



MINISTERO
DELL'INTERNO

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

**LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI:
DECISIONE POLITICA E VALUTAZIONE TECNICA**

Ottobre 2011



MINISTERO
DELL'INTERNO

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

**LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI:
DECISIONE POLITICA E VALUTAZIONE TECNICA**

a cura di
Paolo CANAPARO

Ottobre 2011

INDICE

INTRODUZIONE	I
Il vincolo costituzionale della copertura finanziaria delle leggi	pag. 1
La tipizzazione degli strumenti di copertura finanziaria	pag. 17
La copertura finanziaria e le politiche di bilancio. Il ricorso ad operazioni di <i>deficit spending</i>	pag. 29
La copertura finanziaria delle leggi di delega	pag. 47
La clausola di invarianza finanziaria	pag. 53
La quantificazione degli oneri finanziari: i tetti di spesa e le previsioni di spesa. Gli strumenti di tutela della coerenza tra oneri finanziari e copertura	pag. 57
I contenuti, le modalità e i termini per la predisposizione della relazione tecnica	pag. 71

INDICE

ALLEGATI

SCHEDE DI PRESENTAZIONE (Modalità di copertura ed esemplificazioni pratiche)	pag. 81
RIFERIMENTI NORMATIVI	
Costituzione italiana, articolo 81	pag. 101
Legge 31 dicembre 2009, n. 196, articolo 17 (<i>Legge di contabilità e di finanza pubblica</i>)	pag. 103
DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 26 FEBBRAIO 2009 (Istruttoria degli atti normativi del Governo)	pag. 107
CIRCOLARE N. 32/2010 (RELAZIONE TECNICA – ADEMPIMENTI PREVISTI DALLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196, ARTICOLO 17) (Ministero dell'economia e della finanza pubblica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato)	pag. 117
AUDIZIONE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO PRESSO LA V COMMISSIONE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI – 14 LUGLIO 2010 (Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato)	pag. 131

INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi tempi è andato consolidandosi l'indirizzo della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di finanza pubblica che attribuisce al vincolo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, individuato dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, un ruolo fondamentale nella tutela dell'equilibrio economico-finanziario dei conti pubblici.

Tutela di un equilibrio presente e futuro (o meglio, in sintesi, "equilibrio per il futuro") che si è tradotta in una serie di limitazioni, per il legislatore ordinario, dirette a garantire l'allineamento strutturale tra i saldi di bilancio, al fine di assicurare la stabilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo, pur a fronte di congiunture economiche di segno negativo.

Le rilevate carenze nella valutazione degli effetti finanziari degli interventi legislativi di volta in volta promossi dal legislatore hanno, peraltro, "compromesso", sinora, il processo di adeguamento a questo indirizzo giurisprudenziale. La sottovalutazione dei costi reali delle autorizzazioni di spesa ha rappresentato un punto debole nell'azione di governo della finanza pubblica, ponendosi come una delle principali cause dell'incremento del deficit del bilancio pubblico nazionale.

I significativi e profondi interventi di riforma dell'ordinamento della finanza pubblica nazionale hanno, quindi, puntato decisamente a potenziare gli strumenti di verifica degli oneri finanziari connessi a qualsiasi intervento normativo, con una particolare attenzione a quelli permanenti e aventi carattere inderogabile.

Ciò è avvenuto nell'ambito di un più generale ripensamento dei processi decisionali di spesa volto ad una maggiore responsabilizzazione del legislatore rispetto all'obiettivo dell'equilibrio stabile tra spese ed entrate e fondato sul superamento definitivo di un indirizzo meramente "incrementale" della spesa, alla base del continuo rinnovarsi di richieste di risorse aggiuntive senza alcuna verifica della attualità ed utilità degli impegni di spesa in atto.

L'intendimento è quello di introdurre una nuova impostazione della legislazione di spesa ispirata dai criteri di razionalità e responsabilità nell'impiego delle (sempre minori e perciò "preziose") risorse disponibili, in vista del duplice obiettivo della

stabilità finanziaria e della crescita economica e non più soltanto del rispetto della mera legittimità formale. Ogni nuova autorizzazione di spesa deve nascere da una puntuale verifica delle risorse disponibili e delle ricadute attese, supportata da una azione di controllo e vigilanza che deve “misurare” economicamente scelte e conseguenti ricadute per proporsi in chiave correttiva rispetto agli interventi successivi.

E’ di tutta evidenza lo spessore del ruolo “informativo” assunto dalla “relazione tecnica” - necessario corredo dei provvedimenti onerosi - la cui redazione e verifica costituiscono una condizione di procedibilità imprescindibile nel contesto di un procedimento legislativo “trasparente”, improntato alla dialettica democratica tra Governo e Parlamento, alla cooperazione tra le amministrazioni proponenti e gli organi parlamentari e di controllo, alla “visibilità” nella stima dei costi delle leggi, alla garanzia di una maggiore affidabilità dei metodi di quantificazione.

I temi della informazione e della trasparenza nel settore della finanza pubblica sollecitano riflessioni di più ampio respiro che possono spingersi, addirittura, fino a valutazioni della qualità della vita democratica di un Paese. Come ricordato, infatti, dal Presidente della Corte dei Conti in occasione della relazione sul rendiconto generale dello Stato 2010, “il tasso di democraticità di un Paese si misura anche in relazione al grado di trasparenza dei conti, così che il Parlamento, le assemblee rappresentative e, in ultima analisi, i cittadini, siano posti in grado di conoscere l’operato degli esecutivi titolari della gestione delle risorse finanziarie”.

Rimane aperta la questione, tutta politica, più volte sollevata dalla stessa Corte dei conti, del processo di tendenziale concentrazione della normativa di rilievo finanziario in un numero relativamente ristretto di provvedimenti adottati, in via d’urgenza, dal Governo.

La Corte, infatti, ha più volte richiamato l’attenzione sugli effetti negativi derivanti da questo processo: i tempi ristretti per l’esame parlamentare (in molti casi “limitato” ad una sola delle due Camere) in ragione della necessità di rispettare i termini costituzionali per la conversione dei decreti legge e la “chiusura forzata” dell’esame parlamentare a fronte dell’apposizione della questione di fiducia su testi molto spesso “blindati”, soprattutto se accompagnati dalla presentazione dei c.d. “maxiemendamenti”, rischiano di compromettere il controllo parlamentare sulle

decisioni di spesa con riferimento ai profili degli oneri finanziari dichiarati, delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre, della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

In tal senso, appare condivisibile l'auspicio formulato dalla Corte per il superamento del ricorso alla legislazione d'urgenza a favore di una più incisiva programmazione degli interventi di spesa che assuma, come base di partenza, la rivitalizzazione della funzione dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale previsti dalla legge finanziaria, ora legge di stabilità.

L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce, infatti, la modalità organizzativa connessa, per eccellenza, alla programmazione della spesa per obiettivi, in grado sia di soddisfare (al meglio) le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio, sedi in cui viene definito l'importo e la finalizzazione delle risorse allocate in questi fondi.

In un contesto del genere, il presente documento intende offrire - grazie anche a puntuali schede di presentazione - un utile strumento "di lavoro" per l'approfondimento dell'istituto della copertura finanziaria delle leggi di spesa alla luce delle novità introdotte dalle recenti riforme (comunitarie e nazionali) della contabilità e della finanza pubblica. Un'attenzione tutta particolare è rivolta a quei profili di maggiore criticità segnalati puntualmente nelle relazioni quadrimestrali che la Corte dei Conti presenta al Parlamento sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi.

In un settore così specialistico e connotato da un peculiare "tecnicismo", mi fa piacere presentare questa pubblicazione, elaborata da una "giovane leva" dell'Ufficio Legislativo, il dott. Paolo Canaparo, che mette al servizio dell'Amministrazione tutta la sua apprezzata professionalità.

Elisabetta BELGIORNO

1. Il vincolo costituzionale della copertura finanziaria delle leggi.

L'articolo 81, quarto comma, della Costituzione stabilisce che ogni legge - diversa dalla legge annuale di approvazione del bilancio - che determini nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte¹. La norma costituzionale², collocata nella sezione dedicata alla "formazione delle leggi", inserisce, pertanto, l'osservanza del c.d. obbligo di copertura finanziaria tra i requisiti di costituzionalità delle leggi³. La mancata applicazione, nel vigente testo costituzionale, dell'obbligo di

¹ Si rammenta che il DDL di iniziativa governativa "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale" (AC 4620), nel sostituire il vigente articolo 81, al secondo comma del nuovo testo, riproduce, con limitate modifiche, le previsioni relative all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi contenute al quarto comma dell'art. 81 vigente. In particolare, il nuovo testo si riferisce ad "ogni legge" e non ad ogni "altra" legge come previsto dal testo vigente, ove questo riferimento alle altre leggi è inteso a quelle di bilancio. Dispone, poi, che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri finanziari provveda ai mezzi per farvi fronte, anziché indicare i mezzi stessi. Sempre sul piano delle modifiche testuali al vigente testo costituzionale, si rileva che la nuova formulazione proposta individua l'oggetto dell'obbligo di copertura nei "nuovi o maggiori oneri finanziari" che ogni legge importi, laddove il testo vigente fa riferimento alle "nuove o maggiori spese". La sostituzione del termine "spese" con "oneri" recepisce quanto elaborato nel quadro della prassi applicativa dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, che ha operato una sostanziale assimilazione delle "nuove o maggiori spese" alle "minori entrate" ai fini dell'applicazione delle procedure di verifica dell'impatto sui saldi di finanza pubblica e di congruità dei mezzi di copertura. Sia le variazioni sul lato delle entrate sia quelle sul lato della spesa, allorquando determinino effetti peggiorativi dei predetti saldi, sono quindi identificati nella categoria degli "oneri" da sottoporre a copertura. Sempre sul piano delle modifiche testuali, rispetto alla vigente formulazione dell'art. 81, quarto comma, si rileva che l'introduzione del termine "provvede" per definire l'obbligo di reperimento dei mezzi di copertura, in luogo dell'espressione "deve indicare" riprodotta nel testo vigente, è volta a "rafforzare il principio della copertura finanziaria delle singole leggi di spesa" e richiama in proposito i lavori dell'Assemblea costituente. Dovrebbe intendersi sancito, in tal modo, il criterio già elaborato in applicazione del vigente testo dell'art. 81, in base al quale il reperimento dei mezzi di copertura di norme onerose non può essere rinviato a provvedimenti da adottare in tempi successivi (es: legge di stabilità o successivi provvedimenti di manovra) e il controllo del rispetto del vincolo di non onerosità va effettuato con riguardo a ciascun provvedimento di spesa.

² Come noto, tale disposizione fu introdotta nel testo costituzionale su sollecitazione di Luigi Einaudi con l'obiettivo di assicurare la corretta gestione del bilancio e di porre un freno alla proposta di leggi demagogiche e alla "soverchia facilità della pubblica spesa".

³ Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa era già contemplato nel nostro ordinamento dall'ultimo comma dell'articolo 43 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato". L'articolo 43 prescriveva che "Nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse." Tale disposizione (soppressa poi dall'articolo 33 della legge 5 agosto 1978, n. 468), per il fatto stesso di essere contenuta in una legge ordinaria, era derogabile da una qualsiasi legge successiva e dunque non offriva sufficienti garanzie per l'osservanza del principio in essa contenuto. Inoltre, l'articolo 43, riferendosi alle "proposte di nuove o maggiori spese", aveva come destinatari il Governo e, in genere, i proponenti le nuove leggi; l'articolo 81 della Costituzione, invece, è diretto allo stesso Parlamento, come comprovato dalla collocazione sistematica della disposizione nell'ambito del titolo I della parte II della Costituzione dedicato appunto al

copertura alla legge di bilancio va collegata alla sua natura di legge cosiddetta “formale”, con la quale, stante il disposto del comma 3 dell’art. 81, non è possibile stabilire nuovi tributi e nuove spese. Il testo costituzionale opera quindi una distinzione tra leggi di bilancio, che non innovano l’ordinamento, ma recepiscono gli effetti delle norme vigenti, fissando, per ciascun esercizio finanziario, le conseguenti previsioni spesa e di entrata, e le “altre leggi”, che possono invece modificare tali previsioni. A queste leggi viene tuttavia richiesto di non alterare i saldi complessivi fissati con le leggi di bilancio e di provvedere quindi, nell’ipotesi in cui prevedano nuove o maggiori spese, ad indicare i mezzi finanziari per farvi fronte. La rigidità di questo schema di riferimento è stata, soprattutto negli ultimi anni, attenuata da una serie di previsioni, che hanno attribuito alla legge di bilancio margini di intervento per modificare anche previsioni di spesa determinate da fattori legislativi⁴. In particolare, si osserva come la natura di legge formale che parte della dottrina tradizionale attribuiva alla legge di bilancio⁵ è oggi riconsiderata alla luce delle più recenti innovazioni intervenute nella

“Parlamento”. Infine, l’inciso “dopo l’approvazione del bilancio” contenuto nell’art. 43 limitava l’obbligo della copertura alle spese gravanti sul bilancio già approvato, riferendosi, quindi, specificamente alle leggi di variazione del bilancio, allo scopo di evitare che fosse turbato l’equilibrio generale del bilancio di previsione deliberato dal Parlamento; l’articolo 81, invece, riferendosi “ad ogni altra legge” e tralasciando qualsiasi indicazione temporale, pone un principio generale a salvaguardia della gestione del pubblico denaro, considerata nella sua continuità e non in relazione ad uno specifico esercizio finanziario.

⁴ Si ricorda in proposito che, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 196 del 2009, concernente il bilancio di previsione, le spese, nell’ambito di ciascun programma, si ripartiscono in spese non rimodulabili e spese rimodulabili. Le spese non rimodulabili sono quelle per le quali l’amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Le altre spese sono considerate rimodulabili con il disegno di legge di bilancio. Rientrano in tale novero anche le spese derivanti da fattori legislativi, che possono quindi per motivate esigenze, in via compensativa, essere rimodulate con la legge di bilancio. Di recente l’art. 10, comma 14, del D.L. n. 98/2011 ha accentuato la cosiddetta “flessibilità” di bilancio, consentendone l’esercizio anche dopo l’approvazione della legge di bilancio.

⁵ Sulla natura della legge di bilancio nel nostro ordinamento costituzionale la dottrina ha espresso valutazioni divergenti. Da una parte, vi è stato chi ha ravvisato nel divieto di introdurre con legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese il principio del valore formale della legge di bilancio, che si configurerebbe come una legge che si limita a “fotografare” le entrate e le spese pubbliche, senza poter modificare il contenuto sostanziale di un atto legislativo preesistente, ossia il titolo giuridico in base al quale un’entrata o una spesa possono essere iscritte tra le poste di bilancio. Secondo quest’orientamento, la legge di bilancio può essere qualificata, a seconda dei diversi approcci: a) come *legge di approvazione*, la cui funzione consiste essenzialmente nell’approvare il progetto di bilancio presentato dal Governo, non modificandone la natura ma integrandone gli effetti: b) come *legge di autorizzazione*, dato che tale legge avrebbe la natura sostanziale di atto amministrativo con cui il Parlamento autorizza il Governo a condurre la gestione finanziaria e a riscuotere le entrate e a erogare le spese. La tesi della natura formale della legge

disciplina contabile, che hanno condotto a un'ampia valorizzazione della legge di bilancio come strumento sostanziale di attuazione della politica economica. A fronte di un ridimensionamento del contenuto proprio della legge finanziaria – ora denominata legge di stabilità – la nuova disciplina contabile, confermando e sistematizzando alcuni interventi adottati precedentemente in via sperimentale, ha infatti inteso rafforzare le tre funzioni tipicamente attribuite al bilancio: quella informativa, attraverso una

di bilancio ha trovato conforto in passato in alcune pronunce della Corte Costituzionale. In particolare, nella sentenza n. 7 del 1959, la Corte, che si esprimeva in ordine ad una legge del Trentino Alto-Adige, ha evidenziato che *“la legge del bilancio... è una legge formale che non può portare nessun innovazione nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti (...) diversi da quelli preesistenti alla legge stessa”*. Secondo tale indirizzo, la legge di bilancio è efficace soprattutto nei rapporti fra l'Assemblea e l'Esecutivo e ha la funzione, propria di questo tipo di leggi, d'autorizzare il Governo ad esercitare le facoltà che già gli competono in ordine alle varie leggi preesistenti, cioè a riscuotere le entrate e a pagare le spese secondo il programma rappresentato dal bilancio di previsione. In tal modo l'Assemblea esercita un controllo sull'indirizzo politico-amministrativo del Governo. Contrapposta alla corrente dottrina che propende per una qualificazione della legge di bilancio come legge di carattere formale, vi è l'altra teoria secondo cui tale legge avrebbe invece anche natura sostanziale, configurandosi come un atto di programmazione finanziaria e a contenuto normativo, che condiziona l'efficacia di tutte le altre leggi di entrata e di spesa, le quali non potrebbero essere eseguite senza l'approvazione del bilancio. Benché espresse in simboli numerici, le disposizioni della legge di bilancio recherebbero, infatti, effetti giuridici al pari di ogni altro atto normativo e tramite la legge di bilancio si esplicherebbe l'attività di indirizzo politico economico proposta dal Governo e approvata dal Parlamento, a cui in sede di approvazione del bilancio sono riconosciuti, seppur entro determinati limiti, poteri emendativi. La Costituzione, infatti, ha riconosciuto al Parlamento un'ampia facoltà di concorrere alla formazione sostanziale del bilancio attraverso il potere emendativo. Inoltre, la decisione di bilancio è divenuta l'atto più importante di programmazione finanziaria ed espressione tipica dell'indirizzo politico economico con puntuali ricadute sia sui rapporti fra le diverse pubbliche amministrazioni, sia sui rapporti fra la P.A. e i soggetti terzi. In questa prospettiva, il divieto di introdurre "nuovi tributi", con la legge di approvazione del bilancio, sarebbe diretto ad impedire che il Parlamento possa approvare nuovi oneri a carico dei contribuenti senza una adeguata ponderazione delle complesse ricadute che accompagnano l'istituzione di nuovi tributi; il divieto di introdurre “nuove spese” rifletterebe, invece, l'intento del costituente di garantire una ordinata gestione finanziaria, evitando l'introduzione in bilancio di spese non previste da una preesistente disposizione legislativa sostanziale. In tale quadro si innesta l'evoluzione del sistema delle decisioni di bilancio, che alla luce del divieto costituzionale in oggetto, ha visto l'introduzione, con la riforma della legge di contabilità intervenuta nel 1978, di appositi strumenti atti ad assicurare la programmazione degli interventi di politica economica e una loro puntuale attuazione attraverso modifiche alla legislazione di entrata e di spesa, ossia la legge finanziaria e il documento di programmazione economico-finanziaria. Si rammenta, peraltro, che il problema della natura giuridica (formale o sostanziale) della legge di bilancio si riallaccia alla c.d. teoria dualistica delle leggi, che avuto riguardo alla efficacia produttiva dei rapporti giuridici che ordinariamente accompagna le norme, individua due categorie di leggi: formali e sostanziali. La teoria in questione qualifica sostanziali le leggi che contengono vere e proprie norme di diritto e che, per essere tali creano *ex novo* rapporti giuridici tra gli operatori del diritto o modificano rapporti preesistenti e ritiene, invece, formali le altri atti che, pur avendo la veste giuridica della legge, contengono disposizioni che non creano o modificano rapporti giuridici.

riclassificazione funzionale delle voci di spesa – ripartite in missioni e programmi – volta a rendere Parlamento e cittadini più informati in ordine alle dimensioni, ai flussi e alle destinazioni delle risorse finanziarie pubbliche; quella allocativa, attraverso un ampliamento delle potenzialità decisionali del bilancio da realizzare sia concentrando l'attenzione parlamentare sui programmi di spesa – che da quest'anno sono divenuti le nuove unità di voto - sia prevedendo, entro determinati limiti, la possibilità di incidere, con le rimodulazioni presentate a bilancio, sulla legislazione sostanziale di spesa; quella esecutiva, attraverso l'attribuzione di una maggiore flessibilità ai centri decisionali nell'utilizzo delle risorse, anche al fine di agevolare, attraverso la possibilità di effettuare variazioni di bilancio in corso d'anno, una gestione del bilancio più strategica e orientata agli obiettivi e ai risultati⁶.

⁶ Si evidenzia, al riguardo, che il DDL di iniziativa governativa “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale” (AC 4620), al secondo periodo del comma 3 del nuovo testo dell'art. 81, demanda alla legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, di cui all'articolo 53 Cost., la definizione del contenuto proprio della legge di approvazione del bilancio. La modifica è volta a superare i vincoli costituzionali all'ampiezza delle determinazioni assumibili con la legge di bilancio, discendenti dal disposto del vigente terzo comma dell'articolo 81 – (“Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese”) - che non viene riproposto e in base al quale nel sistema di contabilità nazionale si è in un primo tempo affermato il principio per cui le Camere, in sede di approvazione del disegno di legge di bilancio, possono solamente variare, entro certi limiti, gli importi iscritti nei singoli capitoli, ma non anche aumentare o modificare le imposte che sono regolate da apposite leggi e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese. L'impianto dell'attuale terzo comma dell'articolo 81, secondo la relazione illustrativa al DDL, deve essere modificato proprio per superare “l'ormai obsoleta concezione della legge di bilancio quale legge meramente formale (correlata al divieto di introdurre con tale legge nuove spese e nuove entrate), sostituendo a questa previsione un rinvio alla legge quadro sulla finanza pubblica per la definizione del contenuto proprio della legge di bilancio, con l'obiettivo di salvaguardare la tipicità di tale strumento”. Ciò in linea con la nuova legge di contabilità che, come evidenziato, ha introdotto disposizioni che appaiono idonee a superare definitivamente la disputa dottrina in ordine alla natura giuridica della legge di bilancio e che configurano già la legge di bilancio come una legge di carattere sostanziale, dal momento che con essa possono essere modificate, seppur entro precisi limiti, anche singole autorizzazioni di spesa disposte con atti di rango legislativo. Nel complesso, le esigenze di contenimento della spesa, derivanti dalla necessità di rispettare gli obiettivi di bilancio concordati in sede europea, e le consistenti riduzioni delle dotazioni finanziarie dei Ministeri che ne sono conseguite, hanno, infatti, indotto il legislatore a introdurre nell'ordinamento contabile disposizioni volte a favorire una sempre più estesa flessibilità, sia *ex ante*, in fase di programmazione e allocazione delle risorse in sede di formazione del disegno di legge di bilancio, sia *ex post*, nella fase di gestione delle poste contabili. Tale impostazione se, da una parte, appare volta a preservare la funzionalità delle amministrazioni in presenza di una forte contrazione delle risorse a disposizione, risultando altresì coerente con l'esigenza di affermare una gestione del bilancio più strategica e orientata ai risultati della spesa pubblica – superando un approccio incrementale nelle decisioni di bilancio basato sul mero calcolo della spesa storica - dall'altra potrebbe far emergere talune problematiche dal punto di vista sistematico, in particolare

Il vincolo di copertura finanziaria concorre a disegnare, insieme ai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e di autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), il quadro costituzionale in materia di finanza pubblica (la c.d. “Costituzione finanziaria”) teso a garantire, in un nuovo modello *multilevel governance* di finanza pubblica, la sostenibilità complessiva dei conti pubblici nel rispetto sia degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale, sia dei parametri fissati dal Trattato di *Maastricht*, di cui ora il Patto europeo di stabilità e crescita costituisce il parametro di riferimento. Questo vincolo di copertura ha come diretto destinatario il legislatore⁷ e rappresenta la garanzia, riconosciuta al più alto livello, quello costituzionale, della responsabilizzazione politica di chi, introducendo nuovi oneri gravanti sulle finanze pubbliche, è chiamato a darsi carico delle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni per l'intera durata dell'impegno di spesa che si va ad assumere.

Il rispetto di tale vincolo implica la necessità di una verifica della corrispondenza tra nuove spese e relativi mezzi di finanziamento, da effettuare fin dal momento della formazione delle norme onerose, ossia nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi (valutazione *ex ante*). Le modalità e gli strumenti per lo svolgimento di tale verifica sono disciplinati dai regolamenti parlamentari e da norme ordinarie statali di diretta attuazione del disposto costituzionale dell'art. 81, quarto comma, Cost.. Questa

laddove, consentendo una estesa flessibilità *ex post* nella gestione delle poste di bilancio, sottrae al Parlamento ampi margini di decisioni discrezionali ad esso riservati ai sensi del vigente ordinamento costituzionale. In ogni caso, va rilevato come la tendenza del legislatore, che si registra da diversi anni, appaia volta a spostare a un livello sempre maggiore le decisioni parlamentari di bilancio: dagli oltre 6000 capitoli di bilancio soggetti all'approvazione del Parlamento fino alla legge di riforma del 1997, si è infatti passati ai circa 650 macroaggregati-unità previsionali di base del bilancio di previsione 2010, sino ai circa 170 programmi di spesa che hanno rappresentato le nuove unità di voto parlamentare del bilancio di previsione per il 2011. In questo quadro, la proposta di riforma costituzionale, apre un varco alla possibilità di riformare in radice, attraverso la legge di contabilità soggetta a maggioranza qualificata di cui al nuovo comma 3 dell'articolo 53, il vigente assetto contabile, prevedendo, in ipotesi, il superamento dell'attuale dualismo legge di stabilità - legge di bilancio e l'accorpamento, in un unico strumento legislativo, di natura sostanziale e al contempo autorizzatoria, delle funzioni di programmazione, allocazione e gestione delle risorse. In questa ipotesi, che si collocherebbe in una linea di continuità con l'evoluzione recentemente registrata della disciplina contabile, i programmi, affidati a unico centro di responsabilità amministrativa, con le relative sottostanti autorizzazioni legislative di spesa, suscettibili di modifica parlamentare, si configurerebbero come l'oggetto fondamentale delle deliberazioni in materia di bilancio.

⁷ L'obbligo di fornire gli elementi necessari per corrispondere al precetto costituzionale ricade su chi propone la legge, sia questa di iniziativa governativa, sia di iniziativa parlamentare.

disciplina delinea uno schema procedurale articolato (c.d. ciclo della quantificazione), finalizzato alla preventiva quantificazione degli oneri finanziari recati da proposte normative e dei relativi mezzi di copertura, nonché alla verifica tecnica - in sede parlamentare, nell'ambito del procedimento legislativo - dei dati, delle metodologie e dei risultati utilizzati a tali fini.

La normativa statale è stata ridisegnata, in maniera organica, dalla nuova legge di contabilità pubblica⁸ che, riproducendo sostanzialmente le disposizioni della (abrogata) legge n. 468 del 1978⁹, ha tradotto in norme alcune prassi già consolidate ed è intervenuta sui profili di criticità emersi nell'ambito del previgente quadro normativo. In particolare, l'articolo 17 della legge n. 196/2009, individuando le tipologie di copertura ammissibili e le modalità di quantificazione degli oneri finanziari derivanti da proposte normative, descrive un procedimento complesso, incentrato sulla predisposizione, da parte del Governo, della relazione tecnica, e sulla verifica da parte del Parlamento dei dati e dei metodi utilizzati ai fini della stima degli oneri da sottoporre a copertura. Tra le principali innovazioni introdotte dalla legge del 2009, si segnalano l'obbligo di indicare nella relazione tecnica l'effetto delle singole norme non solo sul saldo del bilancio dello Stato, ma anche sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e di considerare tali effetti ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi. L'ordinamento ha inoltre previsto modalità di monitoraggio e di verifica *ex post* da parte dell'Esecutivo, con forme di coinvolgimento degli organi parlamentari.

La valutazione relativa alla copertura finanziaria, effettuata *ex ante*, nella fase della formazione delle leggi – anche se sottoposta a riscontri successivi sia nel quadro dei controlli di legittimità sia nell'ambito delle procedure di monitoraggio *ex post* – riguarda il controllo dell'equilibrio “a margine” tra variazioni finanziarie di segno opposto prodotte dalle nuove norme. L'entità di tali variazioni è valutata rispetto agli andamenti tendenziali sanciti dagli strumenti di programmazione e dalle relative deliberazioni parlamentari. Tali modalità di svolgimento del controllo preventivo di copertura tendono a limitare i possibili margini di discrezionalità nella valutazione degli

⁸ Titolo V “La copertura finanziaria delle leggi” (artt. 17-19).

⁹ Articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, aggiunto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362, e successivamente modificato dall'articolo 1 della legge 31 ottobre 2002, n. 246, di conversione del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194.

equilibri finanziari insiti in ogni nuova decisione di spesa al fine di garantire, per un verso, la pari legittimazione dei titolari del potere di iniziativa legislativa a promuovere modifiche dell'ordinamento e, per altro verso, l'equilibrio tra Parlamento e Governo nella valutazione dei profili di sostenibilità finanziaria delle innovazioni legislative via via introdotte. La finalità di sistema è quella non solo di garantire il mantenimento dell'equilibrio dei bilanci già approvati ma, in linea con la giurisprudenza costituzionale consolidata e con gli impegni comunitari, di costruire un quadro stabile di allineamento tra i saldi di spesa e di entrata¹⁰.

La causa principale dell'aumento dei disavanzi di bilancio è stata, infatti, principalmente individuata in un approccio di tipo incrementale alla spesa pubblica che si manifesta con una limitata attenzione da parte dei decisori politici sulle conseguenze finanziarie dell'attivazione degli impegni di bilancio, soprattutto se si tratta di impegni di carattere pluriennale e relativi ad ambiti con un significativo impatto sugli equilibri strutturali di bilancio (si pensi al c.d. *welfare* pubblico). Complementare a tale approccio è la formulazione di stime (eccessivamente) ottimistiche sulle entrate che costituiscono la base per l'attuazione di politiche di spesa in assenza di una adeguata ponderazione delle reali condizioni e prospettive delle finanze pubbliche.

Sulla base di tali considerazioni, la nuova legislazione - proseguendo nel percorso avviato con il decreto-legge n. 194 del 2002, che aveva introdotto numerose innovazioni in materia di monitoraggio e vigilanza delle leggi di spesa - rafforza il processo di quantificazione e di copertura finanziaria delle leggi come uno dei fattori chiave per modernizzare il processo di programmazione economico-finanziaria e, al contempo, ridurre la spesa e migliorarne la produttività. In particolare, ai fini del

¹⁰ In tal senso si segnala la fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 1/1966 secondo cui il vincolo di copertura si inserisce in una visione globale del bilancio in cui tutte le spese si confrontano con tutte le entrate, assicurando così il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri. La Corte costituzionale ha peraltro costantemente affermato che l'art. 81, quarto comma, della Costituzione deve essere letto quale norma di portata sostanziale che fissa i limiti che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, al fine di conseguire non già l'automatico pareggio del bilancio, ma il tendenziale equilibrio fra entrate e spese. Il riconoscimento della natura sostanziale dell'art. 81, quarto comma, consente di individuare il parametro di riferimento per l'adozione di deliberazioni di spesa di lunga durata, dovendosi infatti assicurare non solo il mantenimento dell'equilibrio di bilanci già approvati, ma anche l'equilibrio tendenziale fra entrate e spese che postula un giudizio di compatibilità del nuovo impegno di spesa con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenze n. 16/1961, n. 37/1961, n. 1/1966, n. 47/1967, nn 17, 22 e 94/1968, n. 69/1989, nn. 283 e 384/1991, n. 213/2008).

potenziamento degli strumenti di controllo sulla spesa, viene istituzionalizzata la prassi, adottata in questi ultimi anni, della copertura degli oneri recati da ciascuna iniziativa legislativa su tutti i saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto della PA), rendendo coerente l'attuazione dell'obbligo costituzionale di copertura con i criteri ed i parametri adottati in sede comunitaria. Per ciascuna disposizione onerosa la relazione tecnica, oltre che evidenziare gli effetti sui tendenziali di finanza pubblica, deve essere corredata da un prospetto riepilogativo degli effetti derivanti da ciascuna disposizione sui predetti saldi. Tali effetti devono essere compensati nell'ambito della copertura finanziaria indicata nella legge stessa. A ciò si aggiungono la previsione di una diversa disciplina della clausola di salvaguardia, volta ad assicurarne l'effettività e automaticità nel caso in cui la quantificazione degli oneri derivi da una valutazione e non da una autorizzazione di spesa, e la maggiore attenzione ai saldi strutturali, attraverso la preclusione all'utilizzo di entrate in conto capitale per la copertura di nuovi o maggiori oneri correnti.

Nella medesima prospettiva, si inseriscono anche alcune significative disposizioni volte a rafforzare la disciplina fiscale, in linea con le indicazioni formulate dalle istituzioni comunitarie ai fini della riduzione del *deficit* e del debito. L'art. 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009 – come modificato dall'articolo 3 della legge n. 39/2011 – consente l'utilizzo del risparmio pubblico (dato dalla differenza positiva tra il suo valore indicato nel bilancio di previsione e quello risultante dall'assestamento relativo all'anno precedente) a copertura degli oneri correnti della legge di stabilità unicamente per finanziare riduzioni di entrata e solo a condizione che risulti assicurato un valore positivo dello stesso risparmio¹⁴. Con la logica di contenimento del disavanzo e del debito, il comma 1-*bis* dell'art. 17 della legge di contabilità nazionale introduce poi il divieto, per le leggi ordinarie, di utilizzare, a copertura di nuovi oneri finanziari, le maggiori entrate correnti che dovessero verificarsi in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione. Questo eventuale “*extra gettito*” connesso ad un miglioramento del quadro economico a legislazione vigente può essere destinato solo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

I descritti correttivi alla disciplina contabile nazionale impongono criteri di prudenzialità cui ispirare la politica fiscale in una prospettiva di medio termine per

corrispondere all'esigenza "di sistema" del definitivo superamento delle politiche di spesa caratterizzate da eccessivi margini di discrezionalità nella determinazione degli oneri e da una sottovalutazione dei costi reali delle misure di spesa, ispirate a logiche di breve periodo, di mero consenso elettorale e di *moral hazard*¹¹ e prive, quindi, di una adeguata valutazione degli effetti di lunga durata. Si tratta di politiche di spesa evidentemente destinate a gravare sulle generazioni ed i governi futuri, costretti, loro malgrado, a far fronte ad oneri assunti in precedenza, soprattutto se si sarà trattato di oneri permanenti a carattere inderogabile e incomprimibile¹². Questi interventi normativi sono, peraltro, in linea con la proposta di Direttiva della Commissione Europea (COM (2010) 523) che prevede, tra gli elementi che caratterizzano e disciplinano il *fiscal framework* di ciascun Paese, un sistema di regole fiscali numeriche definite in coerenza con gli obiettivi più generali di finanza pubblica e che abbiano la finalità di limitare il ricorso a politiche pro-cicliche, soprattutto nei periodi più favorevoli. Allo stesso tempo sono in linea con l'impegno, assunto con la sottoscrizione del Patto euro *plus*¹³, di garantire il consolidamento strutturale

¹¹ Il *moral hazard* (azzardo morale) è richiamato per censurare una forma di opportunismo che potrebbe alimentarsi quando chi assume impegni di spesa a carico di terzi (il legislatore rispetto alla platea dei contribuenti) persegue i propri interessi confidando nella impossibilità dei terzi di verificare la legittimità e l'opportunità degli impegni assunti.

¹² L'esigenza di rispettare il precetto di cui all'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione è maggiormente sentita – ha affermato la Corte nella sentenza n. 30/1959 – quando si tratta di nuove o maggiori spese che impegnano i bilanci pubblici per un numero imprecisato (o imprecisabile) di anni. Colui a cui fa carico un onere continuativo si deve, certamente, ritenere più gravato rispetto a chi deve adempiere certe obbligazioni *una tantum*.

¹³ Le disposizioni vigenti dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, il Protocollo sui disavanzi eccessivi e i regolamenti relativi al Patto di stabilità e crescita, non stabiliscono espressamente l'obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo. L'opportunità di una espressa previsione in ciascun ordinamento nazionale di regole volte ad assicurare il rispetto dei parametri fissati dall'Unione europea è emersa per la prima volta in occasione della predisposizione del nuovo quadro di *governance* economica dell'UE, avviata in seguito all'acuirsi della crisi economica e finanziaria e alla definizione della nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Europa 2020). In particolare, ad avviso della Commissione europea, l'esperienza recente (ed in particolare il caso della Grecia) ha dimostrato che l'adozione di disposizioni normative a livello dell'UE non è sufficiente per assicurare l'effettiva applicazione del quadro di coordinamento delle politiche di bilancio dell'UEM. La natura decentralizzata della politica di bilancio nell'UE richiede che i quadri di bilancio nazionali rispecchino gli obiettivi del quadro di coordinamento delle politiche di bilancio dell'UEM. Pertanto, pur nel rispetto delle esigenze e preferenze specifiche degli Stati membri, la Commissione ha proposto regole per assicurare un livello minimo di qualità e di coerenza con il quadro di bilancio dell'UEM. Un primo esito di questa riflessione è stata l'inclusione nell'ambito della proposta di direttiva sui quadri nazionali di

dei conti pubblici anche attraverso il recepimento, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, delle regole di bilancio europee e che sta portando all'introduzione nella Carta costituzionale del vincolo del pareggio di bilancio e di contenimento del debito¹⁴.

bilancio, presentata dalla Commissione europea il 29 settembre 2010, unitamente alle proposte di modifica del Patto di stabilità e di sorveglianza degli squilibri macroeconomici, dell'obbligo di inserire negli ordinamenti nazionali regole numeriche per assicurare l'osservanza degli obblighi in materia di bilancio fissati dal Trattato. L'obiettivo della direttiva – enunciato anche nel preambolo della proposta – è di assicurare un'effettiva applicazione sia della parte preventiva sia di quella correttiva del patto di stabilità e crescita. I Capi di stato e di Governo dei Paesi dell'Eurozona, riunitisi il 21 luglio 2011 per varare il nuovo piano di aiuti alla Grecia, hanno peraltro espresso l'impegno a recepire la direttiva, una volta approvata entro la fine del 2012. L'obbligo di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del Patto di stabilità e crescita è stato peraltro ripreso nell'ambito del Patto euro plus, approvato dai Capi di Stato o di governo della zona euro nella riunione dell'11 marzo 2011 e avallato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo, facendo seguito ad una iniziativa franco-tedesca (c.d. Patto per la convergenza e la competitività). Hanno aderito al Patto – che resta aperto ad altri Stati membri - anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania. Il Patto impegna gli Stati partecipanti ad adottare – in aggiunta a quanto previsto dalle proposte di riforma della *governance* economica europea – ulteriori misure necessarie per realizzare quattro obiettivi: concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; promuovere la competitività; stimolare l'occupazione; rafforzare la stabilità finanziaria. Specifico rilievo viene inoltre attribuito al coordinamento delle politiche fiscali. Ogni anno gli Stati membri partecipanti converranno a livello di Capi di Stato e di Governo le azioni concrete da realizzare nei dodici mesi successivi, che dovranno riflettersi anche nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità presentati ogni anno. Il Patto non ha in sé natura giuridicamente vincolante ma – in quanto adottato dai Capi di stato e di Governo – è fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato. Nell'ambito delle misure volte a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, il Patto prevede l'impegno degli Stati aderenti a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri hanno facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché esso abbia natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun Paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale. Il Patto precisa che la Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia "compatibile e sinergica" con le regole dell'UE.

¹⁴ Questa introduzione è rimessa ad un apposito DDL (AC n. 4620) che interviene sugli art. 53 (aggiunge un ultimo comma), 81 (lo sostituisce integralmente) e 119 (aggiunge alcune parole ai commi primo e sesto). Nel dettaglio, il disegno di legge colloca il principio del pareggio di bilancio nell'ambito dell'art. 53 della Costituzione, cioè nella parte prima (Diritti e doveri dei cittadini) e in particolare nel Titolo IV concernente i diritti politici, in quanto la regola del pareggio di bilancio si attribuisce la base nei principi di equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio. Il novellato art. 81 esplicita che il bilancio dello Stato deve rispettare l'equilibrio delle entrate e delle spese, restando escluso il ricorso all'indebitamento se non nelle fasi avverse del ciclo economico o a fronte di eventi eccezionali. Per quanto attiene invece alla finanza delle amministrazioni locali si interviene in due punti dell'articolo 119 della Costituzione. All'art. 119, primo comma, si ribadisce l'autonomia finanziaria degli enti territoriali diversi dallo Stato subordinandola alla regola generale del pareggio di bilancio. Al sesto comma,

La più stringente disciplina relativa alla quantificazione e copertura degli oneri costituisce, in tal senso, lo strumento fondamentale per garantire la sostenibilità degli impegni di spesa nella prospettiva di più lungo termine, laddove questa sostenibilità non può essere assicurata nei casi in cui le scelte di politica di spesa non siano precedute da una adeguata rappresentazione e valutazione degli oneri finanziari e dei loro effetti sugli equilibri dei conti pubblici. La più attenta valutazione sulle deliberazioni di spesa viene a porsi in un rapporto di strumentalità e complementarità rispetto alla definizione di un nuovo ordine della finanza pubblica nazionale, legato all'evoluzione del sistema economico e alle regole sempre più stringenti derivanti dagli atteggiamenti dei mercati finanziari, dagli accordi a livello globale e, in particolare, dall'adesione all'Unione economica e monetaria. E nella direzione descritta, si inserisce la formalizzazione dell'obbligo della copertura finanziaria anche per le leggi delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le metodologie di copertura già previste per le leggi dello Stato¹⁵, secondo un indirizzo, peraltro, già consolidato in sede di giurisprudenza costituzionale che, attribuendo all'obbligo di copertura delle leggi di spesa la natura di regola generale fondamentale per l'equilibrio dinamico del bilancio, l'ha ritenuta applicabile anche al legislatore regionale muovendo dal presupposto che le ragioni che hanno indotto i costituenti a prevedere tale obbligo a livello di leggi statali, si pongono in modo identico anche a livello regionale, per cui sarebbe illogico non applicare il principio fondamentale dell'articolo 81 nei confronti di tali atti normativi¹⁶. Questa formalizzazione dell'obbligo di copertura nei riguardi della legislazione regionale è in linea con il processo di maggiore responsabilizzazione delle autonomie territoriali nell'ambito del progressivo e sempre maggiore decentramento delle funzioni e delle competenze in materia di entrate e di spesa pubbliche, che richiede il necessario contestuale rafforzamento della convergenza complessiva - non certo di una

riconosce ad ogni singolo ente al possibilità del ricorso all'indebitamento ma esclusivamente per finanziare spese di investimento e secondo precise modalità. La facoltà individuale di ricorrere all'indebitamento soggiace comunque al vincolo che il complesso degli enti territoriali, a livello aggregato, deve rispettare i principi di equilibrio richiesti dall'Unione europea.

¹⁵ Articolo 19, comma 2, della legge n. 196/2009. Questo obbligo non era contenuto nella previgente legge n. 468/1978.

¹⁶ Cfr. in particolare le sentenze nn. 9 e 54/1958, n. 30 del 1959, n. 31/1961, nn. 1, 41 e 96/1996, n. 47/1967, nn. 17 e 135/1968, n. 37 del 1972, n. 123/1975, n. 331/1988, n. 26/1991 e n. 446/1994. La sentenza n. 213/2008 aveva, inoltre, affermato come l'obbligo di copertura finanziaria delle spese fosse vincolante anche per le Regioni a statuto speciale.

coincidenza, nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite - degli obiettivi e dei contenuti delle decisioni finanziarie degli enti regionali e locali rispetto alle priorità finanziarie individuate a livello nazionale. Il maggiore coordinamento dei diversi livelli - centrale e territoriale - della finanza pubblica tiene conto della asimmetria del Patto di stabilità europeo che impone vincoli in termini di controllo del *deficit* e di rientro del debito pubblico da parte dell'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche, comprese, dunque, le amministrazioni territoriali che compongono ogni singolo Stato aderente, e che imputa, però, al solo Governo centrale la responsabilità di eventuali scostamenti dagli obiettivi, sanzionandolo di conseguenza. Il rischio conseguente, che tende naturalmente ad accentuarsi nei momenti di contrazione delle risorse disponibili a causa della riduzione dei trasferimenti erariali e delle entrate proprie locali, è che l'attribuzione alle amministrazioni regionali e locali di una quota sempre più consistente della gestione della spesa pubblica possa tradursi in un incentivo ad assumere comportamenti opportunistici eccedendo nelle spese per lasciare, poi, al governo centrale l'onere di compensare gli effetti negativi sull'equilibrio complessivo dei conti pubblici, anche con ripiani straordinari (il c.d. trasferimento alla finanza statale degli oneri non coperti di quella locale). L'obbligo della copertura degli oneri finanziari della legislazione regionale investe, peraltro, la questione, più ampia, di natura politica e non solo prettamente istituzionale, relativa al rapporto tra il nuovo modello di decentramento istituzionale e la garanzia dei diritti e dei servizi per tutti i cittadini, nel rispetto dei principi di uguaglianza formale e sostanziale e di solidarietà "interpersonale" e "interterritoriale".

Il rispetto dell'obbligo di copertura rappresenta, comunque, una problematica assai complessa e delicata poiché la correlazione che deve sussistere tra le possibilità di spesa e l'effettiva disponibilità dei mezzi di copertura è in grado di circoscrivere sensibilmente gli ambiti di intervento degli organi politici di governo, ferma restando poi la necessità per questi ultimi di confrontarsi con le valutazioni politiche del Parlamento. Quest'ultimo, in sede di approvazione o di giudizio sull'operato del governo, può valutare l'opportunità, al fine di mantenere l'equilibrio finanziario e di

supportare lo sviluppo economico-sociale, di perseguire una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio¹⁷.

Un contesto in cui particolarmente stringente risulta il vincolo della copertura finanziaria è destinato, peraltro, a rafforzare l'attenzione sugli aspetti allocativi del bilancio che non può che avvenire secondo uno schema ove è evidente la necessità di porre in essere scelte tra loro alternative, dati gli obiettivi di finanza pubblica per rispettare gli impegni europei e l'obiettivo di limitare la già elevata pressione fiscale scongiurando il ricorso a nuove misure impositive. Si tratta di scelte che, nel rispetto dei vincoli di tutela delle finanze pubbliche, implicano, secondo un indirizzo consolidato della Corte costituzionale, una "gradualità" e un "bilanciamento" in ordine all'attuazione dei valori costituzionalmente garantiti che importino rilevanti oneri a carico del bilancio statale¹⁸. Questa attuazione può avvenire, infatti, soltanto all'esito

¹⁷ La Corte Costituzionale ha più volte affermato che "le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento". Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza della Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (vedi le sentenze n. 1/1966, n. 22/1968 e n. 12/1987).

¹⁸ La necessità di un bilanciamento fra interessi egualmente meritevoli di tutela porta, infatti, il giudice costituzionale a operare una comparazione continua fra diversi principi e valori costituzionali, e ciò sulla base dell'assunto che il principio della ponderazione o del bilanciamento fra beni costituzionali rappresenta il parametro in base al quale devono essere determinati i limiti e il contenuto dei diritti fondamentali e risolti i conflitti che possono insorgere tra beni costituzionalmente contigui. Si rammenta che una giurisprudenza costituzionale consolidata ha elaborato il principio della c.d. gradualità in ordine all'attuazione dei diritti fondamentali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio dello Stato in quanto il valore costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra entrate e spese rappresenta un elemento di riferimento per la complessiva ponderazione di tutti gli altri valori costituzionali. In merito può richiamarsi la giurisprudenza costituzionale relativa ai diritti fondamentali in alcune materie quali lo studio, la salute e le pensioni. In tema di prestazioni in materia di istruzione, che ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, occorre continuità nella erogazione delle risorse finanziarie (sent. 50/2008) e la discrezionalità del legislatore, nell'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti fondamentali, trova un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati ed è sindacabile sotto il profilo del rispetto del principio di ragionevolezza (sent. n. 80/2010, con riferimento al diritto del disabile all'istruzione). Tuttavia (sent. n. 471/1996, con riferimento ai trattamenti pensionistici) non è esclusa la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento in precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che, in sede di manovra finanziaria di fine anno, spetta al Governo ed al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria (v. sentenze nn. 390 e 99 del 1995, n. 240 del 1994 e n. 119 del 1991). Quanto alle prestazioni sanitarie, "il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va

di una necessaria e preventiva valutazione delle risorse finanziarie disponibili la cui utilizzazione non può, in alcun modo, pregiudicare la stabilità dei conti pubblici, né tantomeno comportare la violazione degli impegni assunti a livello comunitario.

In termini concreti, le politiche di finanza pubblica devono essere messe a punto in un quadro di *trade-off*¹⁹ - ovvero di scelta ponderata tra diverse alternative – che, in una logica di allineamento strutturale tra entrate, ordinarie e stabili, e spesa, deve conseguire una combinazione ottimale delle risorse. Il riferimento è all’orientamento normativo seguito in sede di attuazione del Titolo V della Costituzione in cui si afferma l’adozione di un approccio di tipo “*top down*”, nel quale la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le singole amministrazioni sono tenute a garantire risulta condizionata “a monte” dall’ammontare delle risorse complessivamente disponibili per tale finalità. Questo approccio presuppone il rafforzamento del coordinamento di finanza per garantire il contributo di tutti i centri di spesa, anche di quelli territoriali, al

salvaguardato sull'intero territorio nazionale. Non è pertanto casuale che la spesa in questione sia prevalentemente rigida e non si presti a venire manovrata, in qualche misura, se non dagli organi centrali di governo” e “là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo. Occorre una “considerazione bilanciata dell'equilibrio della finanza pubblica e dell'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascrivito il diritto alla salute. La scelta di un sistema o di un altro appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni” (in tale pronuncia, sent. n. 203/2008, veniva in considerazione l'applicazione dell'art. 117 Cost.; altra pronuncia in tal senso, ma precedente alla riforma del Titolo V, è la n. 245/1984). Più recentemente (sent. n. 248/2011), si è configurato espressamente il diritto alle prestazioni sanitarie come “finanziariamente condizionato”, giacché «l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (*ex multis*, sentenza n. 111 del 2005).

Si vedano al riguardo le sentenze n. 26/1980, n. 349/1985, n. 12 e n. 173/1986, n. 33/1987, nonché le ordinanze n. 336, n. 357, n. 672 e n. 840/1988 e n. 221/1989. A titolo esemplificativo, in relazione alla tutela del diritto alla salute, la Corte ha ripetutamente affermato che tale diritto non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, ma ha anche precisato (sentenze n. 267/1998, n. 416/1995, n. 304, n. 218/1994, n. 247/1992, n. 455/1990) che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento operato dal legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana.

¹⁹ In economia un *trade-off* è una situazione che implica una scelta tra due o più alternative, in cui la perdita di valore di una costituisce un aumento di valore in un'altra. Il termine è espresso, talvolta, come costo opportunità, riferendosi a più alternative alle quali si è preferito rinunciare a vantaggio di un'altra scelta.

conseguimento di una situazione di equilibrio “nazionale”. Anche postulando una condizione in cui ciascun ente – raggiunga una posizione di equilibrio del proprio bilancio, esigenze di consolidamento delle finanze pubbliche e/o di risposta a *shock* esogeni potrebbero comunque rendere necessari sforzi aggiuntivi di miglioramento del conto complessivo delle pubbliche amministrazioni.

2. La tipizzazione degli strumenti di copertura finanziaria.

L'articolo 17, comma 1, della legge 196 del 2009 prescrive, per ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri²⁰, l'indicazione espressa della spesa autorizzata, o, qualora non sia possibile individuare un limite massimo di spesa, l'indicazione delle previsioni di spesa, e l'individuazione dei relativi strumenti di copertura.

La regola generale impone, nel rispetto del precetto costituzionale, che la quantificazione degli oneri finanziari e l'individuazione delle relative modalità di copertura vengano stabilite, in via ordinaria, con lo stesso provvedimento legislativo che produce la spesa (la c.d. clausola finanziaria).

Fanno espressa eccezione le leggi di delega per le quali, qualora in sede di conferimento della delega e in ragione della complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli oneri può essere effettuata successivamente, al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi (art. 17, comma 2). Anche in tali casi, l'individuazione dei mezzi di copertura è, comunque, rimessa necessariamente ad un provvedimento legislativo alla cui entrata in vigore è subordinata l'emanazione degli stessi decreti legislativi attuativi.

Si evidenzia che l'esclusione del ricorso a fonti di rango secondario per l'individuazione della copertura finanziaria ha subito, peraltro, una deroga con le disposizioni che hanno autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009 (deroga estesa anche all'anno 2010), a sottoscrivere e garantire gli aumenti di capitale deliberati dalle banche italiane (legge n. 190 del 2008 di conversione del decreto-legge n. 155 del 2008). Per ciascuna di queste operazioni, l'individuazione, in concreto, dello strumento di copertura – tra le quattro tipologie indicate tassativamente dalla legge stessa²¹ – è stata affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. La Corte dei conti ha evidenziato come questa attivazione di natura amministrativa del mezzo di copertura

²⁰ Rispetto alla disciplina previgente, il legislatore più correttamente fa riferimento alle leggi recanti “nuovi o maggiori oneri” e non “nuove o maggiori spese”, in modo da chiarire che intende riferirsi anche alle leggi che comportino minori entrate.

²¹ Le quattro categorie sono la riduzione lineare, con alcune esclusioni, delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero; la riduzione di singole autorizzazioni di spesa; l'utilizzo delle disponibilità esistenti sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche e enti pubblici nazionali; l'emissione di titoli di debito pubblico.

trovi ragione “nella eccezionalità e nella temporaneità degli strumenti introdotti per la stabilizzazione del sistema finanziario nazionale”, tenuto conto della grave situazione di emergenza economico-finanziaria, affrontata con analoghe misure *extra ordinem* anche dagli altri *partners* dell’Unione europea. Secondo la Corte dei conti, la previsione per cui gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio, corredati dalla relazione tecnica, dovessero essere sottoposti all’esame delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario (secondo un meccanismo di doppio parere per il quale il Governo sarebbe stato tenuto a trasmettere nuovamente alle Camere gli schemi qualora non si fosse uniformato alle condizioni formulate sui profili finanziari) ha costituito “una ragionevole sintesi tra la regola secondo cui le nuove o maggiori spese devono essere specificate e coperte a livello legislativo e non con fonti di rango secondario e l’esigenza di preconstituire strumenti per intervenire con la massima immediatezza, condizione assoluta per l’efficacia degli interventi stessi in un settore così suscettibile di gravi conseguenze per l’intera collettività”²².

Confermando le precedenti disposizioni di contabilità pubblica, l’art. 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, individua in modo tassativo tre modalità di copertura finanziaria delle leggi:

- a. l’utilizzazione degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali individuati dall’articolo 18;
- b. la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c. le modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Questo principio di tassatività, in quanto contenuto in una norma di legge ordinaria, può essere naturalmente derogato dalla stessa legislazione sostanziale di spesa. Il principio cardine comune per le tre diverse modalità di copertura consiste nel divieto di utilizzare risorse in conto capitale²³ per finalità di spesa corrente²⁴ (c.d.

²² Cfr. Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2008” approvata con deliberazione del 30 marzo 2009.

Il testo integrale della relazione è reperibile al seguente indirizzo

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2008/delibera_9_2009_contr_rq.pdf.

²³ Le risorse in conto capitale sono quelle destinate, direttamente o indirettamente, ad investimenti a fini produttivi. Esse rappresentano, in definitiva, il contributo che lo Stato dà alla formazione del capitale produttivo del Paese.

dequalificazione della spesa) al fine di evitare una diminuzione del risparmio pubblico²⁵ previsto a legislazione vigente. La dotazione dei fondi speciali è stabilita annualmente nelle tabelle A e B della legge di stabilità (già legge finanziaria), rispettivamente destinate alla copertura degli interventi legislativi con oneri di parte corrente o in conto capitale che si intendono approvare nel corso del futuro esercizio finanziario. In relazione agli obiettivi individuati dalla Decisione di economia e finanza pubblica (già Documento di programmazione economico-finanziaria), le tabelle distinguono le risorse per ciascun ministero e, con riguardo alla proiezione triennale della manovra, per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale di riferimento. Nella relazione illustrativa al disegno di legge di stabilità sono indicati per ciascun ministero, separatamente per la parte corrente e la parte capitale, i singoli provvedimenti legislativi, già presentati o da presentare, che motivano lo stanziamento proposto, con la relativa “finalizzazione” o “voce programmatica”; l’assenza di una indicazione dell’ammontare delle risorse per singolo provvedimento evidenzia il ruolo meramente programmatico dei fondi speciali. Una volta approvata la manovra finanziaria l’importo complessivo dei fondi speciali viene iscritto nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze²⁶ e la loro riduzione può avvenire soltanto in seguito alla pubblicazione dei provvedimenti legislativi che ne determinino l’utilizzo, con il trasferimento delle somme (con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze) negli appositi capitoli dei vari stati di previsione, ovvero mediante l’integrazione degli stanziamenti già esistenti in bilancio o l’istituzione di nuovi capitoli.

L’articolo 17, comma 1, lettera a), impedisce sia l’utilizzo degli accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente, che l’utilizzo per finalità difformi degli accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali. Al fine di rendere più cogente la funzione programmatica dei fondi speciali, l’art. 18, comma 2, dispone che l’utilizzazione dei fondi speciali è altresì preclusa per la copertura dei decreti-legge, salvo che questi ultimi

²⁴ La spesa corrente dello Stato è l’insieme delle spese che lo Stato sostiene per il suo funzionamento (stipendi per il personale, spese di manutenzione degli immobili e degli altri beni dello Stato) e degli interessi che lo Stato paga sui titoli del debito pubblico.

²⁵ Il risparmio pubblico (avanzo/disavanzo corrente) è il risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed *extratributarie* (entrate correnti) e le spese correnti.

²⁶ Nell’ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire».

attengano a spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria. Restano ferme, al di fuori di queste preclusioni esplicitamente previste, le valutazioni politiche del Governo se confermare le finalizzazioni di spesa della legge di stabilità o se rivedere le priorità legislative ivi indicate, con la possibilità di utilizzare i fondi speciali anche in difformità alle relative voci programmatiche.

Le quote dei fondi speciali non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono costituiscono economie di bilancio (articolo 18, comma 3). Il medesimo comma 3 prevede, comunque, la possibilità di fare "slittare" le quote in conto capitale all'esercizio successivo qualora i rispettivi disegni di legge siano stati già approvati almeno da un ramo del Parlamento. Per la quota di parte corrente tale possibilità si applica alle spese corrispondenti a obblighi internazionali purché il relativo provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno ed entri in vigore entro il termine di scadenza dell'anno successivo. A tali fini, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede a formare un elenco delle quote dei fondi speciali relativi agli esercizi precedenti (c.d. elenco degli slittamenti) che viene trasmesso alle Camere entro il 25 gennaio e allegato al conto consuntivo dello stesso Ministero. Le maggiori spese derivanti dall'approvazione definitiva dei provvedimenti legislativi connessi agli "slittamenti" sono, comunque, iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi, con conseguente aumento dei limiti dei saldi fissati dalla legge di stabilità.

Al fine di una puntuale verifica della consistenza dei fondi speciali e del loro utilizzo, le Commissioni Bilancio di Senato e Camera dei Deputati dispongono di una apposita banca dati che fornisce gli elementi conoscitivi relativi sia alle disponibilità dei fondi stessi (per singolo dicastero e per singola finalizzazione), sia ai provvedimenti legislativi che utilizzano i fondi stessi (le c.d. prenotazioni), dando conto delle disponibilità residue.

Nell'ambito delle modalità di copertura finanziaria, il ricorso ai fondi speciali dovrebbe costituire lo strumento "ordinario" in quanto connesso alla definizione, in sede di manovra finanziaria, degli obiettivi triennali della legislazione di spesa ed alla conseguente predeterminazione delle necessarie dotazioni finanziarie. La sua

utilizzazione, come più volte evidenziato dalla Corte dei Conti²⁷, consente sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza della legislazione di spesa, che di concentrare la parte sostanziale delle decisioni di spesa nella sessione di bilancio. Nella realtà, la sempre più ridotta allocazione di risorse nelle tabelle della legge di stabilità ha reso, invece, sempre più marginale²⁸ l'utilizzazione dei fondi speciali come evidenziato dal caso delle leggi di ratifica dei trattati internazionali per la cui copertura, fino ad un recente passato, nella quasi totalità dei casi, si faceva ricorso ad appositi accantonamenti. Da tale marginalità è disceso, come "effetto naturale", il sostanziale svuotamento della programmazione della legislazione di spesa che non ha tra i suoi prerequisiti soltanto la disponibilità delle risorse finanziarie, ma risente, evidentemente, della possibilità di operare in un contesto di trasparenza e certezza delle stesse risorse disponibili che soltanto l'adeguato finanziamento dei fondi speciali può garantire. In luogo del ricorso ai fondi speciali ha assunto una sempre maggiore centralità la riduzione di autorizzazioni di spesa vigenti che è divenuta una modalità generalizzata di copertura, negli ultimi tempi quasi esclusiva, perdendo la sua funzione originaria di intervento volto a fronteggiare esigenze imprevedibili nel corso dell'esercizio finanziario, al di fuori della programmazione di spesa definita nella sessione di bilancio.

Questa modalità di copertura opera, in sostanza, utilizzando risorse derivanti dallo spostamento dall'obiettivo di spesa per il quale le risorse erano state inizialmente stanziare ad uno nuovo²⁹, con la soppressione di una precedente autorizzazione di spesa o la riduzione dei suoi contenuti. Premesso che lo spostamento di risorse da una finalità all'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema, questo spostamento richiede,

²⁷ Cfr. Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2009" approvata con deliberazione del 26 maggio 2009.

Il testo integrale della relazione è reperibile all'indirizzo:

http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2009/delibera_12_2009_contr_rq_relazione.pdf&%5d.

²⁸ Si consideri che storicamente i fondi speciali hanno rappresentato la modalità di copertura con un peso spesso superiore al 50% per cento del totale.

²⁹ Qualora le risorse stanziare dalle autorizzazioni di spesa su cui si incide fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, è prevista la loro preliminare iscrizione nello stato di previsione dell'entrata del bilancio, seguita poi dalla re-iscrizione alla spesa (art. 17, comma 1, lett. b), della legge n. 196/2009).

oltre al presupposto necessario di una preventiva corretta quantificazione delle nuove esigenze di spesa, accurate verifiche in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge e l'indicazione delle ragioni che hanno determinato il *surplus* di risorse rispetto a quelle necessarie per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente. In particolare, è necessario indicare se le disponibilità riscontrate siano dovute ad imprecisioni nella quantificazione iniziale degli oneri, per effetto delle quali le risorse destinate alla loro copertura risultino sovrabbondanti rispetto alle oggettive necessità (l'utilizzabilità a copertura dei c.d. errori di valutazione positiva), oppure a risparmi conseguiti in sede di attuazione delle disposizioni onerose, oppure, infine, si tratti di una decisione discrezionale del legislatore che riveda gli obiettivi di spesa perseguiti.

Nel caso di mantenimento in vita della precedente autorizzazione, occorre anche una quantificazione, in via definitiva, delle effettive esigenze di finanziamento della autorizzazione di spesa su cui si incide, verificando, in particolare, l'eventuale presenza di programmi di spesa che potrebbero determinare, successivamente, per il loro completamento, la necessità del ripristino degli originari stanziamenti. L'esigenza è di quella di evitare "illusioni" finanziarie per cui, al fine di predisporre la copertura di un provvedimento, si ricorra alla limatura degli stanziamenti di una o più autorizzazioni di entrate. Le modifiche legislative cui si riferisce l'art. 17 possono muoversi in due direzioni: la previsione di nuovi strumenti impositivi, oppure l'inasprimento di quelli già esistenti. In entrambi i casi, si rendono accertabili e realizzabili maggiori entrate rispetto a quelle scontate nell'ordinamento vigente. Resta, comunque, preclusa la possibilità di coprire nuovi o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

Questa modalità di copertura assume caratteristiche del tutto peculiari rispetto alle altre previste dall'art. 17 della legge 196 del 2009. A differenza delle modalità di copertura di cui alle lettere a) e b), per le quali si utilizzano risorse già contabilizzate in bilancio e puntualmente quantificate nel loro ammontare nelle tabelle A e B della legge di stabilità e nelle leggi di autorizzazione di spesa su cui si va ad incidere, il ricorso alle modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate presenta, infatti, profili di forte aleatorietà legati alle numerose variabili in gioco e agli effetti diretti, indiretti e indotti che ne conseguono. Gli effetti diretti sono quelli immediatamente ascrivibili all'intervento normativo e vanno ad incidere sulle grandezze precedenti. Gli effetti

indiretti (più esattamente gli effetti indiretti automatici) sono quelli determinati dalle interazioni inevitabili che conseguono all'intervento normativo, in quanto portato automatico dello stesso. Gli effetti indotti (effetti indiretti discrezionali), infine, sono quelli che si determinano in dipendenza delle modifiche dei comportamenti degli operatori economici indotte proprio dalla variazione del quadro di riferimento nel quale tali operatori agiscono. E' chiaro che la stima di questi effetti sconta il più alto livello di aleatorietà per cui appare necessario che gli stessi siano valutati secondo criteri di ampia prudenzialità che escludano la formulazione di previsioni eccessivamente ottimistiche (e poco trasparenti) quanto al gettito atteso in seguito alle modificazioni legislative.

La Corte dei conti si è più volte soffermata, esprimendo valutazioni di valenza generale, sui profili di aleatorietà connessi a tale forma di copertura. Secondo un indirizzo consolidato devono considerarsi "incerte" tutte le maggiori entrate connesse agli effetti sul sistema economico di provvedimenti recanti misure di agevolazione o incentivazione, quelle conseguenti all'opzione del contribuente, quelle correlate a comportamenti e scelte di consumo di carattere soggettivo (giochi, acquisto di materiale pornografico, ecc.), soprattutto con riferimento a comportamenti individuali connessi a consumi che presentano, comunque, un elevato grado di elasticità, ed, infine, quelle entrate il cui gettito è, per natura, soggetto a forti oscillazioni di carattere congiunturale (si pensi in primo luogo alle entrate connesse alle spese c.d. voluttuarie)³⁰.

La valutazione degli effetti sulle entrate derivanti da variazioni nel prelievo è resa problematica, tra l'altro, dalle difficoltà nel prevedere il modo in cui reagiscono variabili, quali l'offerta di lavoro, i consumi, il grado di sostituibilità dei fattori di produzione a livello delle singole aziende, estremamente sensibili agli interventi fiscali. Ad esempio, in caso di incentivazioni fiscali volte a sostenere i consumi, le conseguenze in termini di gettito tributario non sono esattamente stimabili in quanto gli operatori economici potrebbero destinare al risparmio le (eventuali) maggiori disponibilità

³⁰ Cfr. Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2008" approvata con deliberazione del 16 gennaio 2009.

Il testo integrale della relazione è reperibile all'indirizzo:

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2008/delibera_42_contr_rq_2008.pdf.

monetarie ottenute per effetto della leva fiscale, oppure, anche qualora tali maggiori disponibilità fossero destinate effettivamente ai consumi, potrebbe non discenderne un maggior gettito tributario in quanto rivolte all'acquisizione di beni "meno tassati".

La quantificazione degli effetti sul comparto delle entrate derivanti dalle modificazioni legislative deve essere poi considerata con riferimento all'equilibrio generale del sistema, e non analizzando il singolo settore interessato dall'intervento. Ciò al fine di evitare i rischi: a) di una duplicazione nella valutazione degli effetti, nel caso in cui la stima di quelli correlati al maggiore gettito sia già stata presa in considerazione negli equilibri di finanza pubblica definiti con la manovra di bilancio annuale; b) di trascurare tutte le possibili implicazioni nel sistema economico, ivi comprese quelle eventuali, di segno opposto agli effetti associati alla misura fiscale, derivanti da comportamenti di "sostituzione" connessi a minori acquisti di altri beni di consumo.

Una valutazione accurata deve riguardare anche i tempi necessari per la manifestazione delle conseguenze espansive sul gettito ascrivibili alla nuova normativa, per l'accertamento delle quali dovrebbe prevedersi un apposito monitoraggio, non trascurando i connessi (eventuali) oneri di accertamento e controllo legati all'introduzione delle nuove norme di fiscalità³¹.

Peraltro, nei casi di copertura degli oneri di una legge con le maggiori entrate a quest'ultima ascrivibili, un canone di prudenza dovrebbe anche indurre, durante il periodo iniziale temporalmente definito, ad una compensazione soltanto parziale in attesa del definitivo manifestarsi degli effetti espansivi sul comparto delle entrate e, quindi, dell'allineamento effettivo tra oneri di copertura e nuove o maggiori entrate. Infine, un'attenta analisi è necessaria con riguardo alla sussistenza dei requisiti di stabilità e di strutturalità del maggior gettito (la c.d. adeguatezza delle fonti di copertura) rispetto a quegli incrementi destinati al finanziamento di interventi di spesa che presentino un profilo temporale protratto oltre l'esercizio di riferimento (ad esempio

³¹ Cfr. Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2008" approvata con deliberazione del 22 luglio 2008. Il testo integrale della relazione è reperibile all'indirizzo:

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2008/delibera_28_2008_contr_rq.pdf.

perché collegati a posizioni di diritto soggettivo, che, come è noto, presentano caratteri di forte rigidità in quanto devono essere, comunque, soddisfatte).

Alla copertura con maggiori entrate è assimilata la copertura mediante il ricorso al maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione. Il maggior gettito conseguito non deriva, in questi casi, da interventi sul quadro legislativo vigente, ma, piuttosto, dal recupero di efficacia ed efficienza del sistema di accertamento e riscossione, nell'ambito dell'obiettivo più generale del miglioramento della *compliance* tributaria, intesa come livello di adesione spontanea agli obblighi e agli adempimenti di natura tributaria. La fedeltà fiscale del contribuente dipende in maniera sensibile dalle caratteristiche proprie dell'amministrazione tributaria e dalla capacità di quest'ultima di "indurre" a pagare spontaneamente le imposte dovute. A tali fini, un ruolo di primo piano spetta alla c.d. reputazione che l'amministrazione è stata in grado di crearsi nel tempo nelle relazioni con i contribuenti, così come pure al grado di efficacia deterrente del regime sanzionatorio previsto dalle norme sostanziali in materia fiscale.

L'attività di contrasto all'evasione si inserisce, peraltro, tra i più importanti capisaldi della *tax administration*, definita come l'insieme di organi e procedure della pubblica amministrazione dirette alla conduzione del procedimento di riscossione dei tributi. L'interesse per le problematiche collegate al miglioramento della capacità di *tax administration* è particolarmente sentito a livello internazionale - come dimostrato dalle iniziative intraprese dall'OCSE per monitorare costantemente il fenomeno³² in un quadro di generale sofferenza dei bilanci pubblici. In particolare, l'OCSE sollecita i governi ad adottare delle buone prassi per il monitoraggio dei risultati dell'attività delle amministrazioni fiscali di contrasto del fenomeno dell'evasione (e, più in generale, per la verifica del grado di *compliance* dei contribuenti), al fine di poterne misurare l'efficacia e l'efficienza. L'efficacia viene definita come il rapporto tra ammontare degli incassi e gettito potenzialmente riscuotibile, mentre l'efficienza come il rapporto tra costo sostenuto per lo svolgimento dell'azione e output generato dall'attività di contrasto.

Al fine di misurare l'efficacia nel raggiungimento dell'obiettivo di massimizzazione del gettito recuperabile viene sottolineato come l'attività di accertamento debba tradursi in un maggior incasso per l'erario, poiché il mero livello

³² Si veda OCSE, Forum on Tax Administration, 2011.

di accertato non è di per se stesso indice di successo. Se l'ammontare degli incassi in relazione all'ammontare di evasione accertata fosse troppo basso, infatti, i costi amministrativi risulterebbero superiori agli introiti (tenuto conto che l'attività di contrasto è, da un punto di vista amministrativo, molto costosa), il che renderebbe paradossalmente l'intera attività di contrasto finanziariamente non conveniente per l'amministrazione. E', peraltro, ormai consolidato l'indirizzo di non considerare il maggior gettito atteso dalle misure di contrasto all'evasione fiscale come eventuale ed aggiuntivo, ma piuttosto, in ragione degli ampi margini di recupero di materia imponibile offerti dalle dimensioni del fenomeno dell'evasione ed elusione tributaria e contributiva in Italia, come strumento di politica di bilancio, una sorta di "terza via" rispetto alla riduzione della spesa o ad espliciti aumenti del prelievo.

La Corte dei conti ha evidenziato, da ultimo nella audizione alla VI^a Commissione Finanze della Camera dei Deputati dell'11 ottobre 2011 sull'A.C. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale", il rischio connesso alla copertura di maggiori spese e minori entrate di tipo strutturale con risorse provenienti da operazioni di recupero dell'evasione. Più in generale, la Corte ha ripetutamente segnalato il problema dell'incertezza degli effetti sul gettito ascrivibili alla lotta all'evasione - che, per definizione, non consentono previsioni facilmente verificabili a consuntivo - con la conseguente necessità che le quantificazioni siano prudenziali, ponderate e realistiche e che l'Amministrazione adotti una vera e propria logica di *budget* industriale nella programmazione e nella gestione dell'acquisizione dei proventi attesi dalla lotta all'evasione fiscale.

Al di là delle considerazioni che ampi spazi di recupero del gettito sono ormai già prenotati da manovre di finanza pubblica approvate, la Corte in più occasioni ha ritenuto di dover richiamare le esigenze di chiarezza e di trasparenza che si pongono sia nella valutazione *ex ante*, sia, soprattutto, nella valutazione *ex post* delle misure adottate, a causa dell'assenza di meccanismi e metodologie di verifica a posteriori che consentano di valutare compiutamente l'efficacia delle politiche intraprese, il grado di realizzabilità delle singole misure e gli effettivi ritorni in termini di gettito, e di distinguere, con certezza, l'effettivo recupero di evasione dagli effetti imputabili al ciclo economico o a fattori normativi, o, anche, soltanto a errori di stima. La sostanziale inesistenza di procedure di rilevazione diretta *ex post* degli effetti stimati *ex ante*

costituisce, peraltro, un limite che, oltre ad incidere negativamente sulla trasparenza delle manovre anti-evasione, impedisce anche di correggere gli errori e le approssimazioni con cui vengono formulate le valutazioni degli effetti finanziari dei provvedimenti³³. A fronte di tali carenze, la Corte ha valutato positivamente la manovra finanziaria estiva per l'anno 2008 (decreto-legge n. 112 del 2008) che per la prima volta ha applicato – in aderenza ai “suggerimenti” formulati dall'organo di controllo - la logica del “piano industriale” alla strategia di contrasto all'evasione: un piano che, partendo dall'analisi delle dimensioni, della composizione e delle cause del fenomeno, passa alla definizione delle metodologie di contrasto e dei piani d'azione e, quindi, al monitoraggio e alla verifica dei risultati.

Una tipologia di copertura assimilabile al ricorso a nuove o maggiori entrate è ravvisabile, infine, nella istituzione o nell'incremento degli oneri a carico dei fruitori di servizi forniti dalla pubblica amministrazione. Non mancano neppure in questo caso alcune criticità puntualmente riscontrate alla Corte dei conti con riguardo sia alla possibilità che si verifichino disallineamenti temporali fra il manifestarsi degli oneri di copertura e la disponibilità delle risorse da utilizzare (considerato che, solitamente, la determinazione delle prestazioni a carico dell'utenza è rimessa ad un successivo decreto del ministro competente), sia alla difficoltà di determinare in modo congruo gli importi delle prestazioni rispetto al costo dei servizi resi. A ciò si deve aggiungere la considerazione del contenzioso che potrebbe derivare dall'introduzione o maggiorazione di tariffe, con gli oneri aggiuntivi che ne conseguono, con inevitabili ricadute in termini di rallentamento delle operazioni di incameramento delle entrate stimate.

Deve riferirsi alle esigenze di prudenza nella gestione finanziaria e nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica l'esclusione della possibilità di utilizzare per finalità di copertura le maggiori entrate derivate da un miglioramento del quadro economico a legislazione vigente (c.d. tesoretti)³⁴. Queste entrate aggiuntive,

³³ La Corte dei conti ha ribadito tale considerazione anche in sede di esame del rendiconto generale dello Stato per l'anno 2007.

³⁴ Prevista dal comma 1-bis dell'articolo 17 della legge n. 196/2009, introdotto dall'articolo 3 della legge n. 39/2011.

infatti, devono essere necessariamente finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. In questo modo si vuole escludere la possibilità di utilizzare per ulteriori spese il c.d. “extra-gettito” registrato in corso d’anno, in coerenza con gli indirizzi espressi in sede europea, nell’ambito, in particolare, dei criteri per l’applicazione del Patto di stabilità e crescita (c.d. codice di condotta) che raccomandano di destinare alla riduzione del deficit e del debito le entrate non previste.

La copertura di nuovi oneri mediante il ricorso ad entrate non previste, pur non essendo a stretto rigore riconducibile ad alcuna delle forme di finanziamento indicate tassativamente dalla legge di contabilità pubblica, aveva trovato, tuttavia, frequente applicazione in passato. L’utilizzo di tali maggiori risorse, ottenute grazie a dinamiche spontanee nei flussi di entrata, avveniva per mezzo di una procedura contabile (accertamento del maggior gettito e conseguente variazione di bilancio registrata, anche mediante emendamento, nel disegno di legge di assestamento) volta ad assicurare l’acquisizione delle risorse stesse al bilancio.

Ad ogni modo, si deve rilevare che, in occasione dell’esame parlamentare di norme che avevano previsto l’utilizzo di tale forma di copertura, erano stati comunque evidenziati taluni profili di criticità soprattutto allorché le quote di miglioramento portate a copertura degli oneri correnti si fossero dimostrate di rilevante entità. In particolare, in conformità agli indirizzi espressi in sede europea, era stata sottolineata l’esigenza di verificare i requisiti di stabilità e di strutturalità del gettito aggiuntivo almeno con riferimento alla parte utilizzata a fini di copertura e in vista dell’utilizzo per oneri permanenti di copertura, per escludere la riconducibilità delle maggiori entrate esclusivamente ad andamenti non previsti del ciclo economico o a misure straordinarie (per es. il c.d. condono fiscale), non in grado pertanto di assicurare la continuità del maggiore gettito. Inoltre, poiché le dinamiche rilevanti per il conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica non riguardavano esclusivamente i flussi di entrata ma gli equilibri complessivi di bilancio, era stata evidenziata la necessità di considerare, come condizione per l’utilizzo delle predette eccedenze di entrata, la garanzia del preliminare conseguimento non solo degli obiettivi di entrata, ma anche dei saldi di finanza pubblica programmati.

3. La copertura finanziaria e le politiche di bilancio. Il ricorso ad operazioni di *deficit spending*.

L'istituto della copertura finanziaria delle leggi di spesa, al di là degli aspetti strettamente tecnici di cui ci siamo occupati fino ad ora, coinvolge decisioni di natura politica legate alla valutazione dei diversi effetti sugli equilibri di finanza pubblica derivanti dalla scelta, in concreto, tra le diverse tipologie di copertura ammesse dall'ordinamento.

Il ricorso ai fondi speciali e la riduzione delle autorizzazioni legislative di spesa, in quanto utilizzano stanziamenti già contabilizzati dal bilancio nazionale, costituiscono i c.d. mezzi interni copertura. Essi si limitano ad operare nell'ambito dei saldi di spesa già individuati con la programmazione triennale, da un lato, destinando definitivamente gli accantonamenti delle tabelle A e B della legge di stabilità, dall'altro, riallocando risorse già impegnate con precedenti autorizzazioni di spesa.

Di natura diversa, invece, è il ricorso alle modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; in questo caso, infatti, ci si trova di fronte ad un mezzo di copertura c.d. esterno in quanto destina al finanziamento di nuovi o maggiori oneri le risorse provenienti dalla revisione della disciplina del comparto delle entrate, attuata attraverso nuove misure di tassazione o l'inasprimento di quelle vigenti.

Quanto ora descritto evidenzia la stretta correlazione che sussiste tra la scelta in concreto di un determinato strumento di copertura e le politiche di bilancio dirette al perseguimento degli obiettivi della razionalizzazione della spesa e del contenimento della pressione fiscale.

In particolare, il ricorso ai due strumenti di copertura che operano sui titoli della spesa appare in linea con le politiche volte ad un complessivo miglioramento dell'efficienza, efficacia ed economicità degli impegni di bilancio, da perseguire attraverso correzioni permanenti sui comparti di spesa, nel rispetto peraltro dei vincoli ed obiettivi comunitari di riduzione e riqualificazione della spesa pubblica.

Questo processo di ottimizzazione trova la sua base nell'analisi e nella revisione degli impegni di spesa vigenti (la c.d. *spending review*), in un quadro che mira ad aggiornare la legislazione di spesa rispetto agli obiettivi individuati dal Governo con i

documenti di programmazione economico-finanziaria (la c.d. fase di programmazione che si compone del documento di economia e finanza pubblica, che ha sostituito il documento di programmazione economico-finanziaria, e della nota di aggiornamento) e resi vincolanti con la manovra finanziaria (la c.d. fase allocativa, che si compone della legge di stabilità e della legge di bilancio).

Nelle esperienze internazionali la *spending review* è utilizzata sia per far fronte a situazioni di *stress* dei conti pubblici (per attuare contenimenti razionali della spesa senza fare ricorso, in via esclusiva, ai tagli generalizzati), sia per migliorare, soprattutto nei Paesi con una solida situazione di finanza pubblica, l'efficienza allocativa delle risorse a disposizione e la qualità dei servizi della pubblica amministrazione.

In Italia, entrambe le esigenze ora riferite sono chiaramente presenti; in particolare.

L'obiettivo alla base di un approccio selettivo alla legislazione di spesa risiede, infatti, nella volontà di superare, in via definitiva, la logica dei c.d. tagli lineari (vale a dire i tagli secondo percentuali eguali) delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente delle missioni di spesa di ciascun Ministero. La conseguenza più evidente della continua riduzione della componente corrente è, in particolare, il rimbalzo della spesa negli esercizi successivi e il crescente ricorso al riconoscimento dei debiti con l'esigenza di interventi straordinari per il loro ripianamento; per la componente capitale la conseguenza è rinvenibile nelle compromesse disponibilità di strutture per il sostegno alla crescita economica.

Una ulteriore criticità legata all'intervento indiscriminato sui diversi stati di previsione dei Ministeri consiste, per gli effetti eguali che ne discendono con riguardo alle amministrazioni più virtuose e a quelle con una limitata efficienza, nel sostanziale svuotamento della politica – perseguita, tra l'altro, con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica - di una maggiore responsabilizzazione rispetto alle decisioni e ai comportamenti di spesa.

Al contempo, la *spending review* costituisce lo strumento innovativo per migliorare il processo decisionale nell'allocazione delle risorse, processo di cui è parte essenziale anche la nuova classificazione del bilancio nazionale per missioni e programmi di spesa. L'approccio incrementale è sostituito da politiche di bilancio che

reperiscono le risorse da destinare alla copertura della legislazione di spesa a fronte del conseguimento di risparmi consapevoli e mirati, secondo un atteggiamento selettivo rispetto agli impegni di spesa (sia quelli già esistenti sia i nuovi che si intende assumere) tale da garantire la c.d. neutralità del complessivo quadro di spesa.

Si rammenta che l'istituto della *spending review* è stato introdotto in Italia già con la legge finanziaria per il 2007⁴⁰ che ha previsto un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa (affidato al Ministero dell'economia e delle finanze col supporto, prima che venisse soppressa, della Commissione tecnica per la finanza pubblica) per un riesame sistematico degli impegni delle amministrazioni centrali al fine di individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, sia sul piano della qualità che dell'economicità dell'azione di spesa.

Questo programma, inizialmente circoscritto a cinque ministeri (Interno, Giustizia, Infrastrutture, Trasporti e Istruzione), è stato reso permanente con la legge finanziaria per 2008⁴¹ e successivamente esteso a tutte le Amministrazioni dello Stato⁴². Si è stabilito, in particolare, che i programmi ministeriali di spesa fossero impostati sulla base di obiettivi verificabili con indicatori di *performance* da utilizzare per la valutazione a consuntivo dei risultati raggiunti, e si è affidato al Ministero dell'economia e delle finanze il compito dell'aggiornamento del programma sui temi dell'efficienza e dell'efficacia e dell'organizzazione amministrativa.

La nuova legge di finanza pubblica e contabilità⁴³ ha reso la *spending review* parte integrante e permanente del sistema di allocazione delle risorse pubbliche e delle scelte di bilancio e un recente richiamo⁴⁴ ha attribuito alla stessa *spending review* una

⁴⁰ Art. 1, comma 480, della legge n. 296 del 2006.

⁴¹ Art. 3, comma 67 della legge n. 244 del 2007.

⁴² Il decreto-legge 78/2009, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, ha previsto che tutte le amministrazioni pubbliche - ad eccezione delle regioni e delle province autonome - applichino il programma di analisi e di revisione delle procedure di spesa e di allocazione delle relative risorse di bilancio di cui all'articolo 9, comma 1-ter, del decreto-legge 185/2008, inizialmente previsto per le sole amministrazioni ministeriali; i risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti.

⁴³ Art. 41 della legge n. 196 del 2009.

⁴⁴ Art. 9, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, di conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziari".

funzione fondamentale per l'individuazione del fabbisogno *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni statali e delle misure di riorganizzazione necessarie all'allineamento a tali nuovi parametri di riferimento della spesa.

Alla *spending review*, come strumento per il reperimento di risorse finalizzate a finanziare nuovi obiettivi di spesa, ha fatto, peraltro, un espresso riferimento la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2007 che stabiliva le linee guida per la preparazione della Finanziaria 2008⁴⁵. La direttiva era rivolta a tutte le amministrazioni centrali responsabili di capitoli di spesa le quali dovevano ordinare motivatamente, secondo una scala di priorità, le richieste di aumento delle risorse per nuovi interventi o per potenziare interventi già in essere e prevedere la compensazione dei maggiori oneri con interventi di risparmio, da ordinare, a loro volta, secondo una scala di fattibilità e/o priorità e con l'indicazione delle modifiche organizzative o legislative necessarie per produrre tali risparmi. La direttiva in esame introduceva il principio secondo cui le risorse necessarie per finanziare gli interventi ritenuti prioritari devono essere ricercate, dalle amministrazioni interessate, nella rivisitazione approfondita delle politiche poste in essere, da condurre, in primo luogo, all'interno dei propri bilanci e utilizzando le dotazioni già esistenti, riducendo i programmi non più prioritari e curando i miglioramenti dell'efficienza organizzativa.

Questo indirizzo si è poi consolidato con le successive manovre finanziarie che hanno segnato il definitivo superamento dell'approccio puramente incrementale alla spesa, concentrato sulle risorse aggiuntive e sui nuovi programmi di spesa senza l'analisi della spesa in essere e la sua corrispondenza agli obiettivi originari ed alle nuove priorità dell'azione di Governo. Il divieto di previsioni di spesa basate sul mero calcolo della spesa storica è stato, infine, formalizzato dall'articolo 23, comma 1, della legge 196 del 2009.

Particolarmente delicato è il ricorso, quale mezzo di copertura, alle "modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate" in ragione degli

⁴⁵ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 luglio 2007 "Modalità per la predisposizione della legge finanziaria", pubblicata sulla G.U. 11 luglio 2007, n. 159.

effetti che ne conseguono in termini di incremento del peso delle imposte e dei contributi sulle attività produttive e sui redditi.

Una politica di ampliamento delle imposizioni fiscali non appare, infatti, in linea con gli obiettivi nazionali (già esplicitati nei documenti programmatici presentanti in ambito comunitario) tesi ad un abbattimento graduale della pressione fiscale per il recupero della competitività del sistema fiscale nazionale, in termini non solo di riduzione della propensione al trasferimento dei capitali nazionali in ordinamenti più favorevoli (componente centrifuga del sistema fiscale), ma anche di attrazione di nuovi capitali (componente centripeta del sistema fiscale) e di consolidamento del potere d'acquisto delle famiglie e delle capacità d'investimento del sistema d'impresa.

Rimane aperta soltanto la possibilità di interventi di perequazione tributaria per determinati settori impositivi, tenuto comunque conto degli effetti sul quadro generale dell'economia nazionale e sulle ragioni di *deficit* strutturale in termini di crescita economica.

Una valutazione attenta richiede anche il tema del ricorso all'emissione di titoli del debito pubblico a fini di copertura. Si tratta di una delle modalità c.d. residuali di copertura finanziaria⁴⁶ non contemplata dalla legge di contabilità pubblica.

Questo mezzo di copertura è stato, per la prima volta, utilizzato per le operazioni di finanziamento del sistema bancario nazionale previste dall'art. 1 del decreto-legge n. 155 del 2008 e dall'art. 12 del decreto-legge n. 185 del 2008⁴⁷; da ultimo, è stato impiegato per il finanziamento dei prestiti alla Grecia previsti dall'art. 3 del decreto-legge 10 maggio 2010, n. 67.

⁴⁶ Tra le modalità residuali di copertura rientrano anche, per esempio, la riassegnazione di entrate alla spesa, l'utilizzo di fondi rotativi o di somme iscritte in contabilità speciali.

⁴⁷ Al fine di garantire alle imprese un significativo livello di credito da parte del sistema bancario, nello scenario di crisi dell'economia mondiale il legislatore ha individuato uno strumento alternativo rispetto a quelli utilizzati dai maggiori Paesi industrializzati per il finanziamento dell'economia in funzione anticiclica. In particolare, il legislatore ha autorizzato – fino alla data del 31 dicembre 2009 successivamente prorogata al 31 dicembre 2010 - il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere o garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane che presentano una situazione di inadeguatezza patrimoniale accertata dalla Banca d'Italia (decreto-legge n. 155/2008) e a sottoscrivere, anche in deroga alle norme di contabilità dello Stato e su specifica richiesta delle banche interessate, strumenti finanziari privi del diritto di voto computabili nel patrimonio di vigilanza emessi da banche italiane o da società capogruppo di gruppi bancari italiani, le cui azioni siano quotate sui mercati regolamentari (decreto-legge n. 185/2008).

Il ricorso indifferenziato a questa forma di copertura è comunque escluso in ragione degli effetti negativi che si ripercuoterebbero sui parametri rilevanti ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita e degli oneri connessi al pagamento degli interessi passivi a seguito dell'incremento dello *stock* del debito pubblico.

Al di là delle fisiologiche differenze nazionali, l'ordinamento comunitario impone, in linea generale, una cultura politica di gestione rigorosa della spesa pubblica che implica, per ciascun Governo, la capacità sia di selezionare i bisogni dei cittadini da soddisfare con le risorse pubbliche in subordine ad azioni private o iniziative sociali (c.d. principio di sussidiarietà orizzontale), sia di indirizzare la spesa a fini di crescita economica e sociale.

Questa nuova cultura politica e gestionale è di ostacolo ad un ricorso in via ordinaria alle c.d. operazioni di “*deficit spending*” che, ammesse eccezionalmente in epoca liberale solo per i casi di guerra o di emergenza estrema, sono divenute, successivamente, operazioni di comune impiego per lo Stato “interventista”, che ne faceva, infatti, uso in quanto ritenute armamentario costituzionale consolidato del modello di finanza pubblica (le economie c.d. in disavanzo). Quest'ultimo atteggiamento culturale è giunto, nelle fasi di massima espansione del c.d. Stato sociale, sino al punto di teorizzare, sul presupposto della impossibilità per uno Stato di fallire, che l'indebitamento non dovesse costituire necessariamente un problema o qualcosa di negativo rispetto alla prevalente esigenza della finalizzazione dell'attività finanziaria pubblica (entrate e spese) ai diversi obiettivi che chi governa intende raggiungere (una sorta di ragion di Stato finanziaria).

Senonché, tale assunto è stato messo in forte discussione dalla recente crisi finanziaria e dalle crescenti difficoltà di finanziamento degli Stati nazionali sui mercati finanziari dovute ai timori sulla sostenibilità del debito nel lungo periodo e agli effetti della minore crescita sugli equilibri dei conti pubblici. In particolare, gli esiti dirompenti della grave crisi hanno rafforzato la convinzione - oggi alla base di tutte le politiche economiche degli Stati, e formulata espressamente in tutti i *forum* internazionali (G-20, G-7, Fondo monetario internazionale), così come pure nelle decisioni dell'Unione monetaria europea - che una crescita duratura non è raggiungibile se non in un contesto di stabilità degli equilibri dei conti pubblici, ed inoltre che, se è vero che il principio del

pareggio strutturale del bilancio non va inteso in modo rigido e come fine a se stesso, è allo stesso modo assai pericoloso cadere nell'eccesso opposto e vedere nel ricorso all'indebitamento una facile soluzione per il finanziamento di azioni di politica economica.

Le critiche alle politiche di eccessivo indebitamento mettono in evidenza come il continuo accumularsi del *deficit* di bilancio finisca con il porre a carico delle generazioni future il costo di beni e servizi forniti dal settore pubblico alla generazione presente; in tali valutazioni critiche è possibile scorgere un ritorno, pur attenuato nei contenuti, ai principi classici in materia di debito pubblico, fortemente contrari ad una assunzione generalizzata di oneri da porre, poi, a carico delle politiche di bilancio future, inopinatamente vincolate al riassorbimento di oneri sorti in epoca precedente.

Il mantenimento di una adeguata disciplina di bilancio costituisce, quindi, il presupposto essenziale per il buon funzionamento della politica economica nazionale, con la costruzione di uno spazio di manovra in cui è possibile il ricorso alla leva dell'indebitamento in funzione di sostegno alla crescita del prodotto nazionale nei cicli congiunturali negativi, sostegno che sarebbe, al contrario, escluso in condizioni di persistente disavanzo del bilancio. A tal riguardo, si consideri che l'Italia si è impegnata, al pari di molti altri Stati europei, ad introdurre nella sua Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio, sul presupposto che l'art. 81, pur prevedendo che ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte, non abbia comunque impedito di far crescere un debito pubblico tra i più alti del mondo⁴⁸.

In teoria, la direzione della politica di bilancio rispetto alla situazione del ciclo economico (la c.d. *fiscal stance*) deve essere di tipo anticiclico, ossia restrittiva nelle fasi di espansione economica ed espansiva nella fasi di recessione, attraverso interventi di maggiore spesa pubblica per il sostegno ai consumi e al sistema d'impresa e la maggiore protezione dei gruppi sociali più esposti alla crisi. Il bilancio pubblico, costituendo un vero e proprio strumento di politica economica a fini anticiclici, dovrà

⁴⁸ Sulla introduzione nella Costituzione italiana del vincolo della disciplina di bilancio si legga quanto scritto nel *Documento di Economia e Finanza 2011, Sezione III: Programma Nazionale di Riforma*, pag. V, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2011, reperibile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze all'indirizzo <http://www.tesoro.it/documenti/open.asp?idd=26712>.

pertanto essere in avanzo nelle fasi di alta congiuntura economica (con entrate che superano le spese pubbliche per contenere la domanda globale), così da poter sopportare i *deficit* nei periodi di bassa congiuntura, favorire un sostegno alla domanda globale debole, ed incentivare attraverso il meccanismo del moltiplicatore la crescita del reddito e dell'occupazione.

Al fine di precostituirsì adeguati margini di manovra per poter poi operare in situazioni congiunturali negative, occorre “monetizzare” i periodi congiunturali favorevoli (*good times*), accantonando disponibilità di bilancio che consentano impieghi aggiuntivi di risorse in una qualsiasi situazione congiunturale negativa (un fondo di compensazione con cui fronteggiare gli oneri del disavanzo nelle fasi recessive, o *bad times*).

Il rilassamento delle politiche di bilancio costituisce una palese violazione delle “buone regole” di gestione della finanza pubblica, da cui deriva il rischio di trovarsi costretti ad operare senza alcun margine di manovra e di dover dar corso alle politiche “*over the cycle*” volte semplicemente a circoscrivere la pressione congiunturale sul bilancio nazionale derivante dall'indebolimento del ciclo economico. Se è pur vero che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica, costituzionalmente riservate alle determinazioni discrezionali dei Governi e all'approvazione dei Parlamenti nazionali, tuttavia l'esistenza di un rilevante debito pubblico generato dall'accumulo progressivo di prestiti contratti senza limiti non può che limitare, sostanzialmente, quelle prerogative. Sul debito esistente bisogna pagare gli interessi pattuiti e restituire il capitale alle scadenze prestabilite, e se gli interessi dovuti costituiscono una quota sempre più determinante del bilancio statale, i margini per utilizzare liberamente la leva del disavanzo si riducono drasticamente: lo Stato, grande soggetto economico, resta “limitato” nell'azione di contrasto rispetto ad un avvitamento del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento deve ritenersi, comunque, sostanzialmente precluso per il finanziamento delle spese di organizzazione e di funzionamento del settore pubblico e per le operazioni con fini meramente redistributivi. Si tratta di un vincolo sostanziale al potere del Governo e del Parlamento di conformare, secondo la propria libera volontà e nel rispetto delle procedure prestabilite, il bilancio dello Stato. Tale

potere è circoscritto alle ipotesi di finanziamento delle riforme strutturali per la competitività e la crescita economica e sociale (spese necessarie per fronteggiare una esigenza stringente di sostegno allo sviluppo complessivo del sistema-Paese), e ciò in base all'assunto che il ricorso generalizzato al debito pubblico (detto anche sovrano) per finanziare spese diverse da quelle suindicate corrisponde alla distruzione del capitale del Paese.

Le considerazioni che precedono attestano la generale adesione da parte del nostro ordinamento ai principi della c.d. *golden rule*. Per la verità, questa regola aurea è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 119 della Costituzione con riferimento ai soli enti territoriali ai quali è riconosciuta la possibilità di ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento e non anche per far fronte a spese di diversa natura.

L'assetto di finanza pubblica basato sulla "regola aurea" fa riferimento ad una divisione sostanziale del bilancio pubblico in due parti tra di loro collegate: il bilancio di parte corrente, che deve essere in rigoroso pareggio o in avanzo, formato da entrate e da spese che si ripropongono ogni anno e che corrispondono ai consumi pubblici; il bilancio in conto capitale che può, invece, chiudersi in disavanzo in quanto composto di spese idonee a produrre benefici in un arco temporale più esteso di quello in cui esse vengono assunte.

Le spese correnti dello Stato devono essere integralmente coperte con entrate tributarie; si tratta di una limitazione molto rilevante tenuto conto che rientrano in tale tipologia di spese quelle relative alle retribuzioni del personale pubblico e quelle concernenti i trattamenti pensionistici, vale a dire le spese che assorbono, nella generalità degli ordinamenti contemporanei, la gran parte dei bilanci statali e che sono le più esposte a continue richieste di incrementi con l'appoggio di potenti gruppi di pressione (*lobbies*).

Il principio del pareggio di bilancio è attenuato per quanto concerne la sezione delle spese in conto capitale (investimenti), laddove si cerca di conciliare le esigenze dell'equilibrio finanziario con quelle della politica economica. Sono consentiti, infatti, *deficit* di bilancio al fine di effettuare investimenti pubblici mirati ad incidere sull'assetto produttivo del sistema economico (infrastrutture, trasferimenti a privati in

conto capitale per investimenti). Il debito contratto a tali scopi deve essere ordinariamente coperto con gli avanzi di parte corrente (economie di spesa) derivanti dalla riduzione dei costi di mantenimento dell'apparato e dal recupero della sua produttività; esso tuttavia ammette anche la copertura attraverso entrate straordinarie (istituzione di una nuova imposta oppure inasprimento delle aliquote di un tributo preesistente) e il ricorso ai mercati finanziari.

L'ammissibilità del ricorso all'indebitamento quale mezzo di copertura, pur determinando un aumento del *deficit* nel breve periodo, si giustifica alla luce dell'obiettivo del consolidamento degli equilibri di bilancio nel lungo periodo, al cui conseguimento è appunto strumentale l'incentivo alla crescita economica con ricadute positive sui comparti di entrata e di spesa correlati.

Alla base vi è una giustificazione di carattere strettamente economico, in quanto la possibilità del ricorso all'indebitamento si basa sul collegamento (*rectius*, sulla auspicabile tendenziale corrispondenza) fra gli oneri connessi al servizio del debito e gli utili prodotti nel medio-lungo periodo. Questi utili, ovviamente, non sarebbero prodotti se i proventi dell'operazione di indebitamento venissero impiegati per la copertura di spese di natura meramente corrente; tali spese, infatti, in quanto destinate a soddisfare bisogni attuali, esauriscono la loro funzione nel breve periodo e contribuiscono poco o nulla alla crescita strutturale, inducendo solo l'aumento del debito pubblico.

Vi è altresì una motivazione di tipo etico (non estranea, peraltro, alle considerazioni del punto precedente), ricollegabile al principio di "equità intergenerazionale" secondo cui le utilità, anche diverse dai ricavi monetari, prodotte da quanto realizzato mediante indebitamento, devono avere un carattere durevole in grado di compensare le generazioni future per gli impegni che su di esse graveranno in dipendenza degli oneri del servizio del debito contratti nei periodi passati e per decisioni assunte da terzi.

La rigida selezione delle ipotesi che consentono il ricorso all'indebitamento coinvolge, comunque, anche le spese in parte capitale, per le quali occorre in ogni caso una valutazione stringente degli effetti di c.d. moltiplicazione sull'occupazione e/o sugli investimenti. Nulla vieta, infatti, che gli effetti di moltiplicazione possano rivelarsi soltanto temporanei o marginali rispetto alle dimensioni degli interessi contratti sul

debito. Come non tutti gli investimenti sono di per sé produttivi, non tutte le relative spese sono necessariamente meritorie di finanziamento attraverso il ricorso all'indebitamento; d'altro canto, potrebbero sussistere tipologie di spesa, pacificamente classificate come correnti, che presentano invece un'indubbia attitudine a migliorare la capacità competitiva del sistema economico nel medio-lungo periodo (si pensi alle spese per l'istruzione) e che, quindi, meriterebbero in teoria di essere finanziate pur se a debito. Si tratta con ogni evidenza di valutazioni puntuali e delicate che costituiscono una componente essenziale del processo di complessiva riqualificazione della spesa pubblica.

La selezione degli impegni di spesa che giustificano il ricorso all'indebitamento avviene nell'ambito di una distinzione tra spese correnti e spese in conto capitale che non assume pertanto valenza di discriminazione assoluta, ma che richiede una considerazione più approfondita ed ampia della natura degli effetti degli interventi di spesa sulla crescita economica.

Fanno eccezione ai principi di contabilità pubblica ora esaminati quegli eventi straordinari e non prevedibili che mettono alla prova la tenuta stessa delle compagini statali, sia sotto il profilo politico che economico, o che ne pongono in gioco gli interessi supremi, per fronteggiare i quali non è possibile intervenire con una normale riprogrammazione delle risorse disponibili.

In tali casi, che evidentemente esulano dalla gestione "ordinaria" della politica di bilancio, il principio del pareggio del bilancio e quello dei c.d. disavanzi moderati cedono il passo a politiche che misurano la spesa solo in rapporto agli immediati bisogni vitali dello Stato, senza arrestarsi davanti all'eventuale (*rectius*, inevitabile) dilagare dei disavanzi di bilancio.

Per le teorie classiche di finanza pubblica, queste situazioni si verificano in occasione di guerre di grandi dimensioni oppure di crisi finanziarie che travolgono il sistema economico nel suo complesso. Le conseguenze sono dirompenti ed incidono in modo radicale non solo sui principi relativi alla corretta gestione del bilancio pubblico, ma anche sulle modalità generali della presenza dello Stato nel mondo dell'economia (le regole attinenti al regime della moneta; l'attività dello Stato come soggetto

imprenditore; il rispetto dovuto alle regole del mercato e all'autonomia dei privati; e così via).

Il vincolo di finanza pubblica mira a scongiurare che il consistente indebitamento non diventi da temporaneo (benché prolungato) definitivo, con conseguenze a quel punto sulla stessa "tenuta" dell'ordinamento finanziario dello Stato e quindi sulla sua stessa sopravvivenza. A tali fini, si prevede che il ricorso al finanziamento venga accompagnato da adeguate politiche di c.d. *exit strategy* da attuare al momento della cessazione dell'emergenza, che disegnino un percorso credibile di riassorbimento del debito pubblico tale da fugare i timori dei finanziatori dei titoli pubblici sulla solvibilità dello Stato per il debito assunto.

In materia di valutazione dell'ammissibilità del ricorso all'indebitamento, esiste una sensibile distanza fra la logica sottesa al Patto di stabilità europeo e alla normativa comunitaria di base (articolo 104 del Trattato Ce), e la *ratio* della *golden rule* fissata a livello costituzionale per gli enti territoriali (articolo 119 Cost.). Mentre, infatti, il primo si muove sul doppio binario del controllo del *deficit* e del debito, la seconda si concentra sulla qualità delle spese che l'indebitamento concorre a finanziare: l'applicazione della *golden rule* risponde ad una logica "qualitativa" della spesa pubblica, al contrario delle regole comunitarie che sono fortemente impregnate da una logica di tipo (prevalentemente) "quantitativo". La logica comunitaria pone un tetto all'aumento del disavanzo e del debito di ciascun Paese e fissa rigidi vincoli quantitativi per tutte le tipologie di spesa pubblica. Tali vincoli non si traducono comunque in un obbligo di pareggio "assoluto" di bilancio, ma puntano piuttosto ad obiettivi tendenziali (derogabili a certe condizioni), e non escludono in linea di principio il disavanzo e il debito. I limiti massimi per *deficit* e debito (consentiti in quanto ritenuti sostenibili dagli Stati membri) non sono definiti in valori assoluti, ma in termini percentuali rispetto al prodotto nazionale. Il giudizio sulla loro ammissibilità non è rimesso alla valutazione sulla natura della spesa, ma è collegato ad un elemento quantitativo rappresentato dal prodotto interno lordo, di modo che se il disavanzo avrà effetti di allargamento del prodotto interno lordo sarà possibile per i bilanci degli Stati e per quello dell'Unione finanziarne incrementi in valore assoluto.

L'impianto comunitario rinviene nella disciplina dei disavanzi e dei debiti pubblici, e, da ultimo, nel più stringente coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, gli strumenti per fronteggiare i rischi insiti in politiche di spesa fondate sulla formazione di disavanzi ricorrenti ed operanti sullo sfondo di debiti pubblici complessivi di rilevante entità. Tali politiche di spesa espongono, infatti, le finanze pubbliche alle fluttuazioni dei mercati finanziari, e finiscono per comprimere irrimediabilmente l'autonomia dei Governi nella gestione delle politiche di bilancio, dovendosi infatti destinare al pagamento degli interessi sul debito significative risorse pubbliche per un periodo prolungato.

Gli "umori" dei mercati finanziari sono destinati, come già evidenziato, ad incidere fortemente sulle politiche nazionali di indebitamento che, esposte alle oscillazioni dei premi di collocamento dei titoli pubblici, sono limitate nella loro autonomia di manovra. L'assenza di consenso dei mercati rispetto a determinate decisioni di bilancio nazionali si traduce in un elevato rischio per la stabilità economico-finanziaria del Paese, come evidenziato in tutta la sua dirompenza dalla crisi finanziaria in atto nel corso della quale l'atteggiamento dei mercati ha finito per compromettere gli equilibri di bilancio dei Paesi c.d. periferici dell'Unione europea (Portogallo, Grecia, Spagna e Irlanda), condizionandone le decisioni di finanza pubblica e richiedendo interventi di sostegno da parte dell'Unione monetaria e del Fondo monetario internazionale.

Non esistono criteri assoluti per definire quali sono gli spazi di indebitamento "ideali" per un Paese che deve mostrare ai mercati di essere in grado, in ogni momento, di onorare gli impegni assunti per il pagamento degli interessi alle scadenze fissate e per la restituzione del capitale.

Questi spazi dipendono non solo dai livelli di debito pubblico pregresso e dal tasso di crescita annuale del disavanzo (i c.d. parametri quantitativi), ma anche dalla valutazione della compatibilità dell'operazione di indebitamento con la situazione economica e finanziaria complessiva del Paese (la c.d. *overall-sustainability* dell'indebitamento). Si tratta di una valutazione che tiene conto degli effetti derivanti sul quadro della stabilità di bilancio dalle proiezioni di crescita economica e dai c.d.

other relevant factors, vale a dire da quei fattori che costituiscono i punti di forza e di debolezza del sistema-Paese e che ne condizionano, quindi, la solvibilità⁴⁹.

Nel concreto, rilevano i livelli di consolidamento delle entrate e la composizione della spesa pubblica. Con riferimento alla composizione della spesa pubblica, l'attenzione è rivolta alla comparazione tra componente di investimento e quella corrente, agli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (il c.d. vincolo del rispetto degli impegni pregressi), agli interessi sul debito, ai settori di maggiore impatto a causa della ridotta comprimibilità nel breve periodo (settore previdenziale e pensionistico), ai livelli di esposizione debitoria del sistema d'impresa e dei consumatori (il c.d. debito privato), alle condizioni di stabilità del sistema bancario e finanziario (destinati in caso di ciclo congiunturale avverso a premere sugli equilibri finanziari statali a fronte del trasferimento di oneri dal settore privato a quello pubblico, come avviene nei casi di salvataggi pubblici di aziende e banche, sostegno alle famiglie in difficoltà).⁵⁰

A questi fattori, si aggiunge l'elemento fondamentale della fiducia dei mercati finanziari nei confronti delle istituzioni politiche ed economiche del Paese che si indebita (il c.d. fattore politico), nonché la presenza di procedure di decisione e di controllo della spesa pubblica in grado di incidere effettivamente sui meccanismi che la generano, sui processi che la regolano e sui comportamenti degli attori coinvolti nella gestione delle risorse pubbliche (il c.d. fattore istituzionale). Ciò che influenza i mercati finanziari – si tratta di un aspetto cruciale nella valutazione del merito del debito pubblico di un Paese - è infatti sempre più spesso la fiducia nella capacità dei Governi di determinare le dinamiche della spesa, corrispondendo con adeguatezza e tempestività agli eventuali interventi correttivi sollecitati dagli stessi mercati (si è teorizzata una sorta di espropriazione, da parte dei mercati finanziari, dei poteri statali di indirizzo della politica economica).

⁴⁹ Anche definiti fattori c.d. mitiganti rispetto ai vincoli quantitativi in termini di debito pubblico e disavanzo annuale.

⁵⁰ In una recente intervista rilasciata al quotidiano *Il Sole 24 Ore*, ed incentrata sui temi dell'emergenza dei conti pubblici italiani, il Presidente emerito della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ha osservato a proposito dei fattori che ispirano la fiducia dei mercati finanziari nei confronti di un Paese che "la spesa per interessi, che alimenta il debito, e che è esattamente il termometro della percezione dei mercati sull'affidabilità di un Paese" (*Il Sole 24 Ore*, mercoledì 13 luglio 2011).

L'esito dell'analisi di tutti questi profili conduce alla valutazione della vulnerabilità complessiva del sistema di finanza pubblica di ogni singolo Paese. Tale valutazione è di primaria importanza in quanto determina l'indice di fiducia che i mercati finanziari hanno nei confronti del Paese a cui si concede credito, e di conseguenza il "prezzo" di collocamento dei titoli di debito sovrano.

E' evidente come l'indice di fiducia non possa essere eguale per tutti i Paesi e che, in mercati finanziari sotto pressione, esso possa cambiare molto rapidamente e senza alcun preavviso con importanti ripercussioni sull'esposizione debitoria del Paese coinvolto.

Si pensi al caso dei mercati che reagiscano negativamente al deterioramento del bilancio pubblico di uno Stato e richiedano, per acquistare i titoli di debito collocati da questo Stato, interessi più elevati della media⁵¹. Per lo Stato emittente deriva un aggravamento dell'esposizione debitoria, il rischio pertanto di non poter più adempiere agli impegni assunti (rischio di insolvenza o *default* dello Stato), e in ultima analisi l'impossibilità di accedere a nuovi capitali internazionali con immediata interruzione dei canali di finanziamento conseguenti necessari per far fronte alle proprie esigenze.

Il condizionamento dai mercati finanziari si è intensificato a seguito del superamento del sostanziale allineamento dell'indice di rischio dei Paesi dell'Unione monetaria, che si era prodotto con il brusco calo dei premi innescato dalle nuove prospettive di stabilità economico-finanziaria nell'area euro e di cui i suddetti Paesi (ivi compresa l'Italia) avevano beneficiato in misura maggiore rispetto agli altri. Il "dividendo" dell'euro in termini di minore spesa per interessi non è stato tuttavia utilizzato per creare e mantenere la solidità della situazione di bilancio e delle finanze pubbliche, e ciò ha finito per determinare una nuova divaricazione, sempre più marcata, tra le condizioni di finanziamento dei diversi Paesi dell'Unione.

⁵¹ Il differenziale tra tassi è definito *spread*; esso indica la misura della rischiosità di un titolo e consiste nel confronto tra il suo rendimento con quello di un titolo di riferimento (detto *benchmark*), avente la stessa denominazione valutaria e la stessa *maturity* (scadenza). Il valore dello *spread* indica, pertanto, la remunerazione del rischio richiesta dagli investitori per acquistare il titolo. Nel caso dei titoli di Stato europei, il *benchmark* è rappresentato dai titoli del tesoro tedeschi (c.d. *Bund*). Prendendo in considerazione il titolo di Stato di un generico Paese europeo, un incremento dello *spread* rispetto ai *bund* tedeschi comporterà che gli investitori richiederanno un premio più elevato per acquistare il titolo di Stato.

Da ciò è derivata l'esigenza di accompagnare il rafforzamento del sistema di sorveglianza multilaterale dei conti pubblici con un più efficace coordinamento delle politiche economiche nazionali (in tal senso si muovono l'introduzione del c.d. semestre europeo e il nuovo quadro di sorveglianza macroeconomica).

Si tratta, in sostanza, della formalizzazione da parte dell'ordinamento comunitario di quelle regole che impongono comportamenti virtuosi degli Stati membri (particolarmente apprezzati dai mercati finanziari) al fine di prevenire il rischio di decisioni isolate che possono compromettere, per gli effetti sistemici, la stabilità finanziaria dell'intera Unione europea e monetaria.

La nuova normativa europea aggiunge così al (sempre più stringente) vincolo sostanziale rappresentato dalle prospettive di reazione dei mercati, tutta una serie di puntuali limitazioni alle operazioni di *deficit spending*, che possono ora essere attivate soltanto con chiare previsioni di *exit strategy* dall'esposizione debitoria, nel pieno rispetto degli indirizzi di flessibilità del Patto europeo di stabilità, e nell'ambito di uno stretto coordinamento con gli organi comunitari che consenta di scongiurare operazioni "fuori controllo".

Vi è inoltre l'esigenza immediata per i Paesi euro di recuperare la fiducia "complessiva" dei mercati finanziari; tale esigenza è alla base del Patto *Euro Plus*⁵² che implementa, su base volontaria, il coordinamento delle politiche economiche e fiscali ai fini del rafforzamento di tutti i fattori di valutazione della sostenibilità dei debiti assunti..

Il Patto *Euro Plus* prevede che ogni anno ciascun capo di Stato o di Governo assuma impegni nazionali concreti. Sono esclusi quei settori per i quali lo Stato membro è in grado di dimostrare che nessun intervento è necessario. Ciascun Paese conserva la competenza di scegliere gli interventi politici specifici che si rivelino necessari per conseguire gli obiettivi comuni, ma deve prestare particolare attenzione alle possibili misure elencate nel patto stesso che riguardano specificatamente la competitività dei sistemi economici, il contenimento della spesa pubblica, la stabilizzazione definitiva del

⁵² Al Patto *Euro Plus*, definito dal Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, hanno aderito su base volontaria anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, tutti Paesi membri che non adottano la moneta unica.

settore finanziario e bancario, il monitoraggio del debito privato di famiglie e imprese finanziarie, il coordinamento delle politiche fiscali nella conferma espressa della competenza nazionale in materia di imposizione diretta. Il controllo politico sull'attuazione degli impegni e sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi politici comuni compete ai capi di Stato o di governo dei paesi della zona euro e dei paesi partecipanti, che lo eserciteranno a cadenza annuale sulla scorta di una relazione della Commissione e basandosi su una serie d'indicatori inerenti a competitività, occupazione, sostenibilità di bilancio e stabilità finanziaria. Gli Stati membri s'impegnano, inoltre, a consultare i *partners* prima di adottare qualsiasi grande riforma economica che possa avere effetti di ricaduta.

4. La copertura finanziaria delle leggi delega.

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica disciplina in maniera specifica la copertura finanziaria delle leggi delega (articolo 17, comma 2, legge 196/2009).

In primo luogo, prescrive *expressis verbis* che il quadro finanziario (quantificazione degli oneri e individuazione dei mezzi di copertura) debba essere necessariamente disciplinato già in sede di conferimento della delega (articolo 17, comma 2, primo periodo).

Ciò significa che la legge delega, nel caso in cui contenga norme aventi carattere oneroso, deve garantire lo stanziamento delle specifiche somme necessarie per la sua attuazione. Nel caso di legge delega sufficientemente dettagliata, tale da consentire una puntuale quantificazione degli oneri correlati all'attuazione dei decreti delegati, lo stanziamento o la riduzione di spesa con finalità di copertura devono essere esattamente indicati a fronte delle singole spese. Nell'ipotesi di deleghe legislative prive di effetti onerosi, la legge delega deve, comunque, contenere la clausola di invarianza finanziaria affinché le singole norme di attuazione producano effetti finanziari nel rispetto di tale clausola, garantendo che la sommatoria degli effetti di spesa e di risparmio sia nulla.

Questa previsione di carattere generale subisce una deroga esplicita che consente di posticipare la definizione degli oneri nel caso in cui “per la complessità della materia trattata” non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi già in sede di conferimento della delega (articolo 17, comma 2, secondo periodo). In tal caso, la nuova legge di contabilità e finanza pubblica autorizza il rinvio della quantificazione dei costi dell'intervento normativo al momento dell'adozione dei singoli provvedimenti attuativi della delega legislativa. Per quanto attiene alla individuazione in concreto degli strumenti di copertura, è esclusa, invece, la possibilità di fare ricorso agli stessi decreti delegati con i quali si provvede alla quantificazione degli oneri, ma è prevista l'utilizzazione di “provvedimenti legislativi”, successivi alla legge di delega, alla cui entrata in vigore è espressamente subordinata l'emanazione dei decreti legislativi. La necessità di affidare ad una legge in senso stretto l'individuazione delle coperture per i decreti delegati poggia sulla considerazione che questi ultimi non possano ritenersi strumenti idonei per le finalità di copertura in quanto, trattandosi di atti sui quali il Parlamento si limita di fatto a pronunciare un parere non

vincolante, la loro utilizzazione determinerebbe, nella sostanza, uno svuotamento dei poteri di vigilanza e controllo sul rispetto del vincolo costituzionale di copertura finanziaria riconosciuto in capo agli organi parlamentari.

Il riferimento alla “complessità della materia trattata” circoscrive a ragioni di natura “oggettiva” i motivi che giustificano la deroga, escludendosi, pertanto, che il differimento del termine per la quantificazione e la copertura finanziaria possano dipendere da decisioni meramente discrezionali di chi propone l’atto di delegazione.

La disciplina introdotta dall’articolo 17, comma 2, della legge 196 del 2009 ha, peraltro, recepito l’esigenza già emersa nella prassi applicativa di giungere ad un punto di equilibrio tra la genericità e l’indeterminatezza dell’onere finanziario derivante dall’esercizio della delega legislativa e la necessità di una sua puntuale quantificazione e copertura⁵³.

La prassi sviluppatasi nell’ambito del sistema normativo previgente, tenuto conto della rilevanza economica delle deleghe legislative e della scarsità di risorse disponibili, aveva contribuito a realizzare un percorso di attuazione delle leggi di delega in più fasi, in ragione dei tempi e dell’entità degli stanziamenti finanziari necessari.

Da un lato, si garantiva il rispetto dell’articolo 81 della Costituzione⁵⁴ in quanto le leggi di delega facevano espresso rinvio a leggi successive (nella maggior parte dei casi alla legge finanziaria) per la predisposizione delle risorse necessarie (compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica indicati nel DPEF); inoltre, si vincolava l’emanazione dei decreti delegati all’entrata in vigore delle disposizioni

⁵³ Il principio di carattere generale enunciato dall’articolo 17, comma 2, risponde a quanto già da tempo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenza n. 226/1976), vale a dire che, per il combinato disposto del terzo e quarto comma dell’art. 81 Cost., spetta al legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa derivante dall’esercizio della delega. La stessa Corte ha, tuttavia, evidenziato che “qualora eccezionalmente non fosse possibile in sede di conferimento della delega predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l’attuazione della stessa comporta”, è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato con prefissione di principi e criteri direttivi. Nei predetti casi, dando attuazione ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore ha, di volta in volta, stabilito criteri di delega, anche enunciati sotto forma di clausole di neutralità finanziaria, volti a definire gli equilibri finanziari interni a ciascun provvedimento da adottare nell’esercizio della stessa delega.

⁵⁴ Come rilevava anche la Corte dei conti, nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’anno 2004 (volume I, pagine 71-72).

legislative di stanziamento delle risorse di copertura⁵⁵. Dall'altro lato, si riconosceva la necessaria flessibilità nell'attuazione delle leggi delega e nella predisposizione delle relative risorse finanziarie, consentendo al Parlamento di deliberare, attraverso il rinvio al circuito della decisione di bilancio della questione dell'individuazione delle risorse⁵⁶.

I meccanismi procedurali ora descritti non erano tuttavia esenti da critiche che evidenziavano il rischio che, operando in tal modo, la legge di delega venisse sostanzialmente ridotta ad uno strumento di programmazione e che il principio generale della contestualità tra la manifestazione degli oneri e la relativa copertura finanziaria fosse eluso con il rinvio alla manovra di bilancio della parte più problematica rappresentata proprio dal reperimento delle risorse. Quest'ultimo rilievo critico teneva conto, peraltro, della dimensione di certe deleghe che non potevano prescindere dalle

⁵⁵ Cfr. ad esempio la legge n. 53 del 2003 in materia di istruzione, la legge n. 80 del 2003 di riforma del sistema fiscale, e la legge n. 243 del 2004 sul sistema previdenziale. Nelle leggi di delega in esame – tutte di particolare rilevanza - il relativo finanziamento, anziché essere previsto come di norma nella medesima legge di delega, è stato rinviato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, al reperimento di risorse da iscriverne annualmente nella legge finanziaria (sulla base degli andamenti previsti e dei vincoli posti dal DPEF). Di conseguenza, è stato espressamente stabilito che i decreti legislativi di attuazione fossero emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi di stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie (ovvero che le stesse fossero direttamente indicate nella legge finanziaria). Tale nuova articolazione della copertura si è riflessa, ovviamente, sulla metodologia della quantificazione che ha assunto frequentemente carattere generico ed esemplificativo, stante il rinvio alla specifica quantificazione esposta nelle relazioni tecniche dei decreti legislativi, redatte sulla base delle risorse effettivamente stanziate.

⁵⁶ Sulla questione della copertura finanziaria degli oneri recati da leggi delega, la Consulta con la sentenza 226 del 1976 ha, peraltro, sancito la violazione dell'art. 81, terzo e quarto comma., Cost., da parte di quelle leggi di delega che avessero ommesso di disporre in merito alla copertura della spesa o, perlomeno, di predeterminare i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo destinatario della delega si sarebbe dovuto attenere per provvedervi direttamente. Infatti, il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81, consiste "nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, perciò, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; così come grava, invece, sul Governo, allorché, 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. Ma quest'ultima ipotesi differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove è soltanto in forza della previa legge delegante, ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute, che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tale ipotesi, deve essere dunque il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa. [...]". "Qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta", viene, comunque, considerato costituzionalmente legittimo "che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76".

manovre annuali di finanza pubblica; talvolta, dunque, il rinvio alla decisione di bilancio discendeva dalla necessità del Governo di rispettare prima di tutto i vincoli alla crescita della spesa dettati in sede comunitaria, con la conseguenza di dover posticipare “consapevolmente” il finanziamento di quegli interventi di riforma di cui ritenesse di dovere immediatamente definire i contenuti dispositivi, in attesa del miglioramento del quadro di finanza pubblica.

La prassi relativa ai grandi progetti di riforma è stata, peraltro, giudicata dalla Corte dei conti compatibile con le regole in materia di copertura finanziaria delle leggi di delega contenute nella nuova legge di contabilità pubblica⁵⁷.

In linea con la deroga al principio generale sui tempi di quantificazione e copertura degli oneri prevista dall'articolo 17, comma 2, secondo periodo, si è riconosciuta, infatti, la possibilità per le norme dichiaratamente programmatiche, o per le leggi di riforma per la cui realizzazione occorrono tempi lunghi e ulteriori provvedimenti attuativi, di rinviare l'individuazione delle risorse a provvedimenti successivi o, se del caso, alle manovre di bilancio. Tale tecnica garantisce un'accentuata flessibilità nella concreta attuazione della legge delega e nella allocazione delle occorrenti risorse finanziarie, in quanto evita una deliberazione con un onere certo ma senza la relativa copertura finanziaria, e risolve il problema del reperimento di risorse che - stante la dimensione finanziaria delle deleghe - non può prescindere da interventi di finanza pubblica di significativa dimensione.

Nel rispetto dei principi generali, la prerogativa del rinvio deve naturalmente ritenersi esclusa, sempre secondo l'avviso della stessa Corte dei conti, per gli oneri connessi a norme di carattere dispositivo, alla cui copertura deve necessariamente provvedersi contestualmente alla approvazione delle norme stesse. Non può ritenersi coerente, infatti, con le nuove norme di contabilità – e neppure con ragionevoli esigenze di chiarezza legislativa – l'introduzione di norme di spesa prive di quantificazione, la

⁵⁷ Si veda Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2010”, pag. 15, approvata il 21 febbraio 2011.

Il testo integrale della relazione è reperibile all'indirizzo

http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2011/delibera_10_2011_contr.pdf&%5d.

cui attuazione è sottoposta ad una sorta di condizione sospensiva in attesa dei provvedimenti legislativi che integrino le risorse finanziarie.

5. La clausola di invarianza finanziaria.

La nuova legge di contabilità introduce una disciplina specifica anche per i provvedimenti legislativi che non determinano nuovi o maggiori oneri finanziari (provvedimenti c.d. finanziariamente neutri).

La neutralità finanziaria di questi provvedimenti può discendere sia dalla circostanza che il loro contenuto normativo è totalmente privo di effetti finanziari, o dal fatto che l'attuazione delle norme in essi contenute avviene attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse (umane, strumentali ed economiche) a disposizione delle amministrazioni competenti con una sostanziale delle competenze disponibili a legislazione vigente.

In quest'ultimo caso, si è di fronte a provvedimenti relativi alla definizione di assetti organizzativi e/o all'istituzione di nuovi organismi che non richiedono risorse specifiche, oppure a provvedimenti che, pur richiedendo nuovi adempimenti di carattere amministrativo, concernono la specificazione di funzioni che già rientravano nella normale attività degli uffici esistenti o determinano un incremento dell'attività complessivamente così modesto da poter rientrare nei compiti dei vari organismi esistenti, senza necessità di ulteriori provviste di personale e di mezzi.

La nuova legge di contabilità prevede (all'articolo 17, comma 7) la necessaria adozione, nelle ipotesi descritte, della c.d. "clausola di invarianza finanziaria" (o di non onerosità)⁵⁸ allo scopo specifico, da un lato, di formalizzare nel dispositivo normativo l'assenza di qualsiasi nuovo o maggiore onere⁵⁹, dall'altro, di vincolare le amministrazioni pubbliche a provvedere all'attuazione delle disposizioni normative

⁵⁸ La clausola può prevedere che dalla norma "non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" o "del bilancio dello Stato", oppure che "ai relativi oneri si provvede a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio delle amministrazioni interessate", oppure, ancora, che ai relativi oneri si provvede "con le risorse già stanziato dalla legislazione vigente, nei relativi bilanci, per finalità analoghe", ovvero, infine, che agli adempimenti disposti dalla norma si provvede "con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente".

⁵⁹ La clausola di invarianza può avere come riferimento sia il bilancio dello Stato (negando oneri aggiuntivi per le amministrazioni centrali) sia l'aggregato più ampio della finanza pubblica (negando qualsiasi onere aggiuntivo per l'intero settore delle amministrazioni pubbliche che rilevano per il conto economico consolidato e che racchiude sia le amministrazioni centrali ed autonome, che le amministrazioni locali e gli enti previdenziali).

nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e con le dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente⁶⁰.

Le problematiche connesse alla clausola di invarianza finanziaria derivano, principalmente, dalla attendibilità delle garanzie che le nuove norme possano essere effettivamente attuate anche in mancanza di risorse aggiuntive. Particolare attenzione è rivolta alla clausola d'invarianza che pone gli eventuali oneri a carico degli "ordinari stanziamenti di bilancio" delle amministrazioni interessate. In tale ipotesi la verifica se le nuove funzioni siano o meno effettivamente espletabili con le risorse finanziarie disponibili presso le amministrazioni medesime, è funzionale ad evitare che successivamente - in sede di previsione annuale di bilancio, o anche di assestamento - possano alimentarsi richieste di appostamento di risorse aggiuntive per gli adempimenti richiesti dalle norme. La verifica della concreta realizzabilità della clausola d'invarianza nei termini anzidetti costituisce, pertanto, anche alla luce del suo uso sempre più frequente, un presidio minimale per evitare il rischio di differire la copertura degli oneri in un secondo momento, in occasione dell'adozione dei provvedimenti generali di programmazione di bilancio.

Al fine specifico di valutare in modo puntuale l'effettività delle clausole di non onerosità, è generalmente richiesta la trasmissione di puntuali elementi di

⁶⁰ Sin dalla sentenza n. 30/1959 la Corte ha ritenuto che, anche se per una maggiore spesa non occorra trovare una nuova copertura in quanto essa può rientrare negli stanziamenti del bilancio in corso, nel senso che nel capitolo vi è capienza per l'aumento di spesa, pure è necessario, per soddisfare il precetto dell'art. 81, che la legge contenga la menzione che alla spesa si farà fronte con la somma già iscritta in bilancio; e se alla nuova o maggiore spesa non è necessario trovare una copertura a parte, *extra* bilancio, ma vi è, nel bilancio, un capitolo o dei capitoli che offrano una eccedenza di stanziamento che si possa destinare alla nuova o maggiore spesa, la riduzione (preventivamente o contestualmente) delle somme assegnate a quei capitoli, con lo "storno", e l'assegnazione della differenza a nuovi capitoli o a capitoli esistenti richiede comunque un'autorizzazione di legge per soddisfare il precetto dell'art. 81. In altra pronuncia, la Corte, in considerazione del carattere formale della legge di bilancio, ha confermato che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione a iscrizioni nel bilancio (sentenza n. 31/1961). Ne deriva che, per definizione, una legge sostanziale introduttiva di nuove o maggiori spese non può trovare nelle previsioni del bilancio il titolo giuridico corrispettivo della spesa, e che l'esistenza in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé sola, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura, voluta dall'art. 81, quarto comma, Costituzione (sentenza n. 66/1959). Tali iscrizioni non producono, e non possono produrre, alcun effetto di per sé, ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale che preveda la spesa, nonché i mezzi per farvi fronte (sentenza n. 36/1961).

documentazione, anche integrativi delle relazioni tecniche, idonei a comprovare che le norme possano trovare applicazione senza la necessità di ulteriori stanziamenti di risorse.

Non può, infatti, escludersi *a priori* che l'attuazione delle norme comporti, contrariamente alle previsioni iniziali, conseguenze negative per il bilancio dello Stato o la finanza pubblica in generale, e che, quindi, una legge, pur corredata da una clausola di non onerosità, necessiti alla prova dei fatti di risorse specifiche per far fronte agli effetti finanziari originariamente non previsti. Non è raro il caso in cui siano gli stessi organi tecnici (Ragioneria generale dello Stato), o anche le Commissioni parlamentari Bilancio, a richiedere, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, l'inserimento di una clausola di invarianza nei provvedimenti legislativi che ne sono privi, ovvero l'integrazione delle generiche previsioni di assenza di oneri finanziari.

6. La quantificazione degli oneri finanziari: i tetti di spesa e le previsioni di spesa. Gli strumenti di tutela della coerenza tra oneri finanziari e copertura.

Le modalità di quantificazione degli oneri finanziari riflettono la tradizionale ripartizione dei provvedimenti onerosi in leggi di spesa in senso proprio e leggi istitutive di automatismi.

Le leggi di spesa in senso proprio autorizzano direttamente le spese da iscrivere in bilancio, indicandone con esattezza l'importo, che deve intendersi come limite massimo di spesa o tetto di spesa; le leggi istitutive di automatismi individuano, invece, i meccanismi e i parametri in applicazione dei quali le spese - denominate "oneri inderogabili" in quanto non possono essere sospese o rinviate - sono determinate nel loro concreto ammontare. Nell'ambito degli oneri inderogabili⁶¹, il cui livello è, pertanto, suscettibile di variazioni nel corso del tempo, rientrano le spese obbligatorie (pagamento di stipendi, assegni e pensioni), le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento dei mutui, e quelle così qualificate per espressa disposizione normativa.

Più precisamente, i limiti massimi di spesa o tetti di spesa sono riferiti a quelle norme di legge che, non presentando le caratteristiche proprie degli oneri inderogabili, possono stabilire con esattezza il perimetro finanziario entro il quale deve svolgersi una determinata attività amministrativa, da ritenersi così espressamente autorizzata entro tali limiti.

Diversamente, le leggi istitutive dei c.d. automatismi recano esclusivamente mere stime degli effetti finanziari, in quanto, in questo caso, la configurabilità degli oneri in termini di tetti alla spesa (o alle minori entrate) contrasterebbe con la natura stessa di tali leggi che ammettono, infatti, solamente proiezioni del loro impatto sul quadro finanziario.

Per entrambe le tipologie di quantificazione degli oneri il legislatore impone l'adozione di una clausola di monitoraggio per la verifica continua degli effetti finanziari della norma; ciò al fine di controllare e di mantenere nel tempo la coerenza tra oneri e copertura, soprattutto nei casi di andamento anomalo degli oneri (con effetti di

⁶¹ La definizione di "oneri inderogabili" è contenuta nell'art. 21, comma 6, della legge n. 196/2009.

maggior spesa o di minori entrate⁶² rispetto alle quantificazioni operate con la legge originaria⁶³), o di disallineamento tra gli effetti prodotti dagli strumenti di copertura e quelli stimati (si tratta delle ipotesi in cui la copertura è affidata a maggiori entrate o a risparmi di spesa che non assumono le dimensioni attese).

In relazione alle norme di spesa con efficacia entro i limiti o tetti espressamente autorizzati nei relativi provvedimenti legislativi, il monitoraggio è affidato al Ministero dell'economia e delle finanze⁶⁴. Con notevole grado di automaticità, è prevista la cessazione dell'efficacia delle norme di spesa una volta accertato in via amministrativa (con decreto dirigenziale da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale) il raggiungimento dei predetti limiti di spesa⁶⁵. Il meccanismo individuato dal legislatore esclude, dunque, in radice la possibilità che leggi dotate di siffatto meccanismo di copertura possano determinare oneri nuovi o maggiori rispetto a quelli originariamente previsti.

Diversamente, per gli stanziamenti di copertura di carattere presuntivo, il monitoraggio dell'onere è affidato allo stesso soggetto responsabile della spesa; solo quest'ultimo dispone, infatti, delle informazioni necessarie a valutare l'effettiva evoluzione delle spese previste. All'accertamento dell'eventuale scostamento segue l'immediata attivazione dei necessari interventi correttivi di natura amministrativa (o di natura legislativa nei casi in cui non sia possibile agire a legislazione vigente in via amministrativa) per il mantenimento nel tempo dell'equilibrio di bilancio e del rispetto dei saldi individuati in sede di manovra finanziaria e previsti dalla clausola di

⁶² Il riferimento alle minori entrate rispetto a quelle previste vale nelle ipotesi in cui la legge preveda riduzioni o esenzioni fiscali (ad esempio con riferimento all'IVA) a favore di una platea non determinabile e variabile nel tempo di soggetti beneficiari. Vedasi, D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 296)*, in www.federalismi.it, n. 5/2010.

⁶³ Nel caso di norme da cui derivino minori entrate può risultare estremamente complesso distinguere le minori entrate derivanti dalla modifica normativa rispetto a quelle determinate per esempio da una inattesa evoluzione delle basi imponibili che, come noto, risentono della evoluzione del quadro macroeconomico.

⁶⁴ Articolo 17, comma 11, della legge n. 196/2009. Per le amministrazioni pubbliche, l'attività di vigilanza è attribuita al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che si avvale degli uffici centrali di bilancio e delle ragionerie territoriali dello Stato. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali provvedono gli organi di revisione e di controllo dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

⁶⁵ Articolo 17, comma 10, della legge n. 196/2009 (analogamente, il previgente comma 6-bis dell'articolo 11-ter della legge n. 468/1978).

salvaguardia (il c.d. obbligo di compensazione). In caso di scostamento segue, altresì, la specifica relazione al Parlamento sulle ragioni del disallineamento (il c.d. obbligo informativo), anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri presunti su cui si interviene⁶⁶. Questa relazione rientra nell'ambito del generale potenziamento dell'azione delle Camere in materia di monitoraggio della legislazione di spesa; è evidente, infatti, che in difetto della relazione obbligatoria, gli organi parlamentari avrebbero una visione soltanto parziale della situazione complessiva dell'evoluzione del quadro di spesa, con conseguente impossibilità di esercitare efficacemente la funzione di monitoraggio e controllo.

Nell'esperienza precedente, la clausola di salvaguardia non è risultata pienamente efficace. Nella maggior parte dei casi essa ha richiesto il monitoraggio degli effetti delle misure predisposte, con l'obbligo da parte del Ministro competente di dare notizia dell'eventuale scostamento al Ministro dell'economia e delle finanze, tenuto a sua volta a riferire in Parlamento e ad assumere le apposite iniziative legislative; in altri casi, in presenza di spese di natura obbligatoria, la clausola ha anche previsto il ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine iscritto nel bilancio dello Stato⁶⁷.

Adesso è la stessa clausola a dover individuare le misure necessarie e sufficienti da attivare in caso di andamento imprevisto degli oneri. Per assimilazione, una analoga garanzia di immediata attivazione in chiave compensativa deve sussistere anche per le coperture finanziarie attraverso risparmi di spesa e maggiori entrate nel caso in cui si producano effetti diversi da quelli stimati (la c.d. inadeguatezza degli strumenti di copertura).

La funzione della clausola di salvaguardia è, nella sostanza, quella di individuare una copertura finanziaria supplementare e *sui generis* (in quanto destinata, di norma, a non essere attivata), che si aggiunge a quella ordinariamente prevista dalle leggi di spesa. La previsione della sua obbligatorietà è diretta a scongiurare i rischi insiti in

⁶⁶ Articolo 17, comma 12, della legge 196/2009.

⁶⁷ L'istituzione del Fondo è confermata anche all'interno della nuova disciplina contabile (art. 26 della legge n. 196/2009) che lo alloca nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e rimette la determinazione della dotazione ad apposito articolo della legge di bilancio. Per ciò che attiene alle finalità del Fondo, è confermata la destinazione all'incremento delle dotazioni, sia di competenza che di cassa, dei capitoli di bilancio in cui sono iscritte spese di carattere obbligatorio. Deve negarsi, pertanto, qualsiasi utilizzazione ai fini di copertura finanziaria.

aspettative eccessivamente favorevoli sul piano delle spese e delle entrate, a stimolare una maggiore accortezza, cooperazione e trasparenza nel processo di stima dei costi delle leggi, a stimolare comportamenti organizzativi improntati ad una maggiore efficienza ed economicità da parte delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del dispositivo oneroso.

Discostandosi dalla previgente disciplina normativa, la nuova legge di contabilità (all'articolo 17, comma 12) dispone che la clausola deve essere "effettiva e automatica" e deve indicare "le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva" da adottare nell'imminenza o al verificarsi degli scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria⁶⁸.

La clausola deve essere effettiva nel senso di garantire la piena corrispondenza, sia quantitativa che temporale, tra lo scostamento dell'onere (eccedenza) e la compensazione attraverso le misure di riduzione delle spese e/o di aumenti delle entrate individuate nella clausola stessa. Tale corrispondenza deve essere assicurata per tutta la durata della legge, senza possibilità di un eventuale rinvio alla legge di stabilità per la

⁶⁸ La nuova norma mira ad una semplificazione delle procedure di riallineamento degli oneri, senza la necessità di modifiche alla legislazione vigente da attuare con interventi correttivi specifici in sede parlamentare. Si rammenta che il decreto-legge n. 194 del 2002 (c.d. decreto taglia-spese), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 246 del 2002, aveva introdotto (si veda l'articolo 11-ter, comma 7, della legge n. 468/1978) una procedura di intervento nel caso di legge - anche se non dotata di clausola di salvaguardia - la cui attuazione determinasse scostamenti fra previsioni di spesa e fabbisogno effettivo. La procedura si basava su una relazione al Parlamento e sull'assunzione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze delle "conseguenti iniziative legislative". Inoltre, con l'articolo 11, comma 3, lettera i-quater, il contenuto tipico delle leggi finanziarie annuali era stato esteso per ricomprendervi le misure correttive di "eccedenze di spesa", ossia "norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-ter, comma 7". Dal punto di vista procedurale le norme richiamate - pur essendo poste fra loro in correlazione dal testo della legge n. 468/1978 - potevano essere considerate come costitutive di due distinte possibilità di intervento, entrambe volte alla correzione degli effetti finanziari non previsti: da una parte, l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 11-ter, comma 7 ("conseguenti iniziative legislative"), dall'altra l'inserimento nella legge finanziaria annuale di misure destinate a coprire le eccedenze di spesa (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-quater). In sostanza, sulla base di tale interpretazione, l'attività di monitoraggio effettuata dal Ministro dell'economia e delle finanze poteva tradursi sia nell'adozione di provvedimenti correttivi ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, sia nell'approvazione di misure correttive in sede di legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera i-quater.

copertura degli oneri relativi agli esercizi successivi a quello in cui si è verificato lo scostamento.

Inoltre, la clausola deve essere anche “automatica” nel senso di prevedere misure di salvaguardia dell’equilibrio finanziario che devono poter essere attuate senza il ricorso ad ulteriori provvedimenti di natura legislativa – ovvero mediante il rinvio ad un momento successivo dell’adozione di provvedimenti correttivi – ma mediante atti di natura amministrativa immediatamente attivabili.

A differenza di quanto stabilito dalla legislazione precedente è, quindi, la stessa clausola a dover individuare, di volta in volta, gli interventi necessari e sufficienti per porre fine agli scostamenti, e a configurare queste misure in modo tale da consentirne l’attuazione diretta da parte del Ministro dell’economia e delle finanze. Non si tratta di una delegificazione delle norme di copertura, con un sostanziale svuotamento delle prerogative parlamentari, ma, piuttosto, di una semplificazione delle procedure di riallineamento diretta a garantire l’immediata attuazione del “comando” legislativo così come già prefigurato nella clausola di salvaguardia, escludendo la necessità di un nuovo intervento del legislatore.

Il Ministro dell’economia e delle finanze deve essere, quindi, posto non solo nelle condizioni di controllare più agevolmente l’andamento della spesa, ma anche di porre tempestivamente rimedio ad ogni eventuale scostamento dell’onere effettivo rispetto a quello previsto, senza la necessità di individuare le risorse finanziarie supplementari alle quali fare ricorso. Da ciò deriva sia l’impossibilità di concepire clausole *standard*, da replicare in provvedimenti legislativi di diversa natura e consistenza, sia la necessità di definire, caso per caso, contenuti e modalità operative tenendo conto sia delle “caratteristiche” dell’onere previsto, sia della sua copertura⁶⁹.

⁶⁹ Anche la previgente disciplina non indicava un contenuto tipico della clausola di salvaguardia. La prassi applicativa consentiva, tuttavia, di elaborare un modello alquanto standardizzato di clausola di salvaguardia, che, in linea di massima, era riconducibile al seguente schema: a) monitoraggio degli oneri da parte del Ministero dell’economia e delle finanze; b) attivazione delle procedure per l’adozione dei necessari provvedimenti correttivi, consistenti nella presentazione di una relazione e di un’apposita iniziativa legislativa e/o nel rinvio alla legge finanziaria delle misure correttive. Inoltre, in considerazione della specifica tipologia di intervento, era prevista la possibilità che il Ministro dell’economia attingesse al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d’ordine, in attesa dell’adozione dei necessari provvedimenti correttivi. Solo in pochi casi, la formulazione della clausola di salvaguardia si discostava

Spetta, peraltro, al legislatore la scelta delle modalità con le quali assicurare la compensazione tra oneri presunti ed effettivi. Il legislatore può, infatti, intervenire sia al di fuori dell'onere previsto dalla norma con un incremento della copertura finanziaria (rafforzando quella individuata nella clausola finanziaria o ricorrendo a modalità diverse), sia nell'ambito dello stesso onere con la riduzione della spesa o della minore entrata (modificando i contenuti sostanziali del dispositivo, rideterminando i soggetti beneficiari, il *quantum* delle misure previste o i requisiti per accedervi).

Nella prima ipotesi, la clausola deve individuare le ulteriori risorse da destinare alla copertura della spesa risultata superiore a quella originariamente prevista o, in alternativa, prefigurare un incremento delle entrate sino alla concorrenza del maggior onere, operando nello stesso settore economico in cui interviene il provvedimento in questione oppure in un settore differente.

Qualora si agisca sul lato della spesa, la clausola di salvaguardia, in ragione del divieto espresso di ricorrere ai fondi di riserva, deve prevedere la riduzione di specifiche autorizzazioni di spesa, ovvero il ricorso agli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dalla legge di stabilità e destinati alla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi da approvare nel corso degli esercizi finanziari previsti dal bilancio pluriennale, oppure ancora a riduzioni delle spese rimodulabili, non connesse quindi ad oneri inderogabili o a spese obbligatorie, nell'ambito dei singoli stati di previsione. In queste eventualità, tuttavia, il rischio - più volte evidenziato dalla Corte dei conti - è quello del c.d. irrigidimento del bilancio pubblico per l'effetto di vincolare, e rendere inutilizzabili ad altri fini, risorse la cui esigenza di impiego a copertura degli ulteriori oneri è del tutto eventuale, anzi, in linea di principio, da escludere alla luce di una quantificazione dell'onere effettuata dall'amministrazione, verificata dalla Ragioneria generale dello Stato ed infine oggetto del controllo parlamentare.

In ottemperanza alla logica dell'effetto "deterrente" della clausola di salvaguardia, le conseguenze finanziarie di eventuali scostamenti rispetto alle previsioni originarie dovrebbero (preferibilmente) ricadere sullo stesso settore economico in cui

dal modello consolidato, prevedendo procedure caratterizzate da un certo automatismo, dirette a ripristinare, in via immediata e senza nuovo intervento legislativo, la coerenza tra oneri effettivi e risorse stanziare.

opera il provvedimento, così da attuare un collegamento tra i beneficiari della previsione di spesa e gli eventuali soggetti colpiti dall'incremento della copertura finanziaria prevista dalla clausola. L'incremento della spesa dovrebbe, comunque, incidere nell'ambito della stessa amministrazione/missione/programma al fine di salvaguardare il principio di responsabilità di quella amministrazione che non si è mostrata in grado di effettuare quantificazioni corrette degli oneri, o che si trova, comunque, già a sostenere gli oneri della disposizione.

E' ispirata ad una impostazione diversa rispetto a quella ora enunciata la tecnica dei tagli lineari delle spese rimodulabili⁷⁰ di tutti i capitoli di bilancio⁷¹. La tecnica dei tagli lineari e generalizzati, oltreché comportare sempre maggiori difficoltà per le amministrazioni già gravate dalla reiterazione di analoghe operazioni di riduzione lineare degli stanziamenti, appare incoerente con i processi di valorizzazione della capacità di programmazione finanziaria, dato che i tagli intervengono durante l'esercizio finanziario incidendo su programmazioni di spesa già avviate, e di maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni rispetto agli obiettivi di bilancio, in quanto i tagli si sostanziano in una "penalizzazione", una sorta di sanzione oggettiva, che va a gravare in maniera eguale su tutte le amministrazioni centrali ivi comprese quelle estranee alla norma da cui lo scostamento consegue.

Anche con riferimento alla prospettata seconda eventualità, vale a dire il ricorso ad aumenti di entrata, per ovviare a spese superiori alle previsioni, appare opportuno

⁷⁰ Le dotazioni finanziarie a legislazione vigente delle missioni di spesa sono state distinte in due parti: una concernente le "risorse rimodulabili", il cui ammontare costituisce, per ciascun anno del triennio, un complessivo "tetto" di spesa in sede previsionale e gestionale, entro il quale le Amministrazioni, in determinati limiti, possono ripartire le risorse tra i programmi di competenza, tenendo conto delle priorità e delle finalità strategiche piuttosto che del livello della spesa storica; l'altra, relativa alle "risorse non rimodulabili" tra i programmi, la cui quantificazione definitiva forma oggetto di proposta da parte della Amministrazioni e di revisione a cura della Ragioneria generale dello Stato ai fini della verifica della corretta applicazione dei parametri previsti dalla legge per la quantificazione medesima (es. competenze fisse al personale, spese per interessi ed altre classificabili come oneri inderogabili).

⁷¹ Vedasi l'art. 1, comma 13, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)". La disposizione richiamata ha autorizzato il Ministro dell'economia e delle finanze a provvedere, con proprio decreto, nel caso in cui gli introiti derivanti dalle procedure di assegnazione di diritti di trasmissione in banda larga fossero inferiori alle previsioni, alla riduzione lineare, fino alla concorrenza dello scostamento finanziario registrato, delle dotazioni finanziarie nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero.

operare nell'ambito dello stesso settore economico per assicurare il collegamento tra i beneficiari della disposizione onerosa e gli eventuali soggetti colpiti da nuove forme di imposizione o dal rafforzamento di quelle già esistenti. Non appare in linea con le finalità dell'istituto in esame prevedere che debbano essere disposti aumenti di imposte in settori estranei all'ambito di applicazione della norma la cui attuazione ha determinato lo scostamento rispetto alle previsioni del legislatore. Il ricorso all'incremento di entrate richiede, peraltro, valutazioni più ampie di politica economica per l'effetto recessivo sulla crescita economica che deriva da un aumento della pressione fiscale, in una realtà, come quella nazionale, che già registra una pesante pressione fiscale.

E' previsto, inoltre, che la clausola di salvaguardia, anziché assicurare la copertura dei maggiori oneri determinatisi in sede di attuazione di una legge, possa intervenire direttamente sull'onere finanziario; ciò al fine di ricondurre il livello delle spese, o delle minori entrate, entro le previsioni originarie attraverso un correttivo alle norme sostanziali, da attuare mediante una graduazione nel soddisfacimento dei diritti proporzionale alle risorse finanziarie disponibili, oppure per mezzo di una riduzione della platea dei beneficiari dei singoli provvedimenti ridefinendo in maniera più stringente i requisiti di accesso al beneficio.

Per non incorrere in obiezioni di carattere costituzionale, la disciplina legislativa dovrebbe, per quanto possibile, essere esaustiva, limitando al massimo la discrezionalità dell'autorità di governo e, quindi, il potere di incidere surrettiziamente sui contenuti della legge sostanziale. Le clausole dovrebbero, ad esempio, individuare la percentuale massima di riduzione delle prestazioni, e non limitarsi a disporre che queste siano automaticamente ridotte in relazione alla dimensione degli scostamenti.

A parte l'esigenza di individuare con sufficiente precisione la disciplina da applicare nel caso in cui si verificassero gli scostamenti, deve rilevarsi che la soluzione di intervenire sugli aspetti "sostanziali" alla base dell'onere finanziario appare di difficile praticabilità in determinate situazioni, in quanto le spese oggetto di previsione coincidono in buona sostanza con gli oneri inderogabili (che non consentono, per loro stessa natura, la determinazione di limiti massimi di spesa), e non sempre, o comunque

solo a determinate condizioni, sono suscettibili di essere ridotte nel loro ammontare stante la necessità di assicurare il rispetto di alcuni principi costituzionali fondamentali.

A tal riguardo, deve evidenziarsi che quando si verte in materia di diritti soggettivi la Costituzione pone vincoli non trascurabili al ridimensionamento delle prestazioni per mezzo delle clausole di salvaguardia. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle competenze del legislatore statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione). Ebbene, la previsione di una riduzione delle prestazioni al di sotto del livello definito essenziale, pur in presenza di un imprevisto maggior onere finanziario, potrebbe risolversi in una lesione inammissibile dei diritti civili e sociali oggetto di tutela costituzionale.

In parte diverso è il caso in cui l'ampiezza del diritto soggettivo (e non la possibilità comunque di goderne) sia condizionata dalle risorse disponibili. Ciò si verifica quando le disposizioni normative che attribuiscono il diritto nascono già con un "meccanismo di salvaguardia endogeno"⁷² (ad esempio prevedendo un numero limitato di accessi ad un determinato beneficio, rideterminando il beneficio previsto dalla disposizione originaria, posticipando la decorrenza del godimento del beneficio). Pur rientrandosi nella fattispecie degli oneri valutati, in questo caso non appare necessario prevedere nella clausola di salvaguardia misure compensative a fronte di maggiori oneri individuati nell'ambito della attività di monitoraggio. I meccanismi già previsti dalla norma assolvono alla funzione di garanzia tipica della clausola di salvaguardia, controllando di fatto il rispetto delle risorse programmate.

Valutazioni specifiche e puntuali merita anche il tema delle spese volte a soddisfare obblighi internazionali che discendono da un trattato o da impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea.

In entrambi i casi, una limitazione degli oneri finanziari, e quindi una modifica degli impegni sottoscritti dal nostro Paese, non potrebbe che derivare da intese intercorse, rispettivamente, in sede internazionale o europea; una revisione unilaterale

⁷² Vedasi Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *"La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive"*, anno 2010.

degli obblighi assunti si configurerebbe inevitabilmente quale inadempimento sanzionabile nei termini e con le procedure previste dall'ordinamento internazionale o comunitario.

Sembra, in altri termini, da escludere che una legge di ratifica di un trattato internazionale possa subordinare l'esecuzione degli obblighi assunti nei confronti degli altri Stati contraenti al contenimento degli oneri finanziari entro un determinato limite; parimenti, deve escludersi che una legge di recepimento di una direttiva comunitaria possa prevedere l'applicazione di una disciplina diversa da quello prevista dalla fonte comunitaria al verificarsi di scostamenti rispetto alle originarie previsioni di spesa.

L'alternativa descritta ai fini del riallineamento degli oneri finanziari (intervento di riduzione dell'onere oppure incremento della copertura) presenta vantaggi e svantaggi che vanno opportunamente considerati in sede di definizione della clausola di salvaguardia.

In particolare, in dottrina, sono state sollevate numerose critiche al ricorso a coperture ulteriori in caso di insufficienza di quelle originarie. Questa soluzione renderebbe infatti ammissibili coperture finanziarie *ab origine* inadeguate (in evidente contrasto con l'art. 81, comma 4). Inoltre, in tal modo, si tenderebbe a superare la natura previsionale della copertura finanziaria e, invertendo la logica costituzionale, si attribuirebbe prevalenza alla clausola di copertura finanziaria rispetto alla parte sostanziale della legge di spesa. Portando alle estreme conseguenze il ragionamento, deve dirsi ancora che in questa maniera finirebbe con il divenire di trascurabile importanza, e finanche non più necessaria, la predisposizione di un'accurata quantificazione e copertura dell'onere dei provvedimenti legislativi, in palese violazione dei principi costituzionali in materia.

E' evidente, peraltro, che l'amministrazione responsabile della spesa, potendo fare affidamento su un rafforzamento automatico della copertura finanziaria nelle ipotesi di scostamento della spesa rispetto alle previsioni, sia indotta ad attenuare il rigore delle proprie valutazioni. Tale rischio potrebbe, tuttavia, essere scongiurato qualora la clausola di salvaguardia preveda una copertura delle eventuali maggiori spese a valere esclusivamente sulle risorse dell'amministrazione responsabile della spesa. Non è inoltre da sottovalutare l'effetto deterrente derivante dalla circostanza che l'operato

dell'amministrazione diverrebbe a quel punto oggetto di critica da parte di quanti, a motivo di previsioni di spesa erranee o di una inefficiente attuazione della norma, si vedrebbero ridurre le prestazioni alle quali avevano originariamente diritto.

Sempre con riferimento alle obiezioni sollevate dalla dottrina, va osservato come una clausola di salvaguardia correttamente formulata non comporti il prevalere delle norme di copertura finanziaria sulle norme sostanziali che determinano l'ammontare dell'onere. Sono, infatti, le stesse norme sostanziali a dover disciplinare i criteri e le modalità in base ai quali procedere alla riduzione delle prestazioni originariamente previste, nel rispetto, in particolare, dei principi costituzionali di eguaglianza e di ragionevolezza, nonché della gerarchia delle fonti. Non sembra, in altri termini, che vi siano ragioni di natura costituzionale per negare che il legislatore, nel riconoscere ad esempio il diritto soggettivo ad una prestazione previdenziale, possa al contempo disporre che, qualora i relativi oneri finanziari risultassero superiori rispetto a quelli quantificati in sede di elaborazione dell'atto legislativo, la prestazione previdenziale in questione venga ridotta per un determinato ammontare, con riflessi solo sulle modalità di esercizio e sulla portata del diritto soggettivo. Al riguardo, si ricorda come la Corte costituzionale abbia da tempo riconosciuto la facoltà del legislatore di emanare disposizioni che modifichino *in peius* la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti⁷³.

Come già evidenziato, la natura automatica delle misure di compensazione previste nella clausola di salvaguardia restringe l'attività del Ministero dell'economia e delle finanze (all'esito del monitoraggio degli effetti finanziari del provvedimento effettuato da parte del Ministro competente) all'adozione delle misure indicate nella clausola di salvaguardia, e ad una apposita relazione alle Camere.

Assume, a questo punto, un'autonoma e distinta rilevanza la previsione del comma 13 dell'articolo 17 della legge 196 del 2009 che demanda al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di assumere tempestivamente, qualora l'attuazione di leggi pregiudichi il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, le

⁷³ Si vedano, tra le altre, le sentenze n. 349 del 1988 e n. 822 del 1988. In materia previdenziale, inoltre, la Corte ha, da tempo, affermato il principio secondo cui il legislatore può, al fine di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa, ridurre trattamenti pensionistici già in atto.

“iniziative legislative” idonee ad assicurare il rispetto dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è prevista anche nelle ipotesi in cui sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, accogliendo interpretazioni della normativa vigente suscettibili di recare maggiori oneri per la finanza pubblica, richiedano il tempestivo intervento del Ministro dell’economia e delle finanze.

La disposizione è analoga a quella presente nella legge 468/1978, a cui rinviavano di regola le clausole di salvaguardia che, nella legislazione previgente, erano prive di norme di immediata applicazione.

Nel nuovo contesto normativo, il ricorso alle iniziative legislative assume, invece, la natura di strumento di chiusura del sistema, destinato a trovare applicazione nell’ambito della tutela generale degli obblighi di stabilità assunti a livello comunitario nel caso delle c.d. eccedenze di spesa. La procedura di correzione degli effetti finanziari riguarda non più, infatti, gli scostamenti fra oneri e mezzi di copertura verificatisi su singole norme di legge ma, piuttosto, la necessità di riallineamento delle previsioni relative ad una legge rispetto agli obiettivi di finanza pubblica fissati con i documenti di programmazione economico-finanziaria approvati in sede parlamentare. La prima ipotesi (necessità di correggere gli scostamenti su singole norme) è ora considerata, come già evidenziato, nell’ambito del meccanismo generale di copertura finanziaria delle leggi, in base al quale la clausola di salvaguardia deve contenere disposizioni automatiche ed effettive.

Gli interventi legislativi correttivi degli effetti finanziari possono essere adottati con la legge di stabilità⁷⁴ (già legge finanziaria), che nel nuovo contenuto semplificato e ridotto ammette, comunque, tutti quegli interventi di riallineamento degli effetti finanziari che non possono essere adottati a legislazione vigente con semplice atto amministrativo (di cui, come evidenziato, viene comunque ampliata l’utilizzazione con i nuovi contenuti della clausola di salvaguardia), ma debbono essere adottati necessariamente con atto legislativo. E’ venuto meno, rispetto alla previgente normativa, l’obbligo di riferire al Parlamento circa le cause che hanno determinato

⁷⁴ Articolo 11, comma 3, lett. l), della legge n. 196/2009. Analoga possibilità era riconosciuta dalla normativa previgente (art. 11, lett. i-*quater*, della legge n. 468/1978) relativamente alla legge finanziaria.

pregiudizi al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica o in relazione agli effetti di decisioni di organi giurisdizionali. Tali informazioni sono, comunque, rinvenibili nella documentazione a corredo delle iniziative legislative che il Ministro dell'economia e delle finanze è tenuto ad assumere.

Trova, infine, conferma espressa la previsione contenuta nell'articolo 61 del decreto legislativo 165/2001 in materia di pubblico impiego. Questa norma stabilisce specifiche procedure di informazione al Parlamento e di adozione di misure correttive qualora si verificano per qualunque causa, o si prevedano, scostamenti rispetto agli stanziamenti fissati per le spese destinate al personale, e in caso di pronunce giurisdizionali suscettibili di determinare oneri per la finanza pubblica.

Nel primo caso, il Ministro competente è chiamato ad informare il Ministro dell'economia e delle finanze che riferisce al Parlamento, proponendo l'adozione di misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio del bilancio. Nel secondo caso, le pubbliche amministrazioni che vengono, in qualunque modo, a conoscenza di decisioni giurisdizionali che comportino oneri a carico del bilancio, devono dare immediata comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze. Nel caso di decisioni che producano nuovi o maggiori oneri rispetto alle spese autorizzate, il Ministro dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale o dalla conoscenza delle decisioni esecutive di altre autorità giurisdizionali, presenta una relazione al Parlamento, impegnando il Governo e il Parlamento a definire, con procedura d'urgenza, una nuova disciplina legislativa idonea a ripristinare i limiti della spesa globale. La stessa procedura deve seguirsi nel caso in cui pervengano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica richieste volte alla estensione generalizzata di decisioni giurisdizionali esecutive incidenti sulla entità della spesa autorizzata.

7. I contenuti, le modalità e i termini per la predisposizione della relazione tecnica.

Il vincolo costituzionale di copertura finanziaria delle leggi è rafforzato dall'ampliamento delle fattispecie per le quali è obbligatoriamente prevista la presentazione della relazione tecnica, indispensabile per la conoscenza e la verifica tecnica in sede parlamentare di tutte le conseguenze finanziarie dei provvedimenti legislativi, e dei contenuti obbligatori della stessa relazione che vengono arricchiti di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione sui saldi di finanza pubblica⁷⁵.

In particolare, ai sensi dell'art. 81 Cost., la copertura finanziaria deve essere "adeguata" sotto il profilo quantitativo (corrispondenza tra risorse individuate e risorse necessarie alla attuazione della norma di spesa o di minore entrata) e temporale (allineamento tra decorrenza della misura di copertura e quella dei nuovi oneri finanziari), soprattutto se gli oneri di prima attuazione differiscono rispetto a quelli c.d. a regime. L'adempimento dell'obbligo di copertura degli oneri deve avvenire secondo un criterio di effettività che si verifica solo quando la copertura è commisurata ad una spesa, o ad una minore entrata, correttamente definita nel suo ammontare.

La verifica del concorso di tali elementi non può prescindere dal potenziamento della funzione informativa svolta dalla relazione tecnica, che è chiamata a fornire i dati e gli elementi necessari per una verifica tecnica della correttezza della quantificazione e dell'adeguatezza della copertura; ciò in un contesto più ampio di controllo efficace delle dimensioni e della qualità dei provvedimenti di legge onerosi, nella considerazione dei limiti stringenti rappresentati dalle risorse a disposizione e della necessità di superare i margini di inefficienza degli impegni di spesa e di scongiurare eventuali c.d. esternalità negative (*spill over*).

Ma la relazione tecnica non costituisce soltanto il principale strumento per la verifica dei profili finanziari connessi ai nuovi provvedimenti di spesa, a garanzia dunque del rispetto sostanziale dell'articolo 81, quarto comma, Cost., e della tenuta dei conti pubblici. In una prospettiva più ampia, di natura istituzionale, garantisce

⁷⁵ L'art. 60, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 già prevedeva che il Ministero dell'economia e delle finanze fornisse nella relazione tecnica gli elementi di valutazione degli effetti dei provvedimenti legislativi onerosi sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto.

l'osservanza di quei principi di *accountability*⁷⁶ delle *policies* di finanza pubblica alla base di tutti gli ordinamenti finanziari democratici, concorrendo a favorire la necessaria dialettica tra Parlamento e Governo. Il potenziamento della strumentazione conoscitiva, con la previsione della trasmissione al Parlamento di una serie di documenti tra cui, in particolare, la relazione tecnica, costituisce l'elemento essenziale per favorire tale equilibrio ed agevolare la funzione parlamentare di controllo sulla finanza pubblica. In tale direzione, la relazione tecnica appare funzionale al complessivo potenziamento degli strumenti attraverso i quali si esplicano i poteri di indirizzo e di controllo esercitati dal Parlamento rispetto al complesso delle attività finalizzate alla realizzazione di un determinato indirizzo politico perseguito dal Governo. E' evidente la difficoltà della ricerca di un punto di equilibrio tra le prerogative di quest'ultimo, che deve essere messo nella condizione di poter attuare le sue scelte politiche, e quelle delle Camere, che devono poter disporre di adeguati strumenti conoscitivi a supporto di una attività di controllo che abbia un contenuto effettivo, sostanziale, e non meramente formale.

Nel dettaglio, la predisposizione della relazione tecnica, a cura dell'amministrazione competente per materia, segna l'avvio del procedimento di quantificazione e copertura degli oneri connessi alle proposte di nuove leggi.

La relazione deve essere trasmessa in formato telematico alla Ragioneria generale dello Stato a cui spetta il compito di verificare la correttezza delle quantificazioni effettuate e della idoneità, congruità, e disponibilità delle coperture indicate (la c.d. bollinatura). L'attività di verifica affidata alla Ragioneria generale investe, in particolare, due profili: quello del riscontro della coerenza interna della

⁷⁶ E' il termine con cui la dottrina fa riferimento all'esigenza di rendere conto degli esiti delle azioni poste in essere da parte di coloro che si assumono delle responsabilità in relazione a uno specifico mandato ricevuto. Nell'ambito della finanza pubblica il termine è legato agli effetti del concorso di due diversi profili – uno interno ed uno esterno - di gestione dei conti pubblici. L'*accountability* interna ha come obiettivo quello di introdurre logiche e meccanismi di maggiore responsabilizzazione all'interno delle amministrazioni pubbliche relativamente all'impiego delle risorse e alla produzione dei correlati risultati, e mira a supportare il decisore politico e gestionale nelle scelte di allocazione ed impiego delle risorse, nonché a individuare e definire spazi di autonomia e di responsabilizzazione sui risultati. L'*accountability* esterna, invece, ha come scopo quello di supportare il controllo sociale della collettività sulle decisioni di allocazione ed impiego delle risorse, sul livello di risultati economici e non raggiunti e, infine, sulla loro coerenza rispetto alla missione istituzionale.

quantificazione e quello della verifica della compatibilità finanziaria degli schemi di provvedimento rispetto ai vincoli di finanza pubblica.

Segue una fase di verifica politica e tecnica, in sede parlamentare, che si svolge presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato, che si avvalgono dei rispettivi Servizi di Bilancio.

Dopo la promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica⁷⁷, completano il quadro delle verifiche i referti quadrimestrali inviati dalla Corte dei conti alle Camere sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato, e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (analogamente a quanto già previsto dall'articolo 11-ter, comma 6, della legge n. 468 del 1978)⁷⁸. I referti, pur non comportando conseguenze giuridiche, contengono, comunque, un giudizio *a posteriori* sulle conseguenze finanziarie dell'attività legislativa e possono rivelarsi di notevole importanza non solo per il legislatore ma anche per l'attività di quei soggetti, quali il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, preposti alla verifica esterna del rispetto del dettato costituzionale da parte degli atti legislativi.

La nuova normativa contabile prevede l'aggiornamento della relazione tecnica all'atto del passaggio del provvedimento legislativo tra i due rami del Parlamento, e la

⁷⁷ In quanto garante della Costituzione, un ruolo rilevante è svolto anche dal Presidente della Repubblica il quale, in base all'art. 74, "*prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione*". Il potere di veto (solo sospensivo in quanto, come noto, l'art. 74 prosegue affermando che "*se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata*") include anche i casi riferibili all'art. 81, ed infatti gran parte dei rinvii presidenziali al Parlamento sono avvenuti proprio per incompatibilità con i principi contenuti in questo articolo.

⁷⁸ Questi referti, formalmente estesi ai decreti legislativi, secondo una prassi consolidatasi negli ultimi anni per iniziativa della Corte stessa e condivisa in sede parlamentare, presentano generalmente una parte in cui sono indicate le caratteristiche delle leggi approvate, quali l'iniziativa (se governativa o parlamentare), il numero delle leggi che recano esplicitamente effetti finanziari, l'ammontare dei relativi oneri e la natura degli stessi (parte corrente o di conto capitale, annuali, pluriennali o permanenti). A queste indicazioni di carattere descrittivo seguono le considerazioni di carattere tecnico sui criteri adottati per la quantificazione degli oneri, sulla qualità della relazione tecnica e sulle modalità di copertura. E' in questa fase che la Corte può far emergere le varie problematiche connesse con i provvedimenti di spesa. Ad essere oggetto delle valutazioni negative della Corte sono soprattutto i procedimenti e gli elementi informativi utilizzati per la stima degli oneri e in particolare le carenze riscontrate nelle relazioni tecniche. Non mancano, peraltro, osservazioni critiche in merito alle modalità di copertura. In tal senso, le analisi tecniche fornite nelle relazioni della Corte svolgono una funzione di ausilio e stimolo nei confronti del Parlamento che, nella sua opera continua di affinamento delle modalità di quantificazione e copertura dei provvedimenti legislativi, sovente ha preso spunto dai rilievi e dai suggerimenti offerti dai referti della Corte.

trasmissione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del testo approvato. L'introduzione dell'obbligo di aggiornamento delle relazioni tecniche nei casi di navetta tra i due rami del Parlamento formalizza una prassi parlamentare sorta per consentire alle Camere di disporre degli elementi necessari per la valutazione delle disposizioni onerose introdotte nel corso dell'*iter* parlamentare. Pertanto, le amministrazioni competenti, al fine di consentire alla Ragioneria generale dello Stato di effettuare le verifiche nei tempi prescritti, dovranno provvedere a fornire le necessarie indicazioni con riferimento sia alle disposizioni recate nei testi originari dei provvedimenti, sia alle disposizioni scaturenti da interventi emendativi.

Le innovazioni più significative riguardano, peraltro, l'estensione dell'obbligo di redazione della relazione tecnica a tutti gli atti di natura legislativa da cui possano derivare conseguenze finanziarie. In particolare, l'obbligo della redazione della relazione tecnica riguarda:

- a. i disegni di legge di iniziativa governativa, ricomprendendo anche quelli di conversione dei decreti-legge, nonché quelli recanti deleghe;
- b. gli schemi di decreto legislativo, anche nell'ipotesi in cui alla corrispondente legge di delega non sia ascritto alcun effetto finanziario. La relazione tecnica dovrà in questo caso dare conferma dell'assenza di oneri per la parte di attuazione della delega⁷⁹;
- c. gli emendamenti di iniziativa governativa;
- d. le proposte di legge di iniziativa parlamentare e gli emendamenti all'esame delle

⁷⁹ Con riguardo alle deleghe, sia di carattere oneroso che finanziariamente neutre, la relazione tecnica deve quindi essere presentata due volte: in sede di approvazione della legge di delega e, successivamente, all'atto dell'acquisizione del parere del Parlamento, prima dell'approvazione dei decreti legislativi da parte del Governo. La prima presentazione ha lo scopo di fornire gli elementi utili relativi alle risorse finanziarie destinate al conseguimento degli obiettivi e delle finalità perseguite dalla legge delega, ovvero a dimostrare che la neutralità finanziaria della legge delega possa essere effettivamente garantita in sede di adozione dei decreti delegati. La seconda presentazione fa riferimento alla valutazione degli oneri, o della loro assenza, in sede di adozione degli atti delegati. La presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi di decreto è entrata nella prassi a partire dal 1992 ed è stata formalizzata dall'articolo 3 della legge n. 208 del 1999. La verifica della relazione tecnica si svolge secondo le usuali procedure ma, a differenza di quanto avviene nel procedimento legislativo ordinario, nel quale il parere della Commissione Bilancio può incidere direttamente sul provvedimento, per i decreti legislativi si conclude con un parere – ovvero con l'espressione dei rilievi sulle conseguenze di carattere finanziario, qualora l'atto normativo rientri nella competenza di Commissione diversa da quella bilancio – il cui recepimento è comunque rimesso alla volontà del Governo.

Commissioni parlamentari per le quali le stesse Commissioni la richiedono al Governo;

- e. i regolamenti delegificanti che abbiano profili finanziari;
- f. gli ulteriori casi previsti dai regolamenti parlamentari in cui il Governo è tenuto alla sua presentazione.

A questo elenco devono aggiungersi anche i disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), la cui relazione tecnica deve essere redatta e presentata dai proponenti.

Nel dettaglio, la relazione si compone: a) di una parte descrittiva che deve indicare i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni altro elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare, oltre a dover rispettare le ulteriori prescrizioni riferite a specifiche tipologie di spese; b) di un prospetto riepilogativo che sinteticamente deve esporre, per gli anni del triennio preso in considerazione, gli effetti derivanti dalle disposizioni del provvedimento sul saldo netto da finanziare, sul saldo di cassa e sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

La parte descrittiva deve contenere i seguenti elementi:

- a. una breve descrizione del contenuto della norma (ambito applicativo e finalità);
- b. i dati e parametri utilizzati per la quantificazione degli oneri e delle risorse da utilizzare a copertura e le relative fonti;
- c. la metodologia di calcolo utilizzata, o le modalità di valutazione adottate qualora non possano essere quantificati gli oneri ricorrendo a parametri e misure predefiniti;
- d. per le spese correnti e le minori entrate, gli importi annuali fino alla completa attuazione delle norme, o l'indicazione degli importi annuali e dell'importo a regime in caso di oneri permanenti;
- e. per le spese di conto capitale, gli importi annuali e l'importo complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. La modulazione da indicare per gli anni considerati dal bilancio pluriennale deve tener conto dell'entità effettivamente realizzabile degli interventi previsti (stato di avanzamento dei lavori – SAL). Pertanto gli importi annuali dovranno essere commisurati al profilo dei pagamenti presumibilmente da effettuare;

- f. l'indicazione della natura dell'autorizzazione di spesa: il limite massimo di spesa per le leggi che autorizzano direttamente, indicandone esattamente l'importo e le spese da iscrivere in bilancio, o l'onere valutato per quelle autorizzazioni di spesa il cui livello è suscettibile di variazioni nel corso del tempo;
- g. i dati, i parametri e le metodologie utilizzati per valutare gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto ed indicazione dei criteri per la quantificazione e la compensazione di tali effetti.

Nel caso di coperture mediante la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, oltre alla dimostrazione della disponibilità delle risorse da cui si attinge, occorre fornire indicazione sui motivi del mancato utilizzo delle risorse medesime per le finalità cui erano originariamente destinate in base della legislazione vigente.

Con riguardo alla individuazione del contenuto necessario della relazione tecnica, si precisa che, in coerenza con la *ratio legis*, è da considerare "necessario" qualsiasi ulteriore dato o informazione che si dimostri utile alla quantificazione degli effetti finanziari, anche se non espressamente indicato dalla legge n. 196 del 2009.

Ferme restando le indicazioni sul contenuto minimo della relazione tecnica, il legislatore (articolo 17, comma 7, legge 196/2009) disciplina in maniera più dettagliata la stesura della relazione tecnica nelle ipotesi di disposizioni in materia pensionistica e di pubblico impiego. Rispetto ai contenuti informativi già richiesti dalla legge n. 468 del 1978, le novità introdotte dalla legge n. 196/2009 consistono nell'obbligo di una proiezione su un orizzonte almeno decennale degli effetti finanziari delle singole disposizioni e nell'indicazione delle specifiche ipotesi previste per il comparto scuola.

La proiezione su un orizzonte almeno decennale degli effetti finanziari consente di considerare quantificazioni variabili nel tempo. In linea generale, salvo casi particolari che si potranno valutare caso per caso, si ritiene che un orizzonte di dieci anni rappresenti un intervallo temporale congruo per cogliere il dispiegarsi degli effetti più significativi delle disposizioni in materia di personale, rimandando eventualmente ad un'esposizione descrittiva all'interno della relazione tecnica la discussione di effetti rilevanti di ancora più lungo periodo⁸⁰.

⁸⁰ La circolare n. 32/2010 del Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento anche alla specifica metodologia di proiezione che le amministrazioni sceglieranno di utilizzare, raccomanda di

Per le disposizioni relative al comparto scuola, dovrà essere fornita l'eventuale giustificazione per la scelta di uno specifico scenario demografico. Data la rilevante variabilità territoriale nella composizione e distribuzione del personale scolastico rispetto al fabbisogno di servizio, è ritenuta opportuna, ove possibile, l'indicazione degli elementi con riguardo alla disaggregazione territoriale delle variabili.

Alla luce dell'esperienza applicativa, deve riferirsi che il contenuto delle relazioni tecniche ha evidenziato la mancanza di omogeneità e la carenza degli elementi informativi richiesti dalle norme di legge.

La configurazione della relazione quale condizione (imprescindibile) di procedibilità per l'esame istruttorio di una proposta legislativa governativa⁸¹ è stata, pertanto, "rinvigorita" con la predisposizione di un modello di relazione *standard* (c.d. "manuale per la predisposizione della relazione tecnica")⁸², aggiornato a seguito

adottare, comunque, un approccio prudenziale nella valutazione degli oneri e delle economie. Le quantificazioni devono rispondere ad un requisito generale di robustezza, nel senso di mantenersi relativamente stabili a seguito di modifiche contenute nelle ipotesi rispetto cui sono costruite e di non mostrare un'eccessiva dipendenza da valori parametrici anomali rispetto alle tendenze storiche. In linea generale, l'utilizzo di valori medi tende a soddisfare tale requisito. Inoltre, a fronte di un profilo di sviluppo anche variabile, i singoli valori annuali riportati nella relazione tecnica debbono essere unici - ovvero deve essere indicato un unico valore per ciascun anno. L'eventuale discussione di scenari alternativi in corrispondenza di diverse ipotesi potrà costituire contenuto descrittivo della relazione tecnica.

⁸¹ Vedasi la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 ("Istruttoria degli atti normativi del Governo) che individua la relazione tecnica tra i documenti a corredo degli atti normativi di Governo indispensabili per l'avvio dell'esame istruttorio.

⁸² Vedasi la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 28 gennaio 2005. La direttiva ricorda, in premessa, come l'elaborazione di uno schema di presentazione per le relazioni tecniche rientri nelle misure volte a implementare la fase di programmazione amministrativo-gestionale dell'attività amministrativa, ponendosi tale procedura come condizione per assicurare la piena coerenza della fase legislativa con quella di pianificazione degli indirizzi politici. I contenuti di questa direttiva sono stati successivamente ribaditi dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006, recante "Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006", pubblicata nella G.U. del 15 giugno 2006, n. 137. Tale direttiva ricorda, in particolare, come le coperture finanziarie dei nuovi provvedimenti debbano essere idonee a garantire il rispetto dell'art. 81 della Costituzione, nonché degli obiettivi contenuti nel Patto di stabilità, in relazione agli impatti sui saldi di finanza pubblica. A tale fine le amministrazioni proponenti devono corredare ciascun provvedimento della prescritta relazione tecnica, redatta secondo il modello *standard* previsto dalla direttiva del 23 dicembre 2004, ora sostituita. Le iniziative legislative prive di relazioni tecniche o, comunque, con relazioni redatte in difformità dal prescritto modello *standard* non possono essere prese in esame.

dell'ampliamento degli obblighi informativi imposto dalla nuova legge di contabilità pubblica (circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 32 del 13 settembre 2010 su "Relazione tecnica – adempimenti previsti dalla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17"). L'obiettivo perseguito è quello di superare la redazione di relazioni tecniche eccessivamente generiche e non sistematiche, rendendo omogenee le procedure di valutazione e fornendo alle amministrazioni linee guida di carattere operativo per la rilevazione e il calcolo dei costi.

Al fine di rendere espliciti tutti i dati e gli elementi che giustificano l'ipotesi di assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, la richiamata circolare estende la redazione della relazione tecnica anche ai casi in cui il provvedimento legislativo non produca conseguenze finanziarie (con l'apposita clausola di neutralità finanziaria), o sia comunque da attuare con risorse già disponibili a legislazione vigente, con l'indicazione di risorse già presenti in bilancio (o in tesoreria), utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. Tale obbligo è previsto dalla nuova legge di contabilità limitatamente agli schemi di decreto legislativo, che devono essere corredati di relazione tecnica anche nell'ipotesi in cui alla corrispondente legge di delega non sia ascritto alcun effetto finanziario.

Rimane aperta la questione – segnalata più volte dalla Corte dei conti⁸³ - della sostanziale concentrazione delle norme di spesa nei provvedimenti d'urgenza e dell'inserimento, nel corso del procedimento di conversione, di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive rispetto a quelle previste nel testo originario, nonostante la loro notevole portata e la estraneità all'oggetto del provvedimento iniziale.

In disparte i profili di carattere ordinamentale connessi all'affievolimento della partecipazione parlamentare alle decisioni di spesa e al maggior accentramento delle decisioni stesse nella funzione di governo, sono proprio l'estrema ristrettezza dei tempi a disposizione per l'esame parlamentare - in molti casi limitato ad una sola delle Camere – dovuta alla necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, e la chiusura dell'esame stesso imposta dall'apposizione della questione di fiducia specie a

⁸³ Da ultimo cfr. Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2010" (per il testo della relazione si rinvia al link indicato nella nota 32).

seguito della presentazione dei c.d. maxiemendamenti, che determinano la totale mancanza, o comunque l'insufficienza, delle relazioni tecniche. Si tratta di situazioni che penalizzano l'attività di valutazione degli oneri finanziari da parte degli organi parlamentari, sia sotto il profilo degli oneri dichiarati, sia sotto quello dei possibili riflessi di spesa di disposizioni assunte come neutre, sia infine sotto quello della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intendono soddisfare.

SCHEDE DI PRESENTAZIONE
(Modalità di copertura ed esemplificazioni pratiche)

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Fonti

Art. 43, comma 3, R. D. decreto n. 2440 del 1923 – Contabilità generale dello Stato

norma di carattere primario, derogabile da leggi successive (abrogata dalla legge n. 468 del 1978):

“Nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse”

Art. 81 Cost.- Costituzione c.d. finanziaria

definizione degli equilibri di bilancio sulla base della legislazione vigente (3° comma) e obbligo di copertura delle leggi approvate in corso d'anno (4° comma):

*“Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.
Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”*

Sentenza Corte Costituzionale n. 1 del 10 gennaio 1966

per la prima volta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa statale per violazione dell'art. 81, co. 4, Cost. rilevando che l'obbligo di copertura debba essere osservato “con puntualità rigorosa” anche per le spese che vanno oltre l'esercizio in corso.

Legge 468 del 78 - Riforma della contabilità generale dello Stato

introduzione del nuovo strumento giuridico della “legge finanziaria” per determinare le disponibilità per la copertura (ricorso al mercato + entrate) di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Artt. 11-bis e 11-ter, legge n. 468 del 78, aggiunti dalla **legge n. 362 del 1988**, rispettivamente in materia di:

- **disciplina dei Fondi speciali** “destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale”.

- **copertura finanziaria delle leggi di spesa:**
 - individuazione delle **modalità di copertura** consentite:
 - fondi speciali;
 - riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
 - nuove o maggiori entrate.

 - **relazione tecnica** a corredo dei provvedimenti di legge, sottoposta a verifica parlamentare*;

 - **relazione quadrimestrale della Corte dei conti** sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione.

* costituzione di appositi Servizi del bilancio presso le due Camere.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

DL. n. 194 del 2002 (conv. legge n. 246 del 2002) – Decreto c.d. “taglia-spese”

Introduzione di meccanismi automatici di controllo della spesa pubblica per facilitare rispetto dei parametri comunitari.

Autorizzazioni di nuove o maggiori spese: le disposizioni hanno effetto entro i limiti espressamente autorizzati. Con decreto dirigenziale della Ragioneria Generale dello Stato viene accertato il raggiungimento dei limiti fissati dallo stanziamento. E' consentita la sospensione, per l'anno in corso, di una singola spesa (nuovo comma *6-bis*, art. 11-*ter*, della legge n. 468 del 1978).

Previsione di spesa: se gli oneri superano le previsioni, meccanismo della clausola di salvaguardia e attivazione della procedura di cui al comma 7 (“conseguenti iniziative legislative”). Analoga procedura può essere promossa se dall'attuazione delle leggi derivi un pregiudizio al conseguimento degli obiettivi indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria approvato con la risoluzione parlamentare. Si ricorre, spesso, a un taglio omogeneo e tendenzialmente generale, fatte salve alcune eccezioni, delle spese individuate dal Ministro.

Misure correttive in finanziaria: la legge finanziaria può prevedere norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi (nuova lett. *i-quater*), co. 3, dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978).

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

La nuova legge di contabilità generale n. 196 del 2009

(ha abrogato la 468/197- è stata modificata dalla legge n. 39/2011)

L'articolo 17 del Titolo V riproduce sostanzialmente, con alcune modifiche, gli artt. 11-*bis* (fondi speciali), 11-*ter* (copertura finanziaria) e 27 (compensazione oneri a carico di amministrazioni ed enti pubblici) della legge n. 468 del 1978.

Novità più rilevanti:

- **comma 2:** le leggi di delega con effetti onerosi devono prevedere i mezzi di copertura finanziaria necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi; la quantificazione degli oneri può essere presentata anche all'atto della adozione degli stessi, nel caso di materie particolarmente complesse, ma ogni singolo decreto legislativo potrà essere emanato solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti di copertura;

- **comma 12:** l'adozione "obbligatoria", nei casi di oneri valutati, di una clausola di salvaguardia "effettiva ed automatica" che deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumento delle entrate nel caso di scostamenti tra oneri "previsti" e oneri "effettivi"

- **commi 12- 13:** modifica dei meccanismi automatici correttivi che limitano l'obbligo di relazione del MEF ai soli casi di superamento delle previsioni di spesa e conseguente attivazione della clausola di salvaguardia.

Per le altre fattispecie, il Ministro assume "tempestivamente le conseguenti iniziative legislative" nel caso in cui dall'attuazione delle leggi di spesa derivi un pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Si prevede l'attivazione della 'procedura di salvaguardia' anche "in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente".

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Le modalità di copertura finanziaria

1. Fondi speciali (previsti dalla legge di stabilità nelle Tab. A e B).

Articolati per accantonamenti imputati ai diversi Ministeri (stati di previsione).

E' escluso l'utilizzo di accantonamenti di conto capitale per iniziative di parte corrente (dequalificazione della spesa) ovvero per "finalità difformi" di accantonamenti disposti per regolazioni contabili e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali.

Es.: Art. 10 (Disposizioni finanziarie) del decreto-legge 4 febbraio 2004, n.4 (conv. Legge 31 marzo 2010, n. 50)

(Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati Arabi Uniti relativo alla cooperazione nel settore della difesa)

1. Per l'attuazione della presente legge è autorizzata la spesa di euro 8.510 annui a decorrere dal 2009.

Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, 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 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

2. Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa

una legge successiva può prevedere la decurtazione delle precedenti autorizzazioni legislative di spesa, previa verifica della sussistenza delle necessarie risorse e previa conferma da parte del Governo che la riduzione prevista non pregiudichi la realizzazione degli interventi già previsti a legislazione vigente. La clausola di copertura deve esplicitare l'autorizzazione di spesa che si riduce.

Es. 1 Articolo 1-bis del D.L. 23/2007, **Ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario**, (conv. L. 64/2007)

(omissis)

2. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, pari a 511 milioni di euro per l'anno 2007, si provvede:

a) quanto a 100 milioni di euro mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 50 della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

b) quanto a 411 milioni di euro mediante utilizzo delle disponibilità del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, che, a tal fine, sono versate nello stesso anno 2007 all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate, in deroga all'articolo 1, comma 46, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, al Fondo sanitario nazionale.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

3. Tagli lineari missioni:

Es. 1. Articolo 10, del decreto-legge n. 1 del 2010, (proroga delle missioni internazionali) :

“Agli oneri (...) si provvede: quanto a euro 54.208.663 mediante corrispondente riduzione lineare delle dotazioni finanziarie di parte corrente delle missioni di spesa di ciascun Ministero per gli importi indicati nell'Allegato 1 al presente decreto.

Dalle predette riduzioni sono escluse le spese indicate nell'articolo 60, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché gli stanziamenti iscritti nella missione «istruzione universitaria» dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e quelli relativi al Ministero dell'interno e al Ministero della difesa”.

Tagli lineari di Tabella C:

Es. 2. Articolo 11, comma 9, della legge n. 15 del 2009 (“Legge Brunetta”, delega per l’efficienza e trasparenza delle PA):

“Per lo svolgimento delle funzioni di controllo di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009.

All'onere conseguente si provvede mediante riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla Tabella C allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 203”.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Articolo 5 – Clausola di invarianza finanziaria

Decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 37

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le amministrazioni pubbliche competenti provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Legge del 4 giugno 2010 n. 96

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009.

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 146 del 25 giugno 2010 - supplemento ordinario

Articolo 52 –

Art. 52. (Delega al Governo per l'attuazione di decisioni quadro)

In vigore dal 10 luglio 2010

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Copertura con debito pubblico

Decreto legge 10 maggio 2010, n. 68

Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro.

Publicato in Gazzetta Ufficiale n. 107 del 10 maggio 2010 - Nota: Convertito, senza modificazioni, dalla legge 22 giugno 2010 n. 99.

Articolo 2 -

Art. 2

In vigore dal 10 maggio 2010

1. Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e' disposta per la durata del programma triennale di sostegno finanziario alla Grecia di cui all'articolo 1 l'erogazione di prestiti in favore della Grecia fino al limite massimo complessivo di euro quattordici miliardi e ottocento milioni a condizioni conformi a quelle definite con le deliberazioni assunte dai Capi di Stato e di Governo dell'area euro e dai rispettivi Ministri delle finanze ai sensi dell'articolo 1.
2. In relazione a ciascuno dei prestiti di cui all'articolo 1, le risorse necessarie per finanziare le relative operazioni di prestito sono reperite mediante le emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine, destinando a tale scopo tutto o parte del netto ricavo delle emissioni stesse. Tali importi non sono computati nel limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio e nel livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge finanziaria. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.
3. Qualora non si renda possibile procedere mediante le ordinarie procedure di gestione dei pagamenti all'erogazione dei prestiti nei termini concordati, in conformità alle deliberazioni di cui all'articolo 1, i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze che dispongono l'erogazione dei prestiti in favore della Grecia autorizzano il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione, con l'emissione di ordini di pagamento sul pertinente capitolo di spesa, e' effettuata entro il termine di novanta giorni dal pagamento.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Clausola di salvaguardia

Legge 24 marzo 2011, n. 42

Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo del Canada per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo d'intesa, fatta ad Ottawa il 3 giugno 2002.

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 86 del 14 aprile 2011

Articolo 3

Art. 3 Copertura finanziaria

2. Ai sensi dell'[articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), l'Agenzia delle entrate provvede al monitoraggio degli oneri di cui al comma 1 e riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso in cui si verificano, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni di cui al comma 1, fatta salva l'adozione dei provvedimenti di cui all'[articolo 11, comma 3, lettera l\), della citata legge n. 196 del 2009](#), il Ministro dell'economia e delle finanze provvede, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte, nell'ambito delle risorse rimodulabili di cui all'[articolo 21, comma 5, lettera b\), della legge n. 196 del 2009](#), nel programma «Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità» della missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce, senza ritardo, alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure di cui al secondo periodo.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Legge 19 novembre 2010, n. 210

Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Slovenia per la manutenzione del confine di Stato, fatta a Roma il 7 marzo 2007.

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 290 del 13 dicembre 2010 - supplemento ordinario

Articolo 3

Art. 3 Copertura finanziaria

In vigore dal 14 dicembre 2010

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 32.705 euro per l'anno 2010, 19.000 euro per l'anno 2011 e 32.705 euro annui a decorrere dall'anno 2012, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2010-2012, 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 2010, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.
2. Ai sensi dell'[articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), il Ministro della difesa provvede al monitoraggio degli oneri di cui alla presente legge e riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di cui al comma 1 del presente articolo, fatta salva l'adozione dei provvedimenti di cui all'[articolo 11, comma 3, lettera l\), della citata legge n. 196 del 2009](#), il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della difesa, provvede, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'[articolo 21, comma 5, lettera b\), della legge n. 196 del 2009](#), nel programma "Fondi da assegnare" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero della difesa. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure di cui al secondo periodo.
3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Decreto legislativo 9 settembre 2010, n. 162

Istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 18 della legge 30 giugno 2009, n. 85.

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 231 del 2 ottobre 2010

Articolo 36

Art. 36 Copertura finanziaria

In vigore dal 17 ottobre 2010

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione del presente decreto, valutati in euro 1.518.776,34 per ciascuno degli anni 2011 e 2012, euro 1.548.779,19 per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, euro 1.569.174,48 per ciascuno degli anni 2016 e 2017, euro 1.580.774,84 per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 ed euro 1.617.692,35 a decorrere dall'anno 2021, si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'[articolo 32, comma 2, della legge 30 giugno 2009 n. 85](#).

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni al bilancio.

3. Ai sensi dell'[art. 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), il Ministro della giustizia provvede al monitoraggio degli oneri di cui al presente decreto legislativo e riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di cui al comma 1, fatta salva l'adozione dei provvedimenti di cui all'[articolo 11, comma 3, lett. l\), della legge n. 196 del 2009](#), il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, provvede, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attivita' di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'[articolo 21, comma 5, lett. b\) delle legge n. 196 del 2009](#), nel programma "Amministrazione penitenziaria" della missione "Giustizia" dello stato di previsione del Ministero della giustizia. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli spostamenti e all'adozione delle misure di cui al secondo periodo.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sara' inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Legge 13 dicembre 2010, n. 220

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011).

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 297 del 21 dicembre 2010 - supplemento ordinario

Articolo 1, comma 13 -

In vigore dal 31 marzo 2011

Modificato da: Decreto-legge del 31/03/2011 n. 34 Articolo 1

13. Dall'attuazione dei commi da 8 a 12 derivano proventi stimati non inferiori a 2.400 milioni di euro. Le procedure di assegnazione devono concludersi in termini tali da assicurare che gli introiti dell'assegnazione siano versati all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 settembre 2011. Nel caso in cui, in sede di attuazione del presente comma, si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alla previsione, ai sensi dell'[articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), il Ministro dell'economia e delle finanze provvede, con proprio decreto, alla riduzione lineare, fino alla concorrenza dello scostamento finanziario riscontrato, delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'[articolo 21, comma 5, lettera b\), della citata legge n. 196 del 2009](#), delle missioni di spesa di ciascun Ministero. Dalle predette riduzioni sono esclusi il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, nonché le risorse destinate alla ricerca e al finanziamento del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, nonché il fondo di cui alla [legge 30 aprile 1985, n. 163](#), e le risorse destinate alla manutenzione ed alla conservazione dei beni culturali. Eventuali maggiori entrate accertate rispetto alla stima di cui al presente comma sono riassegnate nello stesso anno al Ministero dello sviluppo economico per misure di sostegno al settore, da definire con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Legge 4 novembre 2010, n. 183

Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 262 del 4 novembre 2010 - supplemento ordinario

Articolo 1

Art. 1. (Delega al Governo per la revisione della disciplina in tema di lavori usuranti)

In vigore dal 24 novembre 2010

1. Il Governo e' delegato ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o piu' decreti legislativi di riassetto normativo, al fine di concedere ai lavoratori dipendenti impegnati in particolari lavori o attività' e che maturano i requisiti per l'accesso al pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2008 la possibilità' di conseguire, su domanda, il diritto al pensionamento anticipato con requisiti inferiori a quelli previsti per la generalità' dei lavoratori dipendenti, secondo i principi e criteri direttivi di cui all'[articolo 1, comma 3, lettere da a\) a f\), della legge 24 dicembre 2007, n. 247](#). Restano ferme le modalità procedurali per l'emanazione dei predetti decreti legislativi indicate nei commi 90 e 91 e le norme di copertura finanziaria di cui al [comma 92 del citato articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247](#).

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 recano, ai sensi dell'[articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), una clausola di salvaguardia, volta a prevedere che, qualora nell'ambito della funzione di accertamento del diritto al beneficio emergano scostamenti tra gli oneri derivanti dalle domande accolte e la copertura finanziaria prevista, trovi applicazione un criterio di priorità, in ragione della maturazione dei requisiti agevolati, e, a parità' degli stessi, della data di presentazione della domanda, nella decorrenza dei trattamenti pensionistici.

La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica

Legge 30 dicembre 2010, n. 240

Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 10 del 14 gennaio 2011 - supplemento ordinario

Articolo 5

Art. 5. (Delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario)

8. In attuazione di quanto stabilito dall'[articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), in considerazione della complessità della materia trattata dai decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, nell'impossibilità di procedere alla determinazione degli effetti finanziari dagli stessi derivanti, la loro quantificazione e' effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo e' allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi dell'[articolo 17, comma 5, della citata legge n. 196 del 2009](#), che da' conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

RIFERIMENTI NORMATIVI

LA COSTITUZIONE

PARTE II – ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

Articolo 81

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo [*cfr. artt. 72 c. 4, 75 c. 2, 100 c. 2*].

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Legge 31 dicembre 2009, n. 196

"Legge di contabilità e finanza pubblica"

Art. 17.

(Copertura finanziaria delle leggi)

1. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, 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. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;
- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura;
- c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

1-bis. Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. (31)

2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanino le occorrenti risorse finanziarie. A

ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

3. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, 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. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nel DEF ed eventuali successivi aggiornamenti. (32)

4. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

5. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3.

6. I disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3.

7. Per 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. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. La relazione tecnica fornisce altresì i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia di cui al comma 1 sulla base dei requisiti indicati dal comma 12.

8. La relazione tecnica di cui ai commi 3 e 5 e il prospetto riepilogativo di cui al comma 3 sono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

9. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

10. Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espressioni autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data.

11. Per le amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali

del bilancio e le ragioni territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 10. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza, dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

12. La clausola di salvaguardia di cui al comma 1 deve essere effettiva e automatica. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi.

13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

14. Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.

(31) Comma inserito dall'art. 3, comma 1, lett. b), L. 7 aprile 2011, n. 39, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011.

(32) Comma così modificato dall'art. 7, comma 1, lett. f), L. 7 aprile 2011, n. 39, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011.

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

26 FEBBRAIO 2009

(Istruttoria degli atti normativi del Governo)

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 26 febbraio 2009.

Istruttoria degli atti normativi del Governo.

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 95, primo comma, della Costituzione;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante: «Disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri» e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59» e successive modificazioni;

Visto l'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, recante: «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio» e successive modificazioni;

Visto l'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante: «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri» e successive modificazioni;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, recante «Regolamento interno del Consiglio dei Ministri»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, «Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246»;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, recante: «Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 219 del 18 settembre 2008»;

Vista la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 97 del 27 aprile 2001;

Vista la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, «Guida alla redazione dei testi normativi», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 maggio 2001, n. 101, supplemento ordinario;

Considerata l'esigenza di assicurare l'applicazione di criteri puntuali, regole e procedure condivise al fine di migliorare la qualità e la trasparenza della normazione;

Ritenuto di dover fornire indirizzi uniformi per consentire che l'attività normativa del Governo si svolga in un contesto unitario ed armonico;

E M A N A
la seguente direttiva:

Premessa.

La «qualità della regolazione» è termine usuale per indicare una normazione sia aderente a canoni formali, sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistematici e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi. Essa costituisce un obiettivo prioritario dell'attività di Governo da perseguire anche attraverso un'adeguata programmazione delle iniziative normative, un'approfondita analisi dell'impatto degli interventi nonché una completa istruttoria ed un efficace coordinamento delle Amministrazioni coinvolte.

Una produzione normativa di qualità rappresenta non solo un elemento di trasparenza e di certezza del diritto ma costituisce anche un fattore determinante per la buona amministrazione, la crescita e lo sviluppo economico del paese.

La presente direttiva disciplina, dunque, il procedimento che conduce all'approvazione in Consiglio dei Ministri degli atti normativi di qualsiasi livello, non quale processo burocratico, ma come vero procedimento di formazione della volontà normativa del Governo. Con tale atto si intende fornire un quadro sistematico delle regole e delle procedure che devono essere seguite dal Governo per assicurare un'attività normativa «di qualità» e per garantire l'attuazione del programma di Governo.

1. *Programmazione dell'attività normativa del Governo.*

Al fine di consentire un'efficace azione di coordinamento dell'attività normativa del Governo, è necessario assicurare, con il concorso di tutte le amministrazioni interessate, una programmazione dell'attività normativa coerente e correlata alle priorità e agli obiettivi indicati nelle dichiarazioni programmatiche del Governo.

A questo riguardo, le Amministrazioni predispongono e trasmettono al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), con cadenza trimestrale, una scheda analitica, nella quale sono indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ciascuna amministrazione intende sottoporre, nel trimestre, all'esame del Consiglio dei Ministri.

Il DAGL provvede a costituire una «Agenda dei provvedimenti normativi» sulla base delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni e degli esiti dell'attività di monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza, effettuata dal medesimo dipartimento a supporto dell'azione di Governo.

2. *Istruttoria degli atti normativi.*

L'istruttoria degli atti normativi non può prescindere dalla corretta redazione dell'articolato, dalla esaustività delle prescritte relazioni nonché dal completo svolgimento degli adempimenti che si rendono necessari per la definizione degli atti medesimi.

In particolare, deve essere cura dell'amministrazione proponente:

a) corredare gli schemi di provvedimento delle relazioni illustrativa, tecnica, tecnico-normativa (ATN), di analisi dell'impatto della regolazione (AIR);

b) acquisire i concerti, le adesioni e le intese che si rendano necessari in relazione all'ambito dell'intervento normativo, prima della trasmissione al DAGL;

c) acquisire gli eventuali pareri tecnico-giuridici necessari (Ragioneria Generale dello Stato, Autorità, enti ed organismi interessati), prima della trasmissione al DAGL;

d) accertare e dichiarare la compatibilità degli schemi con l'ordinamento comunitario;

e) trasmettere al DAGL gli schemi di provvedimento, corredati dei concerti, delle intese, dei pareri e delle relazioni, indicati alle lettere precedenti, con un congruo anticipo, al fine di consentire una completa istruttoria delle iniziative e un'efficace attività di coordinamento prima della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993. Ciò, anche al fine di consentire alla Presidenza del Consiglio di effettuare la diramazione ufficiale degli schemi nel termine stabilito, che è di almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei Ministri nel quale la questione sarà esaminata.

A tale riguardo, è importante sottolineare che la funzionalità dei lavori del Consiglio dei Ministri è strettamente correlata all'effettuazione di una completa attività di coordinamento e di verifica dei testi che presuppone l'invio dei medesimi al DAGL, in tempo utile.

Si segnala, pertanto, che la mancanza o la carenza dei requisiti di cui alle lettere a), b), c), d) nonché il mancato rispetto degli adempimenti di cui alla lettera e), costituisce impedimento all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

2.1 Redazione dei testi normativi.

La qualità della redazione è essenziale per assicurare la chiarezza e la comprensibilità dei testi normativi. Si raccomanda, pertanto, una particolare attenzione alle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi, già codificate nella circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 97 del 27 aprile 2001, elaborata d'intesa con i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché nella «Guida alla redazione dei testi normativi» del 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 maggio 2001, n. 101, che indica, nel dettaglio, le regole di carattere formale e sostanziale cui si attengono le Amministrazioni nella redazione dei testi normativi. Le regole di carattere formale riguardano il linguaggio normativo e la ricerca dei moduli omogenei di redazione dei testi; le indicazioni di carattere sostanziale attengono prevalentemente al contenuto dell'atto e riguardano il corretto uso delle fonti.

Il DAGL provvederà ad effettuare il coordinamento formale dei testi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri verificando la qualità dei testi normativi, con riguardo al corretto uso delle fonti, all'omogeneità e chiarezza della formulazione, e procedendo, d'ufficio, alle successive modifiche.

2.2 Relazioni a corredo degli atti normativi.

L'istruttoria degli atti normativi è fortemente condizionata anche dalla completezza ed esaustività delle relazioni, che devono essere predisposte a corredo dei predetti atti.

Si richiama quindi l'attenzione delle amministrazioni sulla necessità di prestare particolare cura nella redazione delle relazioni di seguito indicate, le quali costituiscono strumenti fondamentali per assicurare la qualità della regolazione:

- a) relazione illustrativa;
- b) relazione tecnica (relazione tecnico-finanziaria);
- c) relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);
- d) relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

All'inizio della corrente legislatura, si è ritenuto opportuno dedicare un'attenzione prioritaria a tali relazioni, adottando specifiche misure al fine di rafforzare la loro efficacia e il loro grado di complementarietà.

In particolare, si è provveduto alla revisione e all'aggiornamento dei contenuti della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), e all'adozione dei regolamenti sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e sulla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), anche per adeguarsi al dettato normativo introdotto dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, che ha disciplinato l'introduzione obbligatoria e generalizzata delle predette analisi e verifiche.

2.2.1 La relazione illustrativa.

Principali riferimenti:

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, regolamento interno del Consiglio dei Ministri - art. 3, comma 1;

circolare DAGL 15 ottobre 2001, n. 1/1.1.4/27720/234, in Attività normativa del Governo (Tecnica e qualità della regolamentazione), Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2002.

Gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali devono essere accompagnati da una relazione illustrativa.

È utile ricordare che la funzione essenziale della relazione illustrativa è quella di indicare i principi ispiratori dell'iniziativa e i contenuti del provvedimento.

In particolare, la relazione deve esplicitare le motivazioni dell'intervento normativo, le sue finalità, i prevedibili effetti del provvedimento anche con riferimento alle esigenze cui esso intende rispondere e al contesto economico e sociale sul quale il provvedimento interviene.

Nella relazione devono essere illustrati, inoltre, i contenuti generali del provvedimento, la struttura dell'atto e il contenuto dei singoli articoli, dando eventualmente conto delle scelte normative adottate.

La relazione dovrà indicare, con chiarezza, come le nuove disposizioni che si introducono intervengono sulla normativa vigente, al fine di agevolare la lettura delle nuove norme e di evitare possibili dubbi interpretativi.

Nella relazione illustrativa devono essere descritti, altresì, i passi salienti dell'*iter*. Qualora i provvedimenti prevedano una procedura complessa, con l'acquisizione di pareri degli organi consultivi, è necessario che le Amministrazioni indichino nell'ambito della relazione le modificazioni apportate al testo in conseguenza dei suddetti pareri nonché i motivi dell'eventuale mancato accoglimento di alcune osservazioni. Si ricorda che, ove necessario, i citati pareri dovranno essere riportati anche nelle premesse.

La relazione illustrativa dà conto, inoltre, della coerenza del provvedimento con la politica di semplificazione del Governo.

Qualora il provvedimento normativo non sia accompagnato da relazione tecnica in quanto non comporta alcuna conseguenza finanziaria, si raccomanda che nella relazione illustrativa, in conclusione, sia espressamente indicato che l'atto non è accompagnato da relazione tecnica in quanto non comporta maggiori oneri né minori entrate per il bilancio dello Stato.

Nel caso di atto normativo non sottoposto ad AIR, la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento deve in ogni caso contenere, oltre al riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative, la sintetica indicazione della necessità e dei previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni che dovranno applicare la normativa che si introduce, dando conto dell'eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative.

Nelle relazioni illustrative a corredo dei decreti-legge, si raccomanda una particolare cura nella redazione della motivazione in ordine alla sussistenza dei presupposti, di cui all'art. 77 della Costituzione, della «straordinaria necessità e urgenza», in linea anche con la più recente Giurisprudenza Costituzionale (sent. n. 171/2007; n. 128/2008).

Nelle relazioni illustrative a corredo dei decreti legislativi si ravvisa l'esigenza di una particolare attenzione nell'illustrare la puntuale attuazione, nei contenuti e nella tempistica, dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega.

2.2.2 La relazione tecnica.

Principali riferimenti:

art. 81 della Costituzione;

art. 11-ter, legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni;

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, recante: «Regolamento interno del Consiglio dei Ministri», art. 3, comma 1.

La relazione tecnica deve accompagnare tutti i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti d'iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie e va predisposta a norma dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, come evidenziato nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, recante la guida alla redazione dei testi normativi. La relazione tecnica, inoltre, può essere

richiesta dalle Commissioni parlamentari su qualsiasi proposta di legge o emendamento. Per quanto riguarda gli schemi di regolamento, l'obbligo di predisporre la relazione tecnica è spesso previsto da specifiche disposizioni di legge. La predetta relazione è, comunque, necessaria in ordine a regolamenti che attuino ricadute finanziarie previste dalla legge.

Nell'ambito della relazione, oltre alla quantificazione delle entrate e degli oneri derivanti da ciascuna disposizione, devono essere indicati i mezzi di copertura finanziaria secondo le modalità specificamente indicate nel citato art. 11-ter.

Nella relazione sono riportati i dati e i metodi utilizzati dalle amministrazioni per la quantificazione degli oneri, le relative fonti e ogni altro elemento utile per consentire le necessarie verifiche tecniche in sede parlamentare.

L'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, stabilisce che le relazioni tecniche predisposte dal Dicastero competente siano verificate dal Ministero dell'economia e delle finanze; in particolare, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, accertata la corretta quantificazione degli oneri recati dal provvedimento e l'idoneità della relativa copertura finanziaria, appone un «visto di conformità».

2.2.3 La relazione tecnico-normativa.

Principali riferimenti:

direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, «Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa» (*Gazzetta Ufficiale* n. 219, del 18 settembre 2008).

L'Analisi tecnico-normativa (ATN) è contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali.

La relazione tecnico-normativa è mirata a verificare l'incidenza della normativa che si intende introdurre sull'ordinamento giuridico vigente, nonché a verificare la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi.

La disciplina della relazione tecnico-normativa, contenuta nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, «Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione» (e nel relativo Allegato A), è stata recentemente rivisitata dalla nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, recante «Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 219, del 18 settembre 2008, al fine di potenziarne l'efficacia e di adattarla al quadro ordinamentale vigente.

La nuova griglia metodologica contiene 23 indicatori, invece dei 13 precedenti, divisi in tre parti: I. Contesto nazionale; II. Contesto internazionale; III. Qualità sistematica e redazionale. L'aumento degli indicatori è stato curato con un approccio strettamente funzionale al miglioramento della regolazione e ai tempi serrati richiesti dall'*iter* dei provvedimenti.

Nella nuova scheda ATN viene attribuito maggiore spazio agli aspetti comunitari e internazionali rilevanti, con il chiaro obiettivo di assicurare la piena compatibilità delle nuove norme con l'ordinamento comunitario e migliorare la posizione italiana nel quadro delle procedure d'infrazione e delle sentenze di condanna anche in materia di diritti dell'uomo.

La nuova direttiva promuove e incoraggia, in fase di redazione della scheda ATN e successivamente alla prima compilazione, la collaborazione tra gli uffici legislativi di Ministeri e Dipartimenti. La scheda che accompagna il provvedimento contiene sistematicamente l'indicazione di un referente dell'amministrazione proponente, precisamente individuato e contattabile nell'ambito dell'*iter* del provvedimento.

Si rammenta che la Direttiva affida al DAGL il compito di segnalare le schede ATN inadeguate alla loro funzione, prevedendo tra l'altro che la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludono l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

2.2.4 La relazione sull'analisi dell'impatto della regolamentazione.

Principali riferimenti normativi:

legge 28 novembre 2005, n. 246 «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», art. 14, commi 1-11;

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Com'è noto, l'AIR è un insieme di attività che le amministrazioni statali devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare *ex ante* l'opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 14 (commi da 1 a 11), della legge n. 246/2005, ha modificato in modo rilevante il quadro normativo in materia di AIR, chiudendo la fase sperimentale (introdotta dall'art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50), e stabilendo un'applicazione generalizzata dell'AIR - salvo i casi di esclusione ed esenzione - a tutti gli schemi di atti normativi del Governo.

In particolare, l'art. 14 prevede, tra l'altro, i seguenti adempimenti:

a) l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i previsti casi di esclusione e di esenzione;

b) le Amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie;

c) l'Amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e comunica al DAGL i risultati dell'AIR;

d) il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR e su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR;

f) le Amministrazioni, entro il 30 marzo di ogni anno, inviano al DAGL i dati necessari alla predisposizione della relazione annuale in materia di AIR.

L'art. 14 della legge n. 246/2005 rinvia, infine, la disciplina di dettaglio dell'AIR a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e a direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il regolamento che reca la disciplina attuativa dell'AIR prevede che gli atti normativi, da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri, salvo i casi di esclusione e di esenzione previsti, non sono iscritti all'ordine del giorno se non sono corredati da un'adeguata relazione AIR.

In fase di prima applicazione, la relazione AIR dovrà essere redatta in base all'apposito «Modello di relazione AIR» annesso come allegato al regolamento.

La redazione della relazione AIR è preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione.

Il DAGL verificherà l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR e potrà richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti.

L'AIR è esclusa per i seguenti atti normativi: disegni di legge costituzionale; atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dall'AIR, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza (es. decreti legge), nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti (es. legge finanziaria). Tale esenzione, come già segnalato, va indicata nella relazione illustrativa con le relative ragioni giustificative.

Tenuto conto di quanto sopra esposto si raccomanda alle amministrazioni di:

riconsiderare l'individuazione degli uffici AIR e VIR, tenendo conto della necessità di valorizzare professionalità specifiche, possibilmente già esistenti all'interno dell'Amministrazione;

porre una particolare cura nella redazione della relazione AIR, da predisporre seguendo il modello annesso al regolamento di nuova emanazione;

programmare l'attività normativa di rispettiva competenza in modo da disporre di spazi temporali adeguati per potere effettuare l'AIR svolgendo altresì le necessarie procedure di consultazione delle categorie interessate dall'intervento di regolazione;

tenere conto già in fase di predisposizione della scheda AIR (con particolare riferimento agli indicatori relativi agli obiettivi e ai risultati attesi) della futura necessità di effettuare, nei casi prescritti, la VIR.

2.2.5 Relazione sulla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

Principali riferimenti normativi:

legge 28 novembre 2005, n. 246 «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005» (*Gazzetta Ufficiale* n. 280, del 1° dicembre 2005), art. 14, commi 4-9.

La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 14, comma 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, con riferimento all'attività normativa del Governo, e consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR si fonda, quindi, sulla verifica a posteriori dei dati e delle previsioni contenute nelle relazioni a corredo degli atti normativi, allo scopo di verificare l'effettivo impatto sull'ordinamento e sui destinatari degli atti normativi approvati. I risultati di tale verifica sono riportati nell'apposita relazione VIR che è predisposta dalla stessa amministrazione che ha curato la relazione AIR e si pone, quindi, in stretta relazione logica e funzionale con le altre relazioni descritte.

La disciplina attuativa della VIR è in corso di adozione con un apposito regolamento che ne disciplina i casi di effettuazione, i contenuti e le modalità procedurali con l'obiettivo di rendere pienamente operative le prescrizioni dell'art. 14 della legge n. 246/2005, sia con riguardo alla puntuale applicazione della VIR, che con riferimento alle prerogative della Presidenza del Consiglio stabilite dal comma 8, a norma del quale «il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR».

2.3 Concerti ed intese.

L'acquisizione dei concerti e delle intese costituisce una delle fasi più delicate dell'istruttoria normativa. Pertanto, fermi restando gli adempimenti dell'amministrazione proponente sopra indicati, il DAGL ove se ne ravvisi l'esigenza, provvede a convocare, su richiesta dell'amministrazione proponente o concertante o di propria iniziativa, riunioni di coordinamento al fine di acquisire concerti ed intese o di effettuare ulteriori verifiche sugli schemi normativi.

A tale riguardo, si rammenta che è necessario acquisire il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze nonché quello del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nel caso di provvedimenti contenenti disposizioni relative all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche.

Si rappresenta comunque l'esigenza che i concerti, le intese, i dissensi e le proposte di modifica dei provvedimenti siano formulati con sollecitudine ed inviati formalmente dalle amministrazioni, anche per via telematica.

3. La fase di acquisizione dei pareri.

La diversa tipologia di interventi normativi comporta, ai fini della loro adozione, *iter* differenziati che possono prevedere l'acquisizione di pareri di organi consultivi e organismi vari di settore.

3.1 Pareri del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, di Autorità indipendenti, di enti ed organismi vari di settore.

L'amministrazione proponente provvede alla trasmissione degli schemi di atto normativo al Consiglio di Stato, alle Autorità indipendenti, alle organizzazioni sindacali nonché ad ogni altro eventuale organo o soggetto a competenza settoriale, per l'acquisizione dei relativi pareri.

È a cura dell'Amministrazione proponente anche la richiesta alla Corte dei conti del parere da rendersi ai sensi dell'art. 88, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nel caso di provvedimenti che rechino modifiche alle norme di contabilità generale dello Stato.

La medesima amministrazione provvede, altresì, all'acquisizione dei pareri di singole Regioni ove previsto o ritenuto necessario in considerazione degli interessi coinvolti.

Si evidenzia che i pareri delle Autorità, di enti, organizzazioni sindacali e di categoria, devono essere acquisiti prima dell'esame preliminare del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri e comunque, in ogni caso, prima di acquisire, ove previsto, il parere del Consiglio di Stato.

In via generale, la trasmissione dei provvedimenti normativi al Consiglio di Stato è preceduta dalla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri. Qualora si tratti di provvedimenti normativi di rango secondario, previa verifica della tipologia del regolamento nonché dell'ambito e della complessità dell'intervento, l'amministrazione proponente, d'intesa con il DAGL, può valutare di prescindere da tale preliminare deliberazione, ritenendosi sufficiente l'acquisizione del concerto formale delle amministrazioni interessate.

Tale procedura semplificata non è adottata nei casi in cui, sui medesimi provvedimenti, sia necessaria anche l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari.

Si rammenta che, nel caso in cui il Governo richieda al Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 14, del regio decreto n. 1054, del 1924, la redazione di testi normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri, il requisito del parere dello stesso Consesso è già in sé soddisfatto.

3.2 Conferenze Stato-regioni, Stato-città e unificata.

La richiesta dei pareri della Conferenza Stato-regioni, Stato-città e unificata è effettuata a cura del DAGL che, al contempo, certifica la conformità del testo trasmesso con quello approvato e dà atto della posizione del Governo, nel suo complesso, sul provvedimento. Per i regolamenti ministeriali, la trasmissione alle Conferenze avviene, di norma, a cura dell'amministrazione proponente.

Si rammenta che per i decreti-legge e, comunque, nei casi in cui, per ragioni di urgenza, il Presidente del Consiglio dichiara di non poter procedere a consultazione preventiva, le Conferenze sono consultate successivamente ed il Governo tiene conto dei pareri in sede di esame parlamentare dei provvedimenti.

È appena il caso di osservare che qualora la normativa vigente preveda intese nelle Conferenze, il testo definitivo del provvedimento non può non essere conforme all'intesa raggiunta.

A tale riguardo, si ricorda che per le intese da acquisirsi ai sensi dell'art. 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa medesima entro 30 giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui il provvedimento è posto all'ordine del giorno, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri che decide con deliberazione motivata. Tale procedura sostitutiva è espressamente esclusa nel caso di intese da acquisirsi ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In via generale, la trasmissione dei provvedimenti normativi alle Conferenze è preceduta dalla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Per provvedimenti normativi di rango secondario, analogamente a quanto evidenziato per il Consiglio di Stato, l'amministrazione proponente, d'intesa con il DAGL, può valutare, previa verifica della tipologia del regolamento nonché dell'ambito e della complessità dell'intervento, di prescindere da tale preliminare deliberazione, ritenendosi sufficiente l'acquisizione del concerto formale delle amministrazioni interessate.

3.3 Commissioni parlamentari.

La fase di acquisizione del parere parlamentare sugli atti normativi del Governo è un adempimento cui provvede il DAGL, per il tramite del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. In tale fase, il DAGL certifica la conformità del testo trasmesso con quello approvato in sede di Consiglio dei Ministri, assicurando, altresì, che i testi siano corredati da tutti i prescritti pareri, condizione imprescindibile, secondo la prassi, per l'assegnazione alle Commissioni competenti.

3.4 Sequenza dei pareri.

Secondo un orientamento costante, più volte espresso dal Consiglio di Stato, il parere di tale Consesso, in virtù del ruolo neutrale e di garanzia svolto nell'esercizio della funzione consultiva, è reso dopo l'acquisizione di tutti gli altri pareri, prima dell'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri. Unica eccezione a tale regola è costituita dai pareri delle Commissioni parlamentari che, laddove previsti, vengono resi al termine del processo di definizione degli atti normativi, in considerazione della differente natura di detti pareri.

In ossequio alla richiesta più volte formulata dai Presidenti delle Camere, la trasmissione dei provvedimenti normativi alle Commissioni parlamentari viene, pertanto, effettuata solo dopo l'acquisizione di tutti gli altri pareri e la Presidenza del Consiglio non procede all'invio qualora gli schemi non siano corredati da tutti i necessari pareri.

Si segnala che solo in casi eccezionali, nei quali sia necessario assicurare comunque il rispetto della scadenza del termine per l'esercizio di una delega legislativa, si può procedere all'inoltro dello schema, facendo riserva di trasmettere i pareri non appena acquisiti. Anche in questo caso le Commissioni parlamentari si esprimono solo dopo la trasmissione degli altri pareri richiesti.

Si ricorda, infine, che tutti i pareri formalmente acquisiti devono essere espressamente indicati nelle premesse del provvedimento, nelle quali, nei casi di maggiore rile-

vanza e per pareri obbligatori, andranno anche indicati i motivi del mancato adeguamento del testo ad osservazioni formulate dagli organi consultivi.

4. Comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri dei regolamenti ministeriali.

I regolamenti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, così come previsto dalla norma citata, devono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della loro emanazione. Secondo la prassi instaurata, detti regolamenti, sono comunicati al DAGL a cura dell'ufficio legislativo del Ministero competente, unitamente a tutti gli atti presupposti o connessi indicati nei paragrafi precedenti. Il DAGL, previa verifica, provvede a comunicare l'eventuale nulla osta per l'emanazione del regolamento. Di tale comunicazione va fatta menzione nelle premesse del regolamento stesso.

5. Diramazione.

La diramazione dei testi - indispensabile adempimento preliminare all'iscrizione all'ordine del giorno del Pre-Consiglio e del Consiglio dei Ministri - appartiene all'esclusiva competenza della Presidenza del Consiglio, che procederà alla diramazione solo qualora siano soddisfatti tutti i necessari presupposti secondo le modalità indicate.

La diramazione dei testi avviene, di norma, in via informatica, tramite la casella ufficiale di posta elettronica del DAGL, collegata con le analoghe caselle ufficiali corrispondenti agli uffici di Gabinetto ed agli uffici legislativi dei vari Ministeri. La diramazione su supporto cartaceo verrà effettuata esclusivamente per la trasmissione di eventuale documentazione allegata agli schemi, non disponibile in formato elettronico. Si dispone, pertanto, che i testi siano trasmessi al DAGL in via informatica, al fine di consentire una maggiore celerità nella diramazione degli stessi nonché per lo svolgimento degli adempimenti successivi alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

6. Riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

La riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, rappresenta la sede propria nella quale, previa diramazione, sono esaminati collegialmente i provvedimenti ai fini della loro completa definizione e della conseguente iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri. La riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri rappresenta, quindi, il momento conclusivo dell'istruttoria normativa e, al contempo, la sede di verifica della completezza dell'istruttoria medesima.

L'iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri resta subordinata, in maniera assoluta, alla previa diramazione del provvedimento e, di conseguenza, alla sua compiuta istruttoria normativa a cura dei competenti servizi del DAGL.

I provvedimenti, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, sono sottoposti all'esame della riunione preparatoria tenuta almeno due giorni prima della riunione del Consiglio, già verificati sotto il profilo della loro completezza formale nonché della conformità dell'intervento alla Costituzione, della compatibilità con l'ordinamento comunitario e con le competenze delle regioni e delle

autonomie locali, con gli interventi di semplificazione e delegificazione sulla materia oggetto dell'intervento medesimo, nonché dell'adeguata copertura finanziaria ed amministrativa e della coerenza con il programma di governo.

È appena il caso di osservare che, a norma del comma 2, del medesimo art.4, nessun atto può essere inserito nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, senza essere stato, previamente, esaminato nella riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, salvo, ovviamente, questioni per le quali il Presidente ravvisi l'indifferibilità della trattazione, come previsto dall'art. 5, comma 3, e dall'art. 6, del citato decreto.

Al termine della riunione preparatoria si stabilisce l'elenco dei provvedimenti che possono essere iscritti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

Qualora nel corso della predetta riunione rimangano alcune questioni da definirsi in sede tecnica, può stabilirsi di convocare un'apposita riunione alla quale partecipano le Amministrazioni interessate alle specifiche questioni.

Gli schemi degli atti normativi, iscritti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, che comportino conseguenze finanziarie e le relative relazioni tecniche è necessario che siano verificati dal Ministro dell'economia e delle finanze a norma dell'art.11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 478, prima dell'esame del predetto Consiglio, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 1, del regolamento interno del Consiglio. Qualora i provvedimenti siano approvati dal Consiglio dei Ministri con modifiche, la Presidenza provvederà a trasmettere al Ministero dell'economia i nuovi testi per le ulteriori verifiche tecniche.

7. Emendamenti.

Le proposte di emendamento del Governo a progetti di legge all'esame del Parlamento sono redatte dalle amministrazioni competenti secondo le regole e raccomandazioni sulla redazione dei testi normativi, di cui alle circolari del 20 aprile e del 5 maggio 2001, e sono accompagnate dalle relazioni previste a corredo degli atti normativi al fine di consentire una compiuta valutazione del contenuto e dell'impatto dell'intervento proposto sull'ordinamento giuridico vigente.

Tali proposte sono trasmesse al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e al DAGL, al fine di assicurare un'efficace azione di coordinamento e di realizzare un'adeguata istruttoria che tenga conto delle diverse valutazioni dei Ministeri di volta in volta interessati.

Con successiva direttiva saranno definite le procedure relative all'autorizzazione ed alla presentazione alle Camere degli emendamenti del Governo.

Roma, 26 febbraio 2009

Il Presidente: BERLUSCONI

Registrato alla Corte dei conti il 20 marzo 2009

Ministeri istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 3, foglio n. 86

CIRCOLARE N. 32/2010
(RELAZIONE TECNICA – ADEMPIMENTI PREVISTI DALLA LEGGE 31
DICEMBRE 2009, N. 196, ARTICOLO 17)

*(Ministero dell'economia e della finanza pubblica –
Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato)*



CIRCOLARE N. 32

MINISTERO

DELL'ECONOMIA E DELLE Roma, 13 SETTEMBRE 2010

FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA

RAGIONERIA GENERALE DELLO

STATO

ISPettorato Generale DEL

BILANCIO

UFFICI II - III

Prot. N. 75635

Allegati: Vari

Alle Amministrazioni Centrali dello
Stato
Uffici Legislativi
LORO SEDI

OGGETTO Relazione tecnica – adempimenti
: previsti dalla Legge 31 dicembre
2009 n. 196, art. 17.

1. PREMESSA

La legge di contabilità e finanza pubblica, legge n. 196 del 2009, proseguendo il percorso avviato dal decreto legge n. 194 del 2002, ha introdotto numerose innovazioni in materia di monitoraggio dei conti pubblici con l'obiettivo sostanziale di rafforzare gli strumenti di controllo sugli equilibri di finanza pubblica.

In tale ambito vanno inquadrare le disposizioni in materia di copertura finanziaria delle leggi e di redazione della relazione tecnica, da porre a corredo dei provvedimenti legislativi che comportano oneri, previste dalla legge n. 196 del 2009. Per quanto concerne le relazioni tecniche, le novità recate dall'art. 17 della predetta legge si concretano, soprattutto, nell'ampliamento delle fattispecie per le quali è previsto l'obbligo di redazione e nell'incremento dei contenuti obbligatori.

Ai sensi dell'art. 17, comma 3, l'obbligo di relazione tecnica riguarda tutti gli atti di natura legislativa da cui derivano conseguenze finanziarie (nuove o maggiori spese, minori spese, nuove o maggiori entrate e minori entrate).

Rispetto ai contenuti, la relazione tecnica dovrà riportare la quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché le 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.

Essa dovrà essere integrata con la compilazione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione che indichi l'impatto sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Sotto tale aspetto, con l'articolo 17, comma 4, si è istituzionalizzata nell'ordinamento contabile una prassi già consolidata nell'attività svolta dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sulle relazioni tecniche, consistente nella verifica degli oneri e delle relative coperture sui suddetti saldi.

Pertanto, per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, nella relazione tecnica, deve essere dimostrato l'equilibrio della copertura su tutti e tre i saldi, di norma per un arco temporale triennale decorrente dall'entrata in vigore del provvedimento. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica deve pertanto evidenziare gli effetti di ciascuna disposizione sui suddetti saldi, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione, per garantire la compensazione nell'ambito della copertura stessa. In aggiunta alle indicazioni che verranno fornite nella presente circolare, si ritiene utile precisare che le definizioni degli indicatori di finanza pubblica e i criteri da adottare per la valutazione degli effetti finanziari delle disposizioni legislative sui principali saldi di finanza pubblica, potranno essere desunti dal manuale "I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi", predisposto dallo scrivente Dipartimento nel luglio 2008, del quale si fornisce a seguire l'indirizzo telematico per una agevole consultazione:

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/I-principa1/testo_completo_270608_FINALE_.pdf;

nonché dalla "Relazione sulle metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche

amministrazioni” trasmessa dal Ministro dell’Economia e delle finanze alla Camera dei Deputati il 1° giugno del 2009.

Si segnala, inoltre, che è presente un’apposita sezione dedicata agli adempimenti specifici riguardo alle disposizioni in materia di pubblico impiego.

La presente Circolare introduce nuove indicazioni circa le modalità di redazione delle relazioni tecniche che, in pratica, sostituiscono le istruzioni sullo schema tipo di relazione tecnica standard già predisposto nel 2004 . Pertanto, la redazione della relazione tecnica dovrà avvenire rispettando le indicazioni riportate ai successivi punti 4) e 5), che ne costituiscono il contenuto minimo.

2. AMBITO APPLICATIVO

Ai sensi dell’articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, l’obbligo della relazione tecnica riguarda tutti gli atti di natura legislativa da cui possano derivare conseguenze finanziarie (nuove o maggiori spese, minori spese, nuove o maggiori entrate e minori entrate). Nel prosieguo della presente circolare per “oneri” sono da intendersi le nuove o maggiori spese e le minori entrate.

Pertanto, la relazione tecnica dovrà essere redatta per:

1. i disegni di legge di iniziativa governativa, ricomprendendo anche quelli di conversione dei decreti-legge, nonché quelli recanti deleghe;
2. gli schemi di decreto legislativo;
3. gli emendamenti di iniziativa governativa;
4. le proposte di legge di iniziativa parlamentare e gli emendamenti all’esame delle Commissioni parlamentari per le quali le stesse Commissioni la richiedono al Governo;
5. i disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL);
6. i regolamenti delegificanti che abbiano profili finanziari;
7. gli ulteriori casi previsti dai regolamenti parlamentari in cui il Governo è tenuto alla sua presentazione.

Per quanto riguarda le leggi di delega che comportano oneri per la finanza pubblica, si precisa che esse devono recare l’indicazione dei necessari mezzi di copertura, da utilizzare per l’adozione di provvedimenti delegati. Infatti, l’adozione di ogni schema di

decreto legislativo comporta l'obbligo di redigere la corrispondente relazione tecnica, nella quale deve essere data dimostrazione degli oneri, affinché possa essere verificata la congruità della copertura indicata dalla legge di delega. Ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 196 del 2009, ciascuno schema di decreto legislativo deve essere corredato di relazione tecnica anche nell'ipotesi in cui alla corrispondente legge di delega non sia ascritto alcun effetto finanziario: ciò al fine di dimostrare in riferimento al provvedimento delegato la sua neutralità finanziaria.

Qualora, invece, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia stato possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione sarà effettuata al momento dell'adozione dei singoli provvedimenti attuativi. La copertura di tali oneri dovrà essere prevista da uno specifico, diverso provvedimento, pertanto i decreti legislativi potranno essere emanati solo successivamente all'entrata in vigore del provvedimento che ne reca la copertura.

3. SOGGETTI TENUTI ALLA REDAZIONE DELLA RELAZIONE TECNICA

La relazione deve essere predisposta a cura delle amministrazioni competenti e deve essere trasmessa in formato telematico al Ministero dell'economia e delle finanze. Al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato spetta il compito di procedere alla successiva verifica della correttezza delle quantificazioni e della idoneità, congruità e disponibilità delle coperture ivi indicate.

In particolare, qualora le relazioni tecniche afferenti proposte di legge ed emendamenti all'esame delle Commissioni parlamentari siano state richieste dalle Commissioni stesse al Governo (punto 4 dell'elenco precedente), si precisa che la relazione dovrà essere inoltrata in formato telematico, da parte delle Amministrazioni competenti, in tempo utile per la verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, da effettuare nel termine indicato dalle medesime Commissioni e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il termine non possa o non sia rispettato, saranno le Amministrazioni medesime ad indicarne le ragioni al Parlamento.

La relazione tecnica ad un provvedimento legislativo ed il relativo prospetto riepilogativo devono essere aggiornati all'atto del passaggio del provvedimento medesimo da un ramo all'altro del Parlamento.

4. CONTENUTI DELLA RELAZIONE TECNICA

La relazione si compone di una parte descrittiva e di un prospetto riepilogativo, del quale sono stati predisposti uno schema e le correlate istruzioni per la compilazione (allegato 1). Esso sinteticamente espone, per gli anni del triennio preso in considerazione, gli effetti derivanti dalle disposizioni del provvedimento sul saldo netto da finanziare, sul saldo di cassa e sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

4.1 Sezione descrittiva

La parte descrittiva deve contenere i seguenti elementi:

- a. breve descrizione del contenuto della norma (ambito applicativo e finalità);
- b. dati e parametri utilizzati per la quantificazione degli oneri e delle risorse da utilizzare a copertura e le relative fonti;
- c. metodologia di calcolo utilizzata ovvero modalità di valutazione adottate, qualora non si possano quantificare gli oneri ricorrendo a parametri e misure predefiniti, anche con riferimento, nel caso di oneri valutati, alle clausole di salvaguardia per la verifica della loro congruità e adeguatezza;
- d. importi annuali per le spese correnti e le minori entrate fino alla completa attuazione delle norme ovvero indicazione degli importi annuali e del presunto importo a regime in caso di oneri permanenti;
- e. importi annuali e importo complessivo, in relazione agli obiettivi fisici previsti, per le spese di conto capitale. La modulazione da indicare per gli anni considerati dal bilancio pluriennale deve tener conto dell'entità effettivamente realizzabile degli interventi previsti (stato di avanzamento dei lavori – SAL). Pertanto gli importi annuali dovranno essere commisurati al profilo dei pagamenti presumibilmente da effettuare.
- f. nel caso di contributi pluriennali, occorre fornire indicazione della modalità del relativo utilizzo: spesa ripartita ovvero contrazione di mutuo o altra forma di operazione finanziaria. In tale ultima ipotesi, deve essere indicato il ricavo netto complessivo derivante dall'operazione finanziaria di attualizzazione del contributo. Per quanto concerne gli effetti da indicare sui tre saldi, si rinvia a quanto indicato nel suddetto manuale di cui alla Premessa. Sull'argomento appare, tuttavia, opportuno fornire alcuni ragguagli circa la contabilizzazione degli effetti relativi agli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche, finanziabili con trasferimenti (spesa

ripartita), o con contributi pluriennali. Nel caso di utilizzo per il tramite dell'attualizzazione derivano i seguenti effetti sui saldi:

- sul SNF viene contabilizzato annualmente l'importo del contributo autorizzato dalla legge, che corrisponderà presumibilmente alla rata di ammortamento del mutuo;
- per la valutazione dell'impatto sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, deve essere evidenziato per ciascun anno l'importo pari alla previsione di "tiraggio" del mutuo in relazione ai SAL stimati, con l'indicazione della prevedibile quota interessi della rata di ammortamento stessa.

g. indicazione della natura dell'autorizzazione di spesa: limite massimo di spesa ovvero onere valutato;

h. dati, parametri e metodologie utilizzati per valutare gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto ed indicazione dei criteri per la quantificazione e la compensazione di tali effetti.

Circa il contenuto necessario della relazione tecnica, si precisa che, sulla scia dello spirito seguito dal legislatore, rimane di tutta evidenza che è da considerare come "necessario" qualsiasi dato o informazione che si dimostri utile alla quantificazione degli effetti finanziari, anche se non espressamente indicato dalla legge n. 196 del 2009.

4.2 Casi particolari

Fermo restando le indicazioni sul contenuto minimo della relazione tecnica indicate in precedenza, il legislatore, al comma 7 dell'art. 17, si è preoccupato di disciplinare in maniera più dettagliata la stesura della relazione tecnica in ipotesi di disposizioni in materia pensionistica e di pubblico impiego. Per quanto concerne i provvedimenti in materia di pubblico impiego, si rimanda all'apposita sezione della presente circolare. Per le disposizioni in materia pensionistica, trattandosi di proiezioni finanziarie almeno decennali, il prospetto riepilogativo potrà essere adattato di volta in volta in funzione delle informazioni di dettaglio contenute nella relazione tecnica, attesa la complessità e variabilità delle informazioni richieste per la verifica delle quantificazioni.

4.3 Clausola di neutralità finanziaria

Per le disposizioni ovvero i provvedimenti corredati di clausole di neutralità finanziaria (ad es. "dalle disposizioni di cui al presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"), nonché per quelle da attuare con risorse disponibili a legislazione vigente, la relazione dovrà riportare i dati e gli elementi che

giustificano l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione delle risorse già presenti in bilancio (o in tesoreria), utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, fermo restando il divieto di utilizzo di risorse in essere per oneri nuovi o maggiori.

Nel caso di coperture mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, oltre alla dimostrazione della disponibilità delle risorse cui si attinge occorre fornire indicazione sui motivi del mancato utilizzo delle risorse medesime per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente.

4.4 Clausola di salvaguardia

La legge 196 dispone che nel caso in cui una legge comporti nuovi o maggiori oneri valutati sia disposta, nell'ambito della copertura, una clausola di salvaguardia effettiva e automatica che indichi misure di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate tali da compensare gli scostamenti tra gli oneri previsti e quelli effettivi. La clausola di salvaguardia dovrà garantire, anche temporalmente, la corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura. Tale corrispondenza deve essere assicurata per tutta la durata della legge, senza possibilità di un eventuale rinvio alla legge di stabilità per la copertura degli oneri relativi agli esercizi successivi a quello in cui si è verificato lo scostamento.

In particolare la clausola di salvaguardia potrà operare:

1. nell'ambito dello stesso onere previsto dalla norma, prevedendone la riduzione (attraverso, ad esempio, la rideterminazione dei benefici/prestazioni ovvero attraverso una diversa definizione dei presupposti di accesso al beneficio);
2. al di fuori dell'onere previsto dalla norma attraverso un incremento della copertura, rafforzando quella già prevista nella clausola finanziaria o ricorrendo a modalità diverse che potranno agire, preferibilmente, nell'ambito dello stesso settore economico in cui opera il provvedimento (per attuare un collegamento tra i beneficiari della previsione di spesa e gli eventuali soggetti colpiti dall'incremento della copertura finanziaria prevista dalla clausola), ovvero in un altro.

Ai fini della verifica dell'eventuale scostamento – già verificato o in procinto di verificarsi - tra gli oneri previsti dalla norma e quelli effettivi, la norma deve altresì prevedere un apposito monitoraggio da parte del Ministro competente degli effetti finanziari del provvedimento. Sulla base delle risultanze di tale monitoraggio, il

Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente, adotta le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione.

Ai sensi della legge 196 del 2009, nei casi di oneri valutati, la struttura della norma di copertura dovrà essere, dunque, articolata come segue:

1. clausola finanziaria;
2. clausola di monitoraggio;
3. clausola di salvaguardia.
4. specifico riferimento alla relazione al Parlamento in caso di scostamento.

Si rammenta che in ipotesi di oneri valutati, e quindi in presenza di una norma con funzione di clausola di salvaguardia, occorre fornire i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia, sulla base dei requisiti indicati dal comma 12 dell'art.17. In particolare, è da dimostrare l'effettività, l'automaticità e la corrispondenza sia quantitativa che temporale tra il potenziale scostamento dell'onere (eccedenza) e la copertura alternativa (ossia quella recata dalla clausola di salvaguardia), in relazione alle misure di riduzione delle spese e/o di aumenti di entrata individuate dalla clausola stessa.

5. Istruzioni specifiche per le disposizioni in materia di pubblico impiego

La legge di riforma di contabilità e finanza pubblica ha introdotto importanti innovazioni circa i contenuti delle relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi in materia di pubblico impiego. In particolare, il comma 7 dell'art. 17 individua i seguenti specifici elementi informativi:

- predisposizione di un quadro analitico delle proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento;
- esposizione dei dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. Per il comparto scuola debbono, inoltre, essere indicate anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni.

Rispetto ai contenuti informativi già richiesti dalla legge n. 468/1978 e successive modificazioni, le novità introdotte dalla legge n. 196/2009 consistono nell'obbligo di proiezione su un orizzonte almeno decennale degli effetti finanziari delle singole disposizioni e nell'indicazione delle specifiche ipotesi previste per il comparto Scuola.

Premesso che non è possibile individuare una soluzione unica di carattere generale riguardo alle specifiche metodologie da applicarsi per effettuare le proiezioni decennali, in quanto le modalità di proiezione variano a seconda dei contenuti della norma cui ci si riferisce, si forniscono di seguito alcune indicazioni operative e requisiti minimi che le relazioni tecniche ai provvedimenti in materia di pubblico impiego devono soddisfare.

La proiezione su un orizzonte almeno decennale degli effetti finanziari consente di considerare quantificazioni variabili nel tempo. Con riferimento anche alla specifica metodologia di proiezione che le amministrazioni sceglieranno di utilizzare, si raccomanda di adottare, comunque, un approccio prudenziale nella valutazione degli oneri e delle economie. Le quantificazioni devono rispondere ad un requisito generale di robustezza, nel senso di mantenersi relativamente stabili a seguito di modifiche contenute nelle ipotesi rispetto cui sono costruite e di non mostrare un'eccessiva dipendenza da valori parametrici anomali rispetto alle tendenze storiche. In linea generale, l'utilizzo di valori medi tende a soddisfare tale requisito. Inoltre, a fronte di un profilo di sviluppo anche variabile, i singoli valori annuali riportati nella relazione tecnica debbono essere unici - ovvero deve essere indicato un unico valore per ciascun anno. L'eventuale discussione di scenari alternativi in corrispondenza di diverse ipotesi potrà costituire contenuto descrittivo della relazione tecnica.

Per tutte le disposizioni in materia di pubblico impiego, e con particolare riferimento alle esigenze conoscitive relative al comparto scuola, la relazione tecnica dovrà indicare la fonte dei dati utilizzati e fornire tutte le informazioni necessarie per consentire la verifica delle quantificazioni, anche con riferimento al processo di definizione utilizzato.

Per le disposizioni relative al comparto scuola, dovrà essere fornita l'eventuale giustificazione per la scelta di uno specifico scenario demografico. Data la rilevante variabilità territoriale nella composizione e distribuzione del personale scolastico rispetto al fabbisogno di servizio, sarebbe inoltre opportuno che, ove possibile vengano indicati elementi riguardo alla disaggregazione territoriale delle variabili.

In linea generale, salvo casi particolari che si potranno valutare caso per caso, si ritiene che un orizzonte di dieci anni rappresenti un intervallo temporale congruo per cogliere il dispiegarsi degli effetti più significativi delle disposizioni in materia di personale, rimandando eventualmente ad un'esposizione descrittiva in relazione tecnica la discussione di effetti rilevanti di ancora più lungo periodo.

Alla luce delle specificità previste per le disposizioni in materia di pubblico impiego, è stato predisposto uno specifico schema riepilogativo, esteso su un orizzonte decennale, degli effetti sui saldi di finanza pubblica (allegato 2). In applicazione dei principi ispiratori della legge 196/2009⁸⁴ e per consentire il raccordo con le previsioni tendenziali a legislazione vigente, il prospetto distingue gli oneri lordi e le coperture per i tre sottosettori istituzionali delle Amministrazioni pubbliche – Amministrazioni centrali, amministrazioni locali, enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. Per la specifica individuazione delle istituzioni comprese nei sottosettori si rimanda alla lista S13 elaborata ogni anno dall'ISTAT e reperibile al seguente indirizzo telematico:

http://www.istat.it/strumenti/definizioni/elenco_amministrazioni_pubbliche/elencoS13.pdf

I contenuti informativi del prospetto replicano, in linea di massima, quelli previsti per la generalità delle disposizioni. Il prospetto si differenzia, rispettivamente, nella schematizzazione adottata ai fini della valutazione dell'impatto sui saldi di finanza pubblica e nella eliminazione delle colonne relative all'importo annuo a regime e all'importo complessivo dell'onere. Per quanto concerne l'impatto sui saldi di finanza pubblica, si rammenta che per le disposizioni che incidono sulla spesa per redditi da lavoro dipendente secondo la classificazione del SEC 95 la valutazione dell'impatto su saldo netto da finanziare, fabbisogno ed indebitamento netto deve essere effettuata evidenziando i c.d. effetti indotti. Nella sezione del prospetto denominata 'Oneri lordi' vanno quindi riportati gli effetti lordi degli interventi normativi su ciascuno dei tre saldi. Nella riga del prospetto denominata 'Effetto sui saldi – al netto degli effetti indotti' dovrà, invece, essere riportata la valutazione dell'impatto su ciascuno dei tre saldi al netto degli effetti indotti. Per una discussione ed esempio delle modalità di calcolo degli effetti indotti collegati alle spese per il personale si rimanda al manuale RGS 'I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi'.

Le specifiche aliquote fiscali e contributive utilizzate per la quantificazione degli effetti indotti dovranno essere esplicitamente indicate nella relazione tecnica.

⁸⁴ Si veda, in particolare, l'art. 1 della legge 196/2009.

Riguardo, in particolare, le aliquote IRPEF da considerarsi ai fini della nettizzazione, si conferma la necessità di adottare un approccio prudentiale nella valutazione degli oneri e delle economie recate dalle singole disposizioni.

Circa le coperture delle disposizioni in materia di pubblico impiego, si evidenzia che, in generale, va assicurata la copertura degli oneri per ciascuno degli anni considerati nella relazione tecnica. Nel caso di utilizzo del fondo speciale di parte corrente, in presenza di oneri variabili nel corso dei dieci anni considerati nelle relazioni tecniche, gli importi delle coperture stesse, a decorrere dal terzo anno, potranno commisurarsi all'onere annuo più elevato indicato nella relazione. Il medesimo criterio di copertura indicato per le spese relative al pubblico impiego si applica anche alla spesa pensionistica.

Infine, va precisato che l'obbligo della redazione della relazione tecnica in materia di pubblico impiego non si estende ai regolamenti delegificanti, qualora la norma autorizzatoria primaria preveda che dall'attuazione della stessa non debbano derivare oneri o risparmi. In tali fattispecie, in sede di emanazione del provvedimento attuativo, dovrà comunque essere fornita idonea dimostrazione della corretta attuazione della norma primaria.

Il Ragioniere Generale dello Stato



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

AUDIZIONE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO

Presso la V Commissione
(Bilancio tesoro e programmazione)
della Camera dei Deputati

14 luglio 2010

La gestione della finanza pubblica costituisce senz'altro una delle questioni cruciali e direi, per certi versi, anche più critiche nella vita di un Paese. La nuova legge di contabilità e finanza pubblica è intervenuta anche su questo tema storicamente caratterizzato da una dialettica tra Parlamento e Governo, potenziando gli strumenti attraverso i quali si esplicano i poteri di indirizzo e di controllo esercitati dal primo, rispetto al complesso di attività finalizzate alla realizzazione di un determinato indirizzo politico poste in essere dal secondo.

Credo che a nessuno sfugga la difficoltà insita nella ricerca di un punto di equilibrio ben definito tra le prerogative del Governo - che deve essere messo nella condizione di poter attuare le sue scelte politiche - e quelle degli organi parlamentari - che devono poter disporre di adeguati strumenti conoscitivi a supporto di una attività di controllo che abbia un contenuto effettivo, sostanziale e non soltanto nominale.

Il potenziamento della strumentazione conoscitiva, cui accennavo prima, ha riguardato, in buona sostanza, da un lato, la possibilità di accesso alle banche dati gestite da pubbliche amministrazioni, dall'altro, la trasmissione al Parlamento di una serie di documenti tra i quali, in particolare, la relazione tecnica posta, a corredo dei provvedimenti legislativi che comportino conseguenze finanziarie, che dovrà risultare amplificata nei suoi contenuti necessari e arricchita di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione sui saldi di finanza pubblica.

La legge n. 196 del 2009, in relazione al primo aspetto (banca dati), prevede la realizzazione di una Banca Dati Unitaria che dovrà rappresentare il luogo nel quale convogliare tutti i dati in possesso dei soggetti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche, funzionali allo svolgimento dei processi di monitoraggio, controllo, consolidamento dei conti pubblici, di attuazione e rafforzamento del federalismo fiscale e di analisi e valutazione della spesa. La circostanza che le informazioni in essa contenute siano accessibili a tutte le amministrazioni pubbliche rende, inoltre, la banca dati uno strumento utile al confronto e alla trasparenza tra le stesse amministrazioni che la alimentano.

Lo sviluppo della banca dati unitaria costituirà, inoltre, l'occasione per procedere alla razionalizzazione degli strumenti di raccolta delle informazioni disponibili, nell'ottica di una semplificazione degli adempimenti connessi all'inserimento dei dati da parte degli enti competenti.

La Ragioneria Generale dello Stato, individuata quale soggetto responsabile sulla base di un apposito decreto, ha avviato le attività per la realizzazione della banca dati unitaria anche attraverso l'instaurazione, in forma strutturata, di una collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte. Per quanto riguarda la fruizione delle informazioni in essa contenute, in un'ottica di implementazione progressiva e incrementale, sarà previsto l'accesso informatico ai dati anche a partire dalle fasi di parziale realizzazione. In particolare, verrà assicurato alle Camere, secondo modalità tecniche da individuare di comune intesa, l'accesso in formato elettronico elaborabile ai dati acquisiti man mano che questi verranno resi disponibili.

Obiettivo finale di tale processo di potenziamento della strumentazione conoscitiva è quello di delineare, secondo modalità attuative condivise tra Governo e Parlamento, nuove regole procedurali e strumenti più idonei per assicurare significativi avanzamenti in materia di quantificazione e verifica degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi.

A tal fine, la legge 196 prevede, inoltre, l'arricchimento delle informazioni contenute nei principali documenti di finanza pubblica, l'elaborazione di note esplicative sulle metodologie di costruzione delle previsioni tendenziali, la redazione di allegati informativi sull'efficacia delle manovre di finanza pubblica e sull'evoluzione in corso d'anno delle entrate, delle spese e del conto consolidato di cassa delle

amministrazioni centrali. I documenti di bilancio, sia in fase di previsione che di rendicontazione, sono arricchiti mediante un ampliamento delle informazioni in essi contenute e sono affiancati da ulteriori e specifici documenti, anch'essi aggiornati nel corso dell'anno. Le maggiori informazioni riguardano anche l'effettivo impiego delle risorse e i risultati raggiunti con il loro utilizzo. È previsto che gli stessi documenti siano resi disponibili in formato elaborabile sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto riguarda la predisposizione delle relazioni tecniche, la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, nel confermare il ruolo fondamentale di tale strumento, ne ha potenziato la funzione informativa. In particolare, viene previsto che, ai fini della definizione della copertura finanziaria, la relazione tecnica che accompagna i provvedimenti legislativi comportanti conseguenze finanziarie (disegni di legge, schemi di decreto legislativo, emendamenti di iniziativa governativa) evidenzia gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, illustrando i criteri per la determinazione degli oneri e della relativa compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

Si tratta, in sostanza, del principale strumento per la verifica dei profili finanziari connessi ai nuovi provvedimenti di spesa a garanzia degli equilibri di finanza pubblica e, quindi, del rispetto sostanziale dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Sono di tutta evidenza la valenza e la portata conoscitiva del documento, la cui redazione e verifica costituiscono una condizione di procedibilità amministrativa imprescindibile nel contesto di un procedimento legislativo improntato sulla dialettica democratica tra Governo e Parlamento. Il processo di quantificazione e copertura degli oneri connessi alle innovazioni normative si inserisce in maniera centrale nelle procedure di decisione legislativa e prende l'avvio proprio dalla predisposizione della relazione tecnica, che, sottolineo, avviene a cura dell'Amministrazione competente per materia, passa attraverso la verifica della Ragioneria Generale dello Stato ed è sottoposta al vaglio delle Commissioni e dei Servizi parlamentari del Bilancio. La legge di contabilità e finanza pubblica, all'articolo 17, reca tuttavia alcune rilevanti modifiche in materia di disciplina della copertura finanziaria delle leggi e di predisposizione delle relazioni tecniche.

Relativamente ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo e agli emendamenti di iniziativa governativa - nel caso in cui essi comportino conseguenze finanziarie - il comma 3 del citato articolo 17 dispone l'obbligo che siano corredati di una relazione tecnica predisposta, sottolineo ancora una volta, a cura delle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze. La relazione quantifica le entrate e gli oneri recati da ciascuna disposizione e individua le relative coperture, con la specificazione:

- a) per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme;
- b) 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.

La citata disposizione prevede, inoltre, come già detto, che alla relazione tecnica venga allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini della determinazione del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Quanto al contenuto necessario della relazione tecnica viene stabilito che nella medesima siano indicati:

- i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione;
- le relative fonti per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai rispettivi Regolamenti;
- il raccordo, in termini differenziali, con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di finanza pubblica ed eventuali successivi aggiornamenti. Tale operazione andrà

effettuata rapportando l'incidenza degli effetti derivanti da nuovi provvedimenti con i tendenziali a legislazione vigente indicati nell'ultimo documento programmatico disponibile al fine di verificarne la neutralità rispetto ai saldi di finanza pubblica concordati a livello europeo. Ai sensi della nuova legge di contabilità, la nota metodologica esporrà i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di uscita articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche (amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza), del saldo di cassa del settore statale e delle amministrazioni pubbliche, del debito delle amministrazioni pubbliche (nel loro complesso e per sottosettori) e del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato.

Ricordo, inoltre, che nell'ipotesi di oneri valutati e quindi in presenza di una norma con funzione di clausola di salvaguardia - che indichi misure di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate tali da compensare gli scostamenti tra gli oneri previsti e quelli effettivi - occorre fornire i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia medesima.

Infine, come accennato in precedenza, la nuova legge dispone che, con particolare riferimento alla definizione della copertura finanziaria, la relazione tecnica evidenzia anche gli effetti delle disposizioni - che comportino conseguenze finanziarie - sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica indicando i criteri per la loro quantificazione e compensazione.

L'attività di verifica, affidata alla Ragioneria generale investe, quindi, due profili: quello del riscontro della coerenza interna della quantificazione e quello del rispetto della compatibilità finanziaria degli schemi di provvedimento rispetto ai vincoli di finanza pubblica. La presenza di più saldi di riferimento ha fortemente inciso sulle procedure imponendo uno sforzo ulteriore di analisi e raccordo tra i quadri relativi al bilancio dello Stato, i conti di cassa del settore pubblico e il conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. Le difficoltà di tale delicata operazione di raccordo sono evidenti se si considera la molteplicità dei criteri di costruzione dei diversi aggregati e dei soggetti istituzionalmente deputati alla loro definizione e applicazione, a partire da quelli relativi alla perimetrazione dello stesso aggregato di riferimento. Il raccordo tra i saldi in sede di quantificazione degli effetti connessi a nuove disposizioni di entrata e spese è reso evidente nella predisposizione dei prospetti riepilogativi che, con l'entrata in vigore della riforma contabile, per espressa previsione di legge devono accompagnare la relazione tecnica.

Per le altre proposte legislative ed i relativi emendamenti all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, viene riconosciuta a queste ultime la facoltà di richiedere al Governo la relazione tecnica (ossia alle Amministrazioni competenti) ai fini della verifica da parte della RGS della quantificazione degli oneri recati e della relativa copertura. Innovando rispetto alla precedente normativa, si dispone che la relazione tecnica venga trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni, sottolineo, dalla richiesta. Qualora il Governo non fosse in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico.

Disposizioni specifiche sono, poi, dettate con riferimento ai disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL e alle disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego.

Vorrei esporre ora qualche breve considerazione in merito all'atto di indirizzo parlamentare in corso di esame.

A mio avviso, il richiamo alla necessità che si debba provvedere alla predisposizione delle relazioni tecniche riguardanti gli emendamenti presentati dal relatore, in tempi compatibili con lo svolgimento dei lavori parlamentari, risulta del tutto coerente con il quadro complessivo delineato, anzi ritengo che tale indicazione costituisca un presupposto indispensabile per un suo corretto funzionamento.

Sulla base degli elementi illustrati, è, inoltre, avviso della Ragioneria generale dello Stato che occorra procedere alla predisposizione di un nuovo schema tipo di relazione tecnica standard, aggiornato rispetto a quello già predisposto nel 2005, che tenga conto dell'ampliamento dell'obbligo informativo imposto dalla

legge di riforma. Il modello standard dovrà contenere gli elementi essenziali volti a garantire tutte le informazioni richieste dalla norma, in assenza delle quali, peraltro, risulterebbe particolarmente gravosa la procedura di verifica delle quantificazioni degli oneri.

In relazione a questo, colgo l'occasione per informarvi che è già in fase avanzata la predisposizione di un'apposita bozza di circolare che verrà, quanto prima, messa a disposizione anche di codesta Commissione, ai fini dell'acquisizione del relativo parere.

Del resto, la stessa normativa di riforma contabile prevede, poi, espressamente una procedura di aggiornamento della Relazione tecnica all'atto del passaggio del provvedimento tra i due rami del Parlamento e alla trasmissione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del testo approvato. Tale procedura va senz'altro svolta con la dovuta tempestività.

Pertanto, le Amministrazioni di volta in volta competenti dovranno provvedere a fornire le necessarie indicazioni con riferimento sia alle disposizioni recate dai testi originari dei provvedimenti, sia alle disposizioni scaturenti da proposte emendative che sono presentate durante l'iter parlamentare: in particolare, ci si riferisce ad emendamenti che possono introdurre sia nuove norme, sia modifiche di disposizioni già presenti nel testo originario del provvedimento, al fine di consentire alla Ragioneria Generale dello Stato di effettuare le richiamate verifiche nei tempi richiesti.

Ciò, in particolare, si rende quanto mai necessario per quei provvedimenti la cui complessità (si pensi, ad esempio, ai maxi emendamenti alle manovre correttive) richiede l'effettuazione di analisi e valutazioni particolarmente accurate.

Si condividono, inoltre, le esigenze richiamate nell'atto di indirizzo in discussione circa la opportunità di provvedere alla redazione della relazione tecnica anche nei casi in cui il provvedimento legislativo non produca conseguenze finanziarie, sebbene munito dell'apposita clausola di neutralità finanziaria, ovvero sia comunque da attuare con risorse già disponibili a legislazione vigente, in modo da rendere espliciti tutti i dati e gli elementi che giustifichino l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione di risorse già presenti in bilancio (o in tesoreria), utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

In ogni caso, tale obbligo è previsto per gli schemi di decreto legislativo, che devono essere corredati di relazione tecnica anche nell'ipotesi in cui alla corrispondente legge di delega non sia ascritto alcun effetto finanziario.

Qualora, invece, in sede di conferimento della delega, a ragione della complessità della materia trattata, non fosse stato possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, tale operazione andrà effettuata al momento dell'adozione dei singoli provvedimenti attuativi e la relativa copertura degli eventuali oneri dovrà essere prevista da uno specifico provvedimento; pertanto, i decreti legislativi potranno essere emanati solo successivamente all'entrata in vigore del relativo provvedimento recante la copertura finanziaria.

In merito alla trasmissione in via telematica delle relazioni tecniche e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi la Ragioneria Generale si dichiara, fin d'ora, disponibile all'attivazione degli strumenti e delle procedure informatiche necessarie a garantire l'attivazione di tale flusso informativo.

Sono in corso di svolgimento le opportune iniziative per consentire, rispettivamente, l'inoltro dei suddetti documenti - corredati del timbro di verifica - all'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché la successiva pubblicazione sul sito istituzionale del MEF. Per semplificare lo scambio informativo ai fini del controllo parlamentare sulla finanza pubblica la legge di riforma ha previsto, inoltre, la pubblicazione sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze in formato elettronico elaborabile dei disegni di legge e delle leggi di bilancio, di stabilità, di assestamento, di approvazione del rendiconto generale dello Stato, nonché dei decreti di variazione di bilancio. E' di tutta evidenza come questa modalità di condivisione delle informazioni contabili espanda il loro grado di conoscibilità, garantendo l'accesso a tali informazioni.

Sotto il profilo più strettamente operativo, per quanto concerne le variazioni di bilancio, posso dirvi che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sta provvedendo a pubblicare sul proprio sito istituzionale, in un'apposita sezione, i decreti emanati a decorrere dal 1° gennaio 2010 in applicazione di provvedimenti legislativi approvati nel corrente anno che siano stati registrati dalla Corte dei conti.

Nell'ambito della relazione tecnica una attenzione particolare meritano poi i profili connessi all'adozione, nei casi richiesti, della clausola di salvaguardia. Tale strumento trova conferma, con alcune innovazioni, nella nuova legge di contabilità, sebbene la sua disciplina venga profondamente rivista, prevedendo che nel caso in cui una legge comporti nuovi o maggiori oneri valutati venga disposta, nell'ambito della copertura, una clausola di salvaguardia che indichi misure di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate, tali da compensare gli scostamenti tra gli oneri previsti e quelli effettivi. La clausola deve essere:

- effettiva (cioè individuare, ad esempio, le misure di intervento sulla copertura: come aumento di entrate - tributarie e contributive - o riduzioni di spesa; ovvero di eventuale riduzione dell'onere; attraverso la ridefinizione dei requisiti per l'accesso alla prestazione, la rideterminazione della sua misura, ecc.);
- automatica (cioè non richiedere ulteriori provvedimenti di natura legislativa per essere attuata, ma solo atti di natura amministrativa);
- e garantire, anche temporalmente, la corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura. Corrispondenza che deve essere garantita per tutta la durata della legge.

Si ricorda inoltre che, come per la copertura finanziaria, la clausola di salvaguardia deve essere idonea a compensare lo scostamento per tutti i saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, saldo di cassa e indebitamento delle amministrazioni pubbliche).

Sulla base delle precedenti considerazioni risulta evidente la complessità di immaginare la costruzione di uno schema standard di clausola di salvaguardia senza incorrere nel rischio di trasformare la stessa in una norma priva di reale efficacia. La sua definizione deve tenere conto sia delle "caratteristiche" dell'onere previsto, sia della sua copertura. In proposito, una prima rilevante distinzione riguarda la possibilità di definire la clausola di salvaguardia:

- nell'ambito dello stesso onere previsto dalla norma, prevedendone la riduzione: ad esempio rivedendo l'ammontare della spesa o della prestazione a favore del singolo soggetto interessato, oppure riducendo la platea dei beneficiari ridefinendo in maniera più stringente i requisiti di accesso al beneficio, ecc.;
- ovvero al di fuori dell'onere previsto dalla norma attraverso un incremento della copertura: rafforzando quella prevista nella clausola finanziaria o ricorrendo a diversa modalità. In quest'ultimo caso, la clausola di salvaguardia può agire nell'ambito dello stesso settore economico in cui opera il provvedimento ovvero in un altro settore, attraverso l'incremento di entrate o la riduzione di spese, eventualmente nell'ambito della stessa amministrazione/missione/programma.

A ciascuna di queste alternative sono evidentemente associati vantaggi e svantaggi - quali, ad esempio, l'incentivo ad elaborare previsioni affidabili degli oneri connessi alle norme, a contenere la gestione entro la previsione di spesa, a non modificare l'allocazione delle risorse inizialmente prevista - che vanno opportunamente considerati in sede di definizione della clausola di salvaguardia. Considerata quindi la complessità del meccanismo di definizione della clausola di salvaguardia ritengo che lo schema tipo di relazione tecnica debba contenere, nel caso di oneri valutati, una apposita sezione che dia conto dei suoi meccanismi di funzionamento nell'eventualità della sua attuazione.

Alla luce del processo di federalismo avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione, in materia di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, occorre inoltre porre attenzione alle norme che impongono anche alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle proprie leggi, utilizzando le metodologie di copertura previste per le leggi dello Stato. In particolare, si ritiene che anche le autonomie regionali, nell'espletamento delle funzioni legislative loro riconosciute, debbano corredare i disegni di legge regionale con relazioni tecniche che riportino i dati e

gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e, cioè, non solo con riferimento al saldo del proprio bilancio, ma anche con riferimento agli effetti sul fabbisogno di cassa delle pubbliche amministrazioni e sull'indebitamento netto. Ciò sarebbe utile anche per la corretta programmazione della gestione economico-finanziaria della regione ai fini del rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno.

Mi avvio alle conclusioni, ma prima vorrei abbandonare - sia pure per poco - l'approccio "formale", direi quasi strettamente istituzionale, alla materia in discussione, basato sulle regole più o meno codificate per la redazione delle relazioni tecniche.

Nel corso di un intero anno, personalmente, vedo un numero, credo abbastanza significativo, di relazioni tecniche che vengono verificate - la maggior parte positivamente - dalla Ragioneria generale, all'esito di un attento esame effettuato da parte dei suoi uffici.

Questa attività di verifica costituisce per l'Istituto non solo uno dei momenti in cui esso si esprime nell'esercizio di una forma tra le più rilevanti di attività amministrativa e che coincide con una delle mie assunzioni di responsabilità più gravose, ma anche una circostanza in cui la Ragioneria generale si trova, di fatto, ad operare, spesso con uno stretto margine di tempo, in una situazione di massima esposizione rispetto all'azione del Governo e all'evoluzione del dibattito parlamentare in corso. Livello di esposizione di cui talvolta è possibile cogliere gli echi perfino sui mezzi di stampa.

Credo sia doveroso da parte mia, in pieno spirito di servizio e non solo per amor di verità, sottoporvi anche qualche considerazione che emerge dalla quotidiana realtà operativa.

Alla Ragioneria generale e di conseguenza alle competenti commissioni bilancio della Camera e del Senato vengono sottoposte relazioni tecniche talvolta lacunose, tal'atra qualitativamente scadenti.

Alcune relazioni tecniche contengono informazioni e dati sufficienti ad acquisire una ragionevole certezza in ordine agli effetti finanziari, altre presentano elementi di dettaglio che a volte possono risultare anche eccessivi e ridondanti. Non sempre si rinvergono nella relazioni tecniche dimostrazioni idonee a suffragare senza ombra di dubbio le affermazioni in esse contenute.

Ci si domanda se non sia preferibile cercare di ottenere una accuratezza maggiore fornendo e richiedendo alle amministrazioni ulteriori chiarimenti, ovvero se in alcuni casi non sia consigliabile attestarsi ad un livello informativo essenziale. Dubbi che sorgono, senza richiamare poi il dibattito relativo alle valutazioni sull'assenza o meno di effetti indiretti sulla finanza pubblica.

Individuare un giusto punto di equilibrio che sia il frutto di un bilanciamento imparziale fra opposte esigenze, entrambe meritevoli di riconoscimento - quella di una completezza delle informazioni che non rappresenti tuttavia un ostacolo strumentale solo ad un rinvio del processo decisionale - spesso è francamente molto complesso! Soprattutto quando il tempo a disposizione per farlo è molto ridotto. Del resto, come è giusto che sia, spetta solo al Parlamento assumere ogni definitiva decisione in proposito.

Come primo rappresentante della Ragioneria generale posso solo riferire la serietà dell'impegno profuso ed il costante sforzo improntato ad un canone di obiettività nelle valutazioni espresse da parte di tutti gli uffici, con indipendenza, senso dello Stato ed imparzialità.

Non bisogna poi dimenticare che in qualche caso possono esservi anche incertezze sulle valutazioni tecniche e sulle possibili interpretazioni delle norme nonché sulle ipotesi sottostanti alla stima delle principali voci di entrata e di spesa.

Imprecisioni e lacune, che, sia pur raramente, sono presenti già nella fase di individuazione degli obiettivi e di progettazione delle iniziative normative e che non possono non riverberare i loro effetti sul livello qualitativo delle relazioni tecniche sotto il profilo della chiarezza e dell'eshaustività dell'esplicitazione dei criteri e dei metodi delle quantificazioni.

La validità delle quantificazioni e delle relative coperture e compensazioni dipende poi anche dall'accuratezza delle previsioni di entrata e di spesa; accuratezza che a sua volta è condizionata dai livelli di

governo e di decisione interessati, dal numero di passaggi istituzionali, dal livello più o meno ampio di autonomia finanziaria e di spesa dei soggetti coinvolti. E non solo. Essa dipende in qualche caso anche dalla possibilità di prefigurare l'effetto della disposizione che si esaminano sui comportamenti dei soggetti interessati e, quindi, dalla possibilità di calcolare gli effetti "indotti" dalla nuova normativa e come dicevo di quelli "indiretti" che, spesso, non sono del tutto misurabili e possono alterare in modo significativo le stime effettuate.

E' evidente che il nostro compito è quello di individuare strumenti e metodi adeguati di previsione, ma è anche vero che spesso questi possono scaturire solo dall'operare giorno per giorno, attraverso un approccio più empirico e induttivo che codificato.

L'individuazione dei criteri da adottare per la stima degli effetti finanziari sono demandati innanzitutto alle amministrazioni proponenti, le quali, tuttavia, spesso intendono tale compito come un semplice adempimento burocratico, confidando sul ruolo di supporto, se non addirittura di supplenza, che nel tempo ha assunto la Ragioneria Generale.

Potenziare le strutture amministrative delle Amministrazioni preposte alla valutazione degli effetti finanziari e la condivisione di pratiche e metodologie rappresenta il primo fondamentale passo per migliorare la qualità delle relazioni tecniche.

Diventa importante, in tale contesto, un momento di verifica e confronto sulle metodologie utilizzate in maniera così frammentata, il che non potrà che basarsi su rilevazioni e risultati di esperienze di lungo periodo.

L'introduzione di nuovi schemi tipo di relazioni tecniche, la standardizzazione del metodo di produzione e della compilazione della relativa modulistica potranno essere senz'altro utili oltre che necessarie, ma non è detto che tali adempimenti saranno da soli in grado di assicurare un prodotto finale migliore sotto il profilo dell'ampiezza del patrimonio informativo in esso contenuto.

L'obiettivo primario sul quale è concentrato l'impegno della Ragioneria generale dello Stato è quello di consentire una conoscenza affidabile delle conseguenze finanziarie e degli effetti sugli andamenti tendenziali di finanza pubblica delle decisioni normative, basata sui dati e sui metodi migliori per effettuare la stima ex ante e la verifica ex post di tali effetti.

Per realizzare tale obiettivo diventa essenziale l'integrazione tra le regole che presiedono alla redazione ed alla verifica delle relazioni e quelle sulle quali si basano le previsioni di finanza pubblica. Queste ultime in particolare rispondono a regole e sistemi esterni al nostro ordinamento contabile, imposte dal processo di integrazione europea e basate su logiche e su un lessico non codificati.

Il nostro compito non è facile; siamo chiamati a far convivere "pacificamente" i criteri europei di convergenza e l'obbligo costituzionale di copertura creando una cornice solida di vincoli per garantire l'equilibrio dei conti pubblici.

L'esperienza di questi anni della Ragioneria Generale rappresenta un patrimonio di conoscenza difficilmente percepibile all'esterno, costruito anche imparando da errori, imprecisioni, inesattezze e tentativi che ci hanno talvolta esposto a giudizi non positivi; giudizi che ritengo immeritati per i motivi suddetti, ma che sono stati in ogni caso considerati anche più preziosi delle codificazioni e degli schemi formalizzati.

