

dossier

XIX Legislatura

31 ottobre 2022

Quantificazione e copertura delle leggi di spesa

DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA N. 3



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – bs_segreteria@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PARTE I - EQUILIBRIO DI BILANCIO, QUANTIFICAZIONE E COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA.....	3
L'obbligo costituzionale di equilibrio di bilancio	3
L'obbligo di copertura finanziaria nel nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione	5
PARTE II – LA QUANTIFICAZIONE DEGLI EFFETTI FINANZIARI DELLE NORME LEGISLATIVE.....	7
La verifica parlamentare degli oneri legislativi.....	7
La relazione tecnica.....	8
Il procedimento per la verifica delle quantificazioni.....	10
La quantificazione degli oneri e delle coperture riferita ai diversi saldi di finanza pubblica.....	13
Le clausole di neutralità finanziaria	15
Limiti di spesa e previsioni di spesa.....	17
Superamento delle previsioni di spesa: dalle clausole di salvaguardia alla nuova procedura di compensazione	18
PARTE III – MODALITÀ DI COPERTURA FINANZIARIA.....	20
Forme ordinarie di copertura.....	20
L'utilizzo di risorse di conto capitale per finalità di copertura	21
Divieto di utilizzo a fini di copertura di maggiori entrate non previste	22
Coperture atipiche	24
PARTE IV – RECENTI INDIRIZZI DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SU QUANTIFICAZIONE E COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI.....	29
Nuovi o maggiori oneri privi di quantificazione	30
Nuovi o maggiori oneri permanenti con copertura limitata nel tempo	30
Leggi “complesse” prive di idonea relazione tecnica	30
Norme non innovative rispetto alla legislazione vigente	30
Oneri configurati come limite di spesa e diritti soggettivi	31
Coperture di cui non sia dimostrata la disponibilità (incluse le coperture “a bilancio”).....	32
Copertura di oneri di parte corrente con risorse di conto capitale.....	32
Clausole di invarianza finanziaria	32

PARTE I - EQUILIBRIO DI BILANCIO, QUANTIFICAZIONE E COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA

L'obbligo costituzionale di equilibrio di bilancio

La **legge costituzionale n. 1 del 2012** ha previsto, modificando l'articolo 81 della Costituzione, l'obbligo per lo Stato di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

La modifica costituzionale trae origine dal trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (cd. Fiscal Compact) che all'articolo 3, paragrafo 2, richiedeva alle Parti contraenti di adottare "disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio".

La definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stati rinviati dal nuovo testo della Costituzione ad una legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. In attuazione di tale disposto è stata adottata la [legge n. 243 del 2012](#), modificata dalla legge n. 164 del 2016 prevalentemente per la parte concernente gli enti territoriali.

Le modifiche alla Costituzione disposte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 sono state applicate, per espressa previsione dell'articolo 6 della medesima legge, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, ad eccezione del Capo IV (Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico) e dell'art. 15 (contenuto della legge di bilancio), per i quali è stata prevista l'applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2016.

La nozione di equilibrio di bilancio è specificata dalla legge n. 243 del 2012 (articoli 2, 3, 6, 8) come corrispondente all'**obiettivo di medio termine (OMT)**, a sua volta definito come il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il saldo strutturale è definito come il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea. A sua volta, per «saldo del conto consolidato» si intende l'indebitamento netto o l'accreditamento netto, come definiti ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, mentre per «conto consolidato» si intende il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea.

Le nozioni di «fase favorevole e fase avversa del ciclo economico», citate anche dal nuovo testo costituzionale, sono dalla legge n. 243 collegate alle fasi del ciclo economico individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il concetto di «amministrazioni pubbliche» fa riferimento agli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

L'equilibrio dei bilanci si considera conseguito, secondo l'articolo 3 della legge n. 243, quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello allo scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia.

La legislazione nazionale di attuazione della Costituzione opera dunque numerosi rinvii all'ordinamento dell'Unione europea. Risulta quindi utile richiamare brevemente le relative norme europee.

In particolare, il [Regolamento CE n. 1466/97](#) all'articolo 2-*bis* della sezione 1-*bis* prevede che ciascuno Stato membro abbia uno specifico **obiettivo a medio termine** calcolato sulla base della propria posizione di bilancio. Questi obiettivi di bilancio a medio termine specifici per Paese possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%. Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo margini di manovra finanziaria, in particolare in relazione alla necessità di investimenti pubblici.

Gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese sono indicati in un intervallo compreso tra il -1% del PIL e il pareggio o l'avanzo di bilancio, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*.

L'obiettivo di bilancio a medio termine è soggetto a revisione ogni tre anni e può essere ulteriormente rivisto in caso di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il trattato "*Fiscal Compact*" ha ristretto ulteriormente il limite inferiore per considerare il bilancio in equilibrio. Infatti, ai sensi dell'articolo 3 del trattato, il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione deve essere pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo.

Scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti in presenza di **eventi eccezionali**, definiti dall'articolo 6 della legge 243/2012 come:

- a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea;
- b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Analogamente, l'articolo 10 del Regolamento 1466/97 prevede che la deviazione può non essere considerata significativa qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

Nel caso di eventi eccezionali, l'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 prevede tuttavia una **specifico procedura**. Infatti il Governo qualora al fine di fronteggiare gli eventi eccezionali, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere per le **conseguenti deliberazioni parlamentari** una Relazione recante una specifica richiesta di autorizzazione che individui l'evento eccezionale che ne costituisce il presupposto, indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. È prassi presentare tale relazione contestualmente al DEF e alla NADEF (come previsto da specifica disposizione della legge di contabilità e finanza pubblica), con cui si aggiornano conseguentemente gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Le risorse eventualmente reperite sul mercato al fine di fronteggiare gli eventi eccezionali possono essere utilizzate esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta presentata alle Camere.

Il **piano di rientro** è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. Il piano di rientro può essere aggiornato con una nuova autorizzazione a maggioranza assoluta dei componenti da parte di ciascuna Camera al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

L'obbligo di copertura finanziaria nel nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione

Una specifica considerazione riguarda il rapporto tra la regola di copertura finanziaria e il principio di equilibrio di bilancio, enunciato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che, come detto, ha modificato anche l'art. 81 Cost.

Nell'esperienza applicativa della **precedente versione** del medesimo art. 81, è prevalso l'orientamento secondo il quale l'obbligo di copertura finanziaria non implichi necessariamente un vincolo di pareggio riferito all'intero bilancio pubblico.

Il requisito della copertura finanziaria rispondeva infatti all'esigenza di accertare la complessiva neutralità rispetto al saldo di bilancio (positivo, negativo o in pareggio) delle norme introdotte nel corso dell'esercizio finanziario, ferma restando la discrezionalità nell'impostazione della politica complessiva di bilancio, mediante gli strumenti programmatici e legislativi a ciò deputati.

La riforma dell'art. 81 Cost., dopo aver introdotto espressamente un obbligo complessivo di "equilibrio dei bilanci", ha ribadito la necessità del rispetto del **vincolo di copertura, da verificare con riferimento a ciascuna legge di spesa**. La regola della copertura finanziaria *ex ante* continua quindi a costituire un presidio a tutela dei saldi e a garanzia della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio con gli strumenti che definiscono l'orizzonte programmatico pluriennale.

Non appare di conseguenza modificato lo schema concettuale di riferimento precedentemente seguito per la valutazione dei nuovi oneri e per la verifica della congruità dei mezzi finanziari predisposti per farvi fronte.

L'art. 81, terzo comma, **nel testo novellato dalla citata legge costituzionale n. 1 del 2012**, stabilisce infatti che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri "provvede" (non più "indica" come era previsto al quarto comma del testo originario dell'art. 81 Cost.) ai mezzi per farvi fronte.

Il principio dell'obbligo di copertura viene pertanto confermato come un preciso vincolo al legislatore, che opera per ogni nuova legge e che si traduce nell'obbligo di predisporre, all'atto dell'approvazione dalle nuove norme, anche i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano.

Un'ulteriore modifica al testo costituzionale consiste nell'eliminazione del termine "altra" per cui mentre il testo previgente prescriveva l'obbligo di copertura per "ogni altra legge" con ciò escludendolo per la legge di bilancio, il testo ora vigente fa riferimento a "ogni legge" non sottraendo così neanche la legge di bilancio all'obbligo di copertura.

Tuttavia, **con particolare riferimento alla legge di bilancio** ed ai suoi effetti sul saldo del conto consolidato della p.a. (**indebitamento netto**), va in primo luogo ricordato che il rispetto dell'obbligo di equilibrio di bilancio – come già segnalato – va verificato in conformità alle regole europee che impongono a ciascuno Stato di raggiungere e mantenere il proprio obiettivo a medio termine oppure attuare un **percorso di avvicinamento** verso tale obiettivo. È quindi ammesso un **deficit** annuo (con conseguente ricorso all'indebitamento) **in misura compatibile con il percorso di aggiustamento verso l'OMT**, programmato da ciascuno Stato nel quadro delle procedure di sorveglianza europee e del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita.

L'obiettivo di medio termine poi è definito **in termini strutturali** e soggetto alla disciplina derogatoria dei cosiddetti **“eventi eccezionali”** prima illustrata: pertanto, per effetto della definizione dell'obiettivo programmatico in termini strutturali il ricorso all'indebitamento è consentito nella misura corrispondente agli effetti “automatici” del ciclo economico sul saldo di bilancio. Inoltre, per effetto della procedura di cui all'art. 81 secondo comma Cost., quindi previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, il ricorso all'indebitamento è consentito al verificarsi di eventi eccezionali e nella misura riconducibile a tali eventi ed oggetto di autorizzazione parlamentare.

Dunque entro tali limiti, la legge di bilancio può essere coperta tramite nuovo indebitamento.

Con specifico riferimento poi al saldo del **bilancio dello Stato**, la legge n. 243 del 2012 ha precisato inoltre che l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici previsti nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (DEF e NADEF).

Il nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione si innesta su di un quadro normativo che ha subito, negli ultimi anni, importanti innovazioni. In particolare, la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 è stata rivista da ultimo dalla legge n. 163 del 2016 e dai decreti legislativi n. 90 e 93 del 2016 e la revisione ha interessato anche le norme sulla copertura delle leggi. Nei capitoli successivi si dà conto dell'attuale quadro normativo nel quale va inquadrata l'attività istituzionale preordinata al rispetto del vincolo costituzionale di copertura finanziaria delle leggi.

PARTE II – LA QUANTIFICAZIONE DEGLI EFFETTI FINANZIARI DELLE NORME LEGISLATIVE

La verifica parlamentare degli oneri legislativi

L'articolo 81 della Costituzione pone, al terzo comma, un vincolo di copertura finanziaria delle nuove leggi di spesa, prevedendo che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri debba provvedere ai mezzi per farvi fronte. Ogni norma che comporti una nuova o maggiore spesa o una riduzione di entrate (ossia degli *oneri*) deve pertanto essere corredata di una **clausola finanziaria** che identifichi i mezzi per compensare i relativi effetti onerosi, attraverso riduzioni di altri programmi di spesa o incrementi discrezionali delle entrate.

Il rispetto del vincolo costituzionale implica che l'onere derivante dalle norme introdotte nell'ordinamento sia correttamente quantificato affinché possano essere individuati i mezzi finanziari idonei a compensare gli effetti che le norme medesime sono suscettibili di determinare sui bilanci pubblici.

Più precisamente, sulla base della più recente prassi applicativa della regola costituzionale, la coerenza tra gli oneri ed i relativi mezzi di copertura deve essere verificata:

- in termini quantitativi, dovendo l'ammontare degli oneri essere equivalente a quello dei mezzi di copertura;
- in termini qualitativi, essendo posto un divieto generale di compensare maggiori oneri di parte corrente con risorse di conto capitale;
- in termini temporali, in quanto l'equivalenza tra oneri e relativi mezzi di copertura deve sussistere con riferimento a ciascun esercizio finanziario e, in linea di principio, per un periodo corrispondente alla durata dell'onere medesimo; di fatto, in sede di valutazione *ex ante* del rispetto del vincolo di copertura, il periodo preso in considerazione nel quadro del procedimento di quantificazione varia a seconda della tipologia di onere oggetto di quantificazione.

La regola di copertura trova applicazione nella fase dell'approvazione di nuove norme onerose: perciò i suoi effetti si limitano al perseguimento del cosiddetto "**pareggio a margine**", ossia alla neutralizzazione degli effetti onerosi delle disposizioni via via introdotte nell'ordinamento. Da questo punto di vista, tale regola differisce dunque da quella dell'"**equilibrio di bilancio**" (articolo 81, primo comma) riferita al complesso delle voci di spesa ed entrata del bilancio.

La relazione tecnica

In attuazione del disposto dell'art. 81 Cost., la legge n. 196 del 2009 disciplina gli strumenti e le modalità preordinati alla corretta determinazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura: quantificazione e copertura dell'onere sono affidati ad analisi da svolgere all'interno di uno specifico procedimento i cui esiti sono suscettibili di verifica tecnica in sede parlamentare.

Il procedimento di quantificazione è essenzialmente incentrato sulla **relazione tecnica**, ossia su un documento, predisposto dal Governo e sottoposto a verifica da parte dei competenti organi parlamentari, con il quale si dà conto degli oneri e delle coperture e, più in generale, dell'impatto sulla finanza pubblica delle nuove normative oggetto di esame parlamentare.

L'obbligo di presentazione di una relazione tecnica a corredo dei disegni di legge del Governo, degli schemi di decreto legislativo e degli emendamenti di iniziativa governativa che comportino "conseguenze finanziarie" è stato introdotto dalla **legge n. 362/1988** di modifica della normativa in materia di contabilità e finanza pubblica (art. 11-*ter* della legge n. 468/1978). La stessa legge ha previsto la facoltà per le Commissioni parlamentari di richiedere al Governo la relazione tecnica anche sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare.

L'**articolo 17** della **legge n. 196/2009** (legge di contabilità e finanza pubblica) definisce in modo puntuale i presupposti, le modalità e i termini per la predisposizione delle relazioni tecniche nonché il contenuto delle stesse.

I principali requisiti consistono:

- nell'individuazione di precisi termini e modalità di trasmissione delle relazioni tecniche al Parlamento e nell'obbligo per il Governo di indicare le ragioni di eventuali ritardi (comma 5);
- nell'obbligo di aggiornamento della relazione al momento del passaggio di un progetto di legge da un ramo all'altro del Parlamento (comma 8);
- nell'obbligo di allegare alla relazione un **prospetto riepilogativo degli effetti** di ciascuna disposizione sui diversi saldi di finanza pubblica (comma 3).
- I regolamenti parlamentari potranno poi individuare ulteriori ipotesi di obbligatorietà della trasmissione della relazione tecnica (comma 5).

La relazione tecnica non può tuttavia limitarsi a indicare i risultati dell'attività di quantificazione svolta in sede governativa, ma, nel rispetto del **contenuto necessario** indicato dal comma 3 del citato articolo 17, deve fornire anche:

- i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione;
- le loro fonti;
- ogni altro elemento utile per consentire una verifica tecnica delle quantificazioni, da svolgere in sede parlamentare.

Ciò risponde all'obiettivo di rendere possibile, nell'ambito del procedimento legislativo, la ricostruzione esaustiva del procedimento di quantificazione e la sottoposizione ad un vaglio di coerenza e di attendibilità dei dati e delle ipotesi sui quali esso si fonda.

Il legislatore ha tuttavia optato per un **modello flessibile**, che presuppone, accanto ad una comune struttura di base, contenuti differenziati in ragione della natura e delle finalità delle norme oggetto di esame.

La normativa infatti individua contenuti specifici che le relazioni tecniche devono presentare a seconda della tipologia di onere oggetto di stima.

In particolare, per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione deve riportare 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 questa materia la relazione deve inoltre recare un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento.

Per il comparto scuola sono 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.

Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica dovrà riportare 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. L'art. 17 della legge n. 196/2009 ha disposto infatti che le relazioni tecniche presentate a corredo dei disegni di legge governativi debbano specificare, per la spesa corrente e per le minori entrate, gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

Il procedimento per la verifica delle quantificazioni

La relazione tecnica, fin dalla sua introduzione nell'ordinamento, è stata configurata come lo strumento mediante il quale il Governo:

- individua gli effetti finanziari delle normative proposte e fornisce una stima, il più possibile attendibile, degli oneri da esse derivanti e dei mezzi di copertura previsti;
- rende espliciti – e pertanto verificabili nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi e, specificamente, nel quadro della verifica parlamentare delle quantificazioni – tutti gli elementi, le valutazioni nonché la sequenza dei passaggi di tipo logico-matematico, attraverso i quali si è pervenuti alla definizione delle medesime stime.

Partecipano al procedimento di quantificazione i vari portatori dell'interesse finanziario ossia, principalmente: le Amministrazioni di settore, che predispongono le relazioni tecniche, ed il Ministero dell'economia e delle finanze, che effettua una prima verifica delle stesse, che precede la presentazione alle Camere (fase governativa); le Commissioni di merito e, in particolare, la Commissione Bilancio, che esamina e verifica la congruità delle relazioni tecniche e delle stime in esse riportate (fase parlamentare).

La verifica delle quantificazioni in sede parlamentare assume una specifica evidenza nel quadro dell'attività consultiva svolta dalle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, che si inserisce nell'ambito del procedimento legislativo: essa è infatti propedeutica alla formulazione dei **pareri** che le due Commissioni sono chiamate ad esprimere in merito agli effetti finanziari delle iniziative legislative oggetto di esame presso i due rami del Parlamento.

In questa sede, le quantificazioni operate dalla relazione tecnica sono sottoposte a verifica al fine di valutarne la coerenza sul piano del procedimento logico-matematico:

- dell'attendibilità delle ipotesi e della validità dei metodi adottati;
- dell'affidabilità dei dati utilizzati;
- della rispondenza delle stime al contenuto delle norme.

Per tali attività gli organi parlamentari si avvalgono del supporto e dell'istruttoria tecnica dei competenti uffici, in particolare dei **Servizi Bilancio della Camera e del Senato**.

Gli esiti delle analisi tecniche svolte da tali strutture sono posti a disposizione degli organi parlamentari e possono diventare il presupposto per la richiesta ai rappresentanti del Governo di dati ed elementi ulteriori, di un'integrazione della relazione tecnica ovvero di approfondimenti o maggiori chiarimenti su singoli profili. Gli elementi richiesti sono generalmente forniti, nel corso delle sedute delle Commissioni competenti, dal rappresentante del Governo che, a sua volta, si avvale dell'attività svolta dai competenti uffici governativi (uffici dell'Amministrazione avente competenza nella specifica materia trattata, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, ecc.). Sulla base dell'istruttoria tecnica svolta e degli ulteriori elementi raccolti, la Commissione Bilancio matura il proprio orientamento sui profili finanziari dei provvedimenti sottoposti al suo esame ed un giudizio in merito alla conformità dei provvedimenti al vincolo costituzionale di copertura: tale giudizio si esprime in un parere, adottato mediante una votazione. Gli effetti dei pareri espressi dalla Commissione Bilancio sono disciplinati dai regolamenti parlamentari e variano a seconda della procedura (sede referente, legislativa o redigente) di esame dei provvedimenti.

Il parere della Commissione può essere favorevole e, quindi, confermare le quantificazioni operate dalla relazione tecnica, oppure può essere contrario in quanto considera non fondate le stime riportate oppure non adeguate o non disponibili le risorse utilizzate a copertura. I casi più frequenti sono tuttavia quelli in cui la Commissione esprime un **parere favorevole**, corredandolo di **osservazioni** ovvero di **condizioni**. Particolari effetti sul piano procedurale sono poi ascritti dai Regolamenti parlamentari alle **condizioni motivate con riferimento all'osservanza della regola di copertura di cui all'art. 81 della Costituzione**.

Per quanto attiene ai contenuti, le condizioni poste con il parere possono anche indicare la necessità di una rideterminazione delle stime originarie riportate nella relazione tecnica, per effetto degli elementi emersi nel corso della verifica tecnica svolta in sede parlamentare. In tali casi il parere opera una revisione delle quantificazioni e, quindi, una riformulazione delle clausole di copertura finanziaria contenute nei progetti di legge.

Per le **proposte di legge** di iniziativa parlamentare (o popolare) **sprovviste di relazione tecnica**, la Commissione parlamentare competente per la materia trattata o la Commissione Bilancio possono richiedere al Governo la predisposizione di una relazione tecnica. Ove non ricorra tale ipotesi, la Commissione Bilancio può procedere all'espressione di un parere sui profili finanziari dell'iniziativa sulla base di un autonomo esame, svolto con il supporto delle analisi delle strutture amministrative competenti, e degli elementi ulteriori forniti dal rappresentante del Governo.

La verifica delle quantificazioni si esplica, secondo un procedimento che ricalca sostanzialmente lo schema illustrato, anche sugli **schemi di atti normativi del Governo** trasmessi alle Camere per il parere parlamentare, che, qualora implicino entrate o spese, sono sottoposti all'esame della Commissione Bilancio, chiamata ad esprimersi sulle conseguenze finanziarie di tali provvedimenti.

Sintesi del procedimento di verifica della quantificazione degli oneri e delle coperture finanziarie

Il procedimento di verifica delle quantificazioni può essere così rappresentato:

- predisposizione da parte dei competenti Ministeri di una relazione tecnica a corredo di una proposta legislativa o di un emendamento di iniziativa governativa o, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, a corredo di una proposta legislativa di iniziativa parlamentare;
- prima verifica di coerenza delle quantificazioni e di conformità della relazione tecnica alla normativa contabile da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), che appone un visto, con il quale si attesta che la relazione tecnica è stata verificata positivamente ovvero negativamente: la verifica negativa può riguardare i profili di copertura e/o di quantificazione degli effetti finanziari del provvedimento, cui la relazione tecnica si riferisce;
- trasmissione della relazione tecnica al Parlamento, in allegato all'iniziativa legislativa o all'emendamento del Governo ovvero in risposta alla richiesta formulata da una Commissione parlamentare con riferimento a iniziative legislative parlamentari; la relazione è aggiornata nel passaggio da un ramo all'altro del Parlamento o su richiesta degli organi parlamentari;
- esame della relazione tecnica e del testo normativo cui la relazione si riferisce da parte della Commissione competente nella specifica materia su cui verte l'iniziativa o direttamente da parte della Commissione Bilancio;
- elaborazione di un testo e trasmissione dello stesso dalla Commissione competente per materia alla Commissione Bilancio per l'espressione del parere prescritto dal regolamento;
- esame del testo e della relazione tecnica da parte della Commissione Bilancio, previa istruttoria tecnica degli uffici competenti;
- eventuale richiesta da parte della medesima Commissione, sulla base delle risultanze dell'istruttoria, di un'integrazione della relazione tecnica ovvero di ulteriori elementi e chiarimenti;
- espressione del parere da parte della Commissione Bilancio;
- esame ed eventuale recepimento del parere da parte della Commissione destinataria o dell'Assemblea, secondo le modalità e con gli effetti previsti dai regolamenti parlamentari.

La quantificazione degli oneri e delle coperture riferita ai diversi saldi di finanza pubblica

La legge n. 196/2009, all'art. 17, commi 3 e 4, ha stabilito l'obbligo di allegare alle relazioni tecniche riferite ad iniziative legislative un **prospetto riepilogativo degli effetti finanziari** di ciascuna disposizione contenuta nel testo legislativo di riferimento.

Tali effetti vanno indicati con riguardo a:

- **saldo netto da finanziare**, riferito esclusivamente al bilancio dello Stato;
- **fabbisogno**, riferito al conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche;
- **indebitamento netto**, riferito al conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Le relazioni tecniche devono dunque dar conto degli impatti prodotti dalle nuove norme non solo sul **bilancio dello Stato** e sul relativo saldo (saldo netto da finanziare), ma anche sul comparto (più ampio) **delle amministrazioni pubbliche**, esponendo gli effetti attesi sui saldi rilevanti ai fini del rispetto dei vincoli europei (l'indebitamento netto della p.a. e, per i riflessi sul debito pubblico, il fabbisogno di cassa).

Per la distinzione fra i tre saldi rilevanti risulta tuttora utilizzabile un'apposita [pubblicazione](#) della Ragioneria generale dello Stato.

In passato, la prassi parlamentare era orientata nel senso di verificare il rispetto dell'obbligo di copertura relativamente ai soli effetti prodotti dalle nuove norme sul bilancio dello Stato e sul relativo saldo (saldo netto da finanziare). Nel corso del tempo, in considerazione degli obblighi di conformità alla disciplina europea di bilancio e al Patto di stabilità e crescita, le relazioni tecniche hanno esposto, soprattutto in occasione dell'esame parlamentare delle leggi finanziarie (poi denominate leggi di stabilità e ora confluite nella legge di bilancio) e, più in generale, delle manovre di finanza pubblica, anche l'impatto delle disposizioni sui saldi rilevanti ai fini del rispetto dei vincoli europei. Ciò ha reso possibile un controllo non limitato alla verifica della neutralità dell'impatto delle nuove normative sul bilancio dello Stato ("copertura finanziaria" nell'accezione tradizionale) in senso stretto, ma esteso alla valutazione dell'equilibrio finanziario ("compensazione") rispetto agli effetti prodotti sui saldi di fabbisogno e di indebitamento netto.

Oltre che per il comparto di riferimento, i tre saldi di finanza pubblica si distinguono anche per i criteri di contabilizzazione:

- le quantificazioni degli effetti delle norme sul saldo netto da finanziare fanno in genere riferimento al criterio della **competenza giuridica**;
- per il fabbisogno si fa riferimento al criterio di **cassa**;
- per l'indebitamento netto la quantificazione utilizza criteri che approssimano quello della **competenza economica**, secondo principi e convenzioni contabili utilizzati nell'ambito del sistema dei conti europeo (c.d. SEC 2010), impiegato per rendere omogenei e confrontabili i dati ed i risultati di finanza pubblica dei vari Paesi membri dell'Unione europea.

Il Sistema europeo dei conti (SEC 2010)

L'esigenza di uniformare, nel quadro della disciplina di bilancio UE, i criteri di contabilità nazionale impiegati dai vari Stati membri ha trovato applicazione nell'adozione di un apposito "sistema europeo dei conti" (SEC) che, dopo una prima versione del 1995 (SEC 95) è stato aggiornato con la versione, tuttora vigente, del 2010 (SEC 2010, appunto, o in inglese ESA 2010, ossia *European System of Accounts*).

Istituzionalmente, il SEC 2010 è disciplinato in un Regolamento UE del 2013, in quanto tale vincolante per tutti gli Stati membri ed applicabile dal 1° settembre 2014, salva la possibilità che la Commissione europea conceda a taluni Stati eventuali deroghe parziali e temporanee per consentire l'adeguamento dei loro sistemi statistici. Il SEC 2010 è in larga misura coerente con il Sistema dei conti nazionali adottato dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite nel febbraio 2009 (SCN 2008), quale aggiornamento del precedente SCN 1993, al fine di assicurare la comparabilità dei risultati a livello mondiale.

In caso di dubbi circa la corretta applicazione del SEC 2010, uno Stato membro può chiedere chiarimenti ad Eurostat (l'Ufficio statistico europeo, che costituisce una Direzione generale della Commissione), il quale rende noto il suo parere non solo allo Stato membro interessato, ma anche a tutti gli altri Stati membri. La raccolta dei pareri Eurostat è disponibile sul relativo sito.

Un'altra fonte interpretativa del SEC 2010 è il Manual on Government Deficit and Debt, elaborato dallo stesso Eurostat per offrire indicazioni sul modo corretto di risolvere questioni statistiche riguardanti la finanza pubblica in ambito UE, anche mediante esempi basati su casi concreti, e, quale complemento al citato Regolamento sul SEC 2010, fornisce spiegazioni e chiarimenti per illustrare la logica sottostante a taluni istituti.

Ulteriori chiarimenti interpretativi possono, infine, essere forniti dal Comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti (CMFB). Il Comitato (composto da rappresentanti della Commissione europea, della BCE e delle principali istituzioni statistiche di ciascuno Stato membro) può infatti, emettere pareri di propria iniziativa su ogni questione inerente alle statistiche d'interesse comune per la Commissione, le autorità statistiche nazionali, la BCE e le banche centrali nazionali. I pareri del CMFB sono pubblicati per renderli noti a tutte le parti interessate.

A fini interpretativi, un'ulteriore risorsa potrebbe essere anche il Government Finance Statistics Manual del Fondo Monetario Internazionale.

Il SEC è basato sul criterio della **competenza economica** (*accrual*), secondo il quale le operazioni economiche sono registrate al momento della creazione, della trasformazione o della scomparsa di un valore economico o nel momento in cui crediti e obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti. Così, ad esempio, la vendita è contabilizzata nel momento in cui il bene è trasferito da un proprietario all'altro ed entra nella disponibilità del nuovo proprietario e non necessariamente quando viene effettuato il relativo pagamento; gli interessi sono registrati nell'esercizio contabile in

cui maturano, a prescindere dal fatto che essi vengano corrisposti in tale medesimo esercizio. Il criterio di competenza si distingue, dunque, sia da quello di competenza giuridica che da quello di cassa.

Ai fini della disciplina di bilancio UE, il SEC considera non solo lo Stato centrale, bensì **il settore delle amministrazioni pubbliche** (*general government*), anche denominato “Settore S13”, che include: le amministrazioni centrali (esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale), le amministrazioni locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale.

L’inclusione o meno di un’unità istituzionale nel Settore S13 ha riflessi sulle finanze pubbliche, che devono essere valutati di caso in caso: l’appartenenza di un’unità al settore delle pubbliche amministrazioni comporta, infatti, che i conti della stessa saranno computati nelle statistiche sul deficit e sul debito pubblico riferiti all’Italia. È appunto con riferimento al predetto settore che viene compilato il **conto economico consolidato**, che costituisce il riferimento per gli aggregati trasmessi alla Commissione europea. Da qui l’importanza di definire e aggiornare un elenco certo e affidabile delle amministrazioni pubbliche. In Italia tale compito è svolto dall’Istat, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009. L’Istat elabora sia un *elenco sintetico*, pubblicato annualmente nella Gazzetta Ufficiale, sia una *lista esaustiva* che individua nominativamente le singole amministrazioni: tali liste sono comunemente indicate come “elenco Istat delle pubbliche amministrazioni” o, più sinteticamente, **elenco Istat**.

Considerando, dunque, il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, in base ai criteri di contabilità del SEC 2010, e tenuto conto delle operazioni in entrata (per es.: le tasse) e in uscita (per es.: le prestazioni sociali) riferite a ciascun anno (esercizio finanziario), risulta per differenza un saldo che può essere positivo (accreditamento netto) o negativo (indebitamento netto): l’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni costituisce il **deficit**, o **disavanzo pubblico**, da prendere in considerazione ai fini della disciplina di bilancio UE (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea e Protocollo n. 12).

Le clausole di neutralità finanziaria

Le Commissioni Bilancio sono frequentemente chiamate ad esaminare norme che si presentano sprovviste di risorse finanziarie: è il caso, ad esempio, delle disposizioni che incidono marginalmente sull’organizzazione e sugli adempimenti delle pubbliche amministrazioni. La necessità di impedire che tali norme possano determinare nel corso della loro applicazione oneri non coperti ha richiesto l’introduzione delle c.d. **clausole di non onerosità** (che possono essere presenti nel testo originario dei provvedimenti o possono essere proposte nei pareri della Commissione Bilancio).

La clausola di neutralità (o “clausola di invarianza” o “clausola di non onerosità”) statuisce che dall’attuazione di una disposizione non debbano derivare conseguenze

finanziarie.

La tipica formulazione, ormai invalsa nell'uso dopo l'impiego di talune varianti, è la seguente: "Dall'attuazione della presente legge [o del presente articolo/decreto/...] non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge [o altro riferimento normativo] con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente." Tale formulazione può essere richiesta dalla V Commissione, in sede consultiva, anche in termini di condizione *ex art. 81 Cost.*, qualora sia necessario esplicitare che la normativa oggetto del parere deve essere applicata senza nuovi oneri.

In alcuni casi, le proposte normative non comportano oneri diretti e, in quanto tali, non sono corredate di disposizioni finanziarie e di copertura. Tuttavia dalla loro applicazione potrebbero discendere oneri per fattori quali, ad esempio, i costi organizzativi sostenuti da amministrazioni pubbliche per l'adeguamento alla normativa proposta. In tali casi l'apposizione della clausola di neutralità è finalizzata ad assicurare che la nuova normativa non comporti oneri di alcun tipo.

Nel ciclo della quantificazione, la presenza di una clausola di invarianza richiede anch'essa una puntuale verifica parlamentare: tale clausola, infatti, garantisce la neutralità finanziaria della disposizione a condizione che essa sia in concreto praticabile, secondo una valutazione che la Commissione Bilancio rende caso per caso in relazione alle norme sottoposte al suo esame. Ove, infatti, i nuovi compiti affidati alle amministrazioni pubbliche non possano, in concreto, essere svolti ad invarianza di risorse, la norma istitutiva comporterebbe la creazione in via surrettizia di oneri suscettibili di riflettersi sui saldi di finanza pubblica.

Conseguentemente, secondo la legge di contabilità pubblica, per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica deve riportare la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, **i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza** degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione.

In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria (art. 17, comma 6-*bis*): ciò è stato specificato dalla legge di riforma del 2016 alla luce degli elementi emersi nel corso delle verifiche parlamentari delle quantificazioni e delle osservazioni della Corte dei conti in sede di relazioni quadrimestrali sulle quantificazioni e sulle coperture.

Limiti di spesa e previsioni di spesa

Ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009, nell'ambito della quantificazione degli oneri la spesa indicata dalla norma (per ciascun esercizio finanziario e per ciascun intervento) può essere intesa come *limite massimo di spesa* (o "tetto di spesa") o come *previsione di spesa*.

Per entrambe le tipologie di norme di spesa il legislatore ha individuato meccanismi volti a **conservare nel tempo la coerenza tra onere e copertura finanziaria**, al fine di evitare andamenti non previsti della spesa.

Per le norme configurate come **limiti di spesa** è previsto (art. 17, commi 10 e 11, legge n. 196/2009) che le stesse esplicino i propri effetti entro i limiti della spesa autorizzata e che perdano efficacia in caso di accertato superamento delle risorse autorizzate. Sono quindi stabilite procedure che, con notevole grado di automaticità, consentono, nella predetta ipotesi, la disapplicazione in via amministrativa delle norme medesime.

In presenza di limiti di spesa, che, in quanto tali, non possono determinare rischi di un onere eccedente la copertura predisposta, occorre comunque verificare se il limite massimo della spesa autorizzata a carico dei bilanci pubblici sia definito sulla base di una corretta identificazione dei costi connessi alla realizzazione dei singoli interventi, cui sono preordinate le risorse stanziare dalle norme. Ciò al fine di evitare che la norma di spesa approvata determini i presupposti di successive integrazioni e o di rifinanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

Va inoltre accertato che l'onere configurato come limite di spesa riguardi effettivamente prestazioni non riconducibili a diritti o a posizioni tutelate con carattere di assolutezza dall'ordinamento, rispetto alle quali i meccanismi automatici di caducazione degli effetti della norma in virtù del superamento della copertura inizialmente prevista potrebbero non costituire un efficace presidio per evitare scostamenti, con conseguenti effetti sul deficit.

In particolare, quando la norma è suscettibile di configurare veri e propri diritti soggettivi e, quindi, il meccanismo della mera cessazione dell'efficacia delle norme non può trovare applicazione, la norma finanziaria va formulata come **previsione di spesa** e, in tal caso, sono apprestati appositi meccanismi per la compensazione di eventuali effetti che eccedano le previsioni stesse (art. 17, commi da 12 a 13, legge n. 196/2009).

Anche per quanto attiene alle previsioni di spesa, resta impregiudicata l'esigenza di un'accurata quantificazione dell'onere e della congruità dei mezzi di copertura apprestati tenuto conto che la previsione di meccanismi generali volti a compensare eventuali effetti che eccedano la spesa stimata non può in alcun caso ritenersi alternativa rispetto al corretto assolvimento in via preventiva dell'obbligo di quantificazione e copertura finanziaria.

Superamento delle previsioni di spesa: dalle clausole di salvaguardia alla nuova procedura di compensazione

Nel caso di oneri qualificati come **previsioni di spesa**, qualora gli oneri effettivi risultino superiori a quelli previsti dalla norma, non risulta normalmente praticabile la soluzione del blocco dell'efficacia delle disposizioni in quanto le stesse sono riferite a diritti soggettivi o a prestazioni comunque dovute. Si pone, pertanto, l'esigenza di predisporre specifici meccanismi per fronteggiare il verificarsi di scostamenti rispetto alle previsioni iniziali, ossia per compensare il superamento degli stanziamenti, a salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica.

A tale scopo, per effetto della legge n. 163 del 2016, di modifica della legge n. 196/2009, è stato introdotto un nuovo meccanismo generale di compensazione degli scostamenti, in quanto il **previgente sistema**, delle c.d. "**clausole di salvaguardia**", aveva fatto rilevare criticità in fase applicativa. Sul punto appare utile, preliminarmente, sintetizzare la **previgente normativa**.

Il decreto-legge n. 194 del 2002, istitutivo della distinzione tra tetti di spesa e previsioni di spesa, disponeva per queste ultime l'obbligo di specifiche clausole di salvaguardia finanziaria, senza tuttavia indicare un contenuto tipico della clausola di salvaguardia, anche se la prassi applicativa ha fatto registrare l'elaborazione di un modello alquanto standardizzato, incentrato sul monitoraggio degli oneri da parte del Ministero dell'economia e sul rinvio alla procedura prevista per l'adozione dei necessari provvedimenti correttivi.

La legge n. 196 del 2009 (art. 17, commi 1 e 12), nel confermare l'alternativa tra limite massimo e previsione di spesa e la necessità di apporre, in quest'ultimo caso, una specifica **clausola di salvaguardia**, ha definito i requisiti di tali clausole, qualificandole espressamente come effettive ed automatiche. Infatti, la clausola doveva assicurare la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura finanziaria e doveva essere suscettibile di diretta attivazione, sulla base di meccanismi prefigurati nelle clausole stesse. In questa ottica, le clausole dovevano indicare le misure di riduzione delle spese o di aumento delle entrate da porre in essere nel caso di scostamenti rispetto agli oneri previsti, restando in ogni caso escluso il ricorso ai fondi di riserva. Sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente in relazione alla materia trattata, avrebbe adottato le misure indicate dalla clausola e avrebbe riferito alle Camere con apposita relazione circa le cause degli scostamenti.

Nella **prassi applicativa** dell'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009, in materia di clausole di salvaguardia "effettive ed automatiche", sono tuttavia emersi taluni profili critici.

Nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Bilancio della XVII Legislatura sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, si è osservato che: "la rideterminazione dei parametri sottostanti la spesa attraverso provvedimenti di carattere amministrativo suscita non poche perplessità non solo per il rango secondario dello strumento normativo utilizzato, ma

anche perché suscettibile di determinare una situazione di oggettiva incertezza in merito alla portata dei benefici concessi per legge, che spesso si sostanziano in veri e propri diritti soggettivi”.

Tale situazione appare ancora più evidente nell'ipotesi in cui il rinvio ad un successivo provvedimento amministrativo sia effettuato da decreti legislativi attuativi di deleghe che non prevedono tra i propri principi e criteri direttivi la possibilità di un simile rinvio. Altre criticità presentano invece quelle clausole di salvaguardia che individuano, come forma di compensazione finanziaria, stanziamenti rimodulabili risultanti da taluni programmi di spesa: “tali clausole, infatti, sempre secondo la Commissione Bilancio, “appaiono non del tutto coerenti con la programmazione di bilancio, posto che l’ammontare degli stanziamenti utilizzati è definito all’inizio dell’esercizio senza tenere conto della funzione di salvaguardia assegnata agli stanziamenti medesimi dalle nuove iniziative legislative approvate in corso d’anno.”

Al fine di superare le difficoltà applicative delle clausole di salvaguardia nonché di stabilire un **meccanismo di generale ed immediata applicabilità** volto a compensare gli scostamenti rispetto alle previsioni di spesa, senza che la definizione restasse rimessa a ciascuna norma di spesa, l’art. 17 della legge n. 196 del 2009 è stato riformulato dall’art. 3 della legge n. 163 del 2016.

Il **nuovo meccanismo di compensazione degli scostamenti** rispetto alle previsioni è, in particolare, disciplinato ai commi da 12 a 13 del citato art. 17.

La disciplina prevede, innanzitutto, un monitoraggio del MEF sull’andamento degli oneri qualificati come previsioni di spesa, volto a prevenire eventuali scostamenti rispetto alle previsioni iniziali.

Sintesi della procedura di compensazione di oneri eccedenti le previsioni di spesa

Qualora stiano per verificarsi tali scostamenti, vengono attuate, in ordine, le seguenti misure:

a) per l’esercizio in corso:

a.1) riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente.

Ciò avviene, nel rispetto degli oneri inderogabili, con decreto del MEF sentito il Ministero competente;

a.2) in caso di insufficienza, riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa.

Ciò avviene, nel rispetto degli oneri inderogabili, con DPCM su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

a.3) in caso di ulteriore insufficienza, assunzione tempestiva di iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell’articolo 81 della Costituzione.

L’iniziativa è del Ministro dell’economia e delle finanze.

Gli schemi dei decreti *sub a.1) e a.2)* vanno trasmessi, corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti alle Commissioni bilancio delle Camere, che

dovranno esprimersi entro sette giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati;

b) per gli esercizi successivi:

inserimento, nel disegno di legge di bilancio, di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi che avevano autorizzato le spese in questione.

Ciò avviene nel caso in cui lo scostamento non sia limitato all'esercizio iniziale. In tal caso il Governo adotta prioritariamente misure normative correttive della maggiore spesa.

PARTE III – MODALITÀ DI COPERTURA FINANZIARIA

Forme ordinarie di copertura

L'obbligo di copertura degli oneri è puntualmente disciplinato dall'articolo 17 della legge 196/2009. In base al comma 1, la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel triennio compreso nel bilancio pluriennale;
- a-bis) modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa, dalle quali derivino risparmi di spesa;
- b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Per quanto attiene alla prima modalità di copertura sopra indicata (lett. a), si precisa che nei **fondi speciali** vengono iscritte le risorse, determinate di anno in anno dalla legge di bilancio, destinate alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale, ossia un triennio. La disciplina di contabilità fa riferimento, in particolare, ai provvedimenti legislativi correlati al perseguimento degli obiettivi indicati nel DEF.

Le somme destinate alla copertura delle predette norme di legge vengono esposte, ripartite per Ministeri, in apposite tabelle allegate alla legge di bilancio: la tabella A riporta gli accantonamenti di parte corrente, la tabella B quelli di conto capitale. Ai sensi della disciplina di contabilità non sono consentiti né l'utilizzo di accantonamenti di conto capitale per iniziative di parte corrente né l'utilizzo di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali per iniziative recanti finalità difformi rispetto a tali regolazioni o impegni.

Per quanto attiene alla lettera b), la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa per il finanziamento di nuovi interventi è sostanzialmente volta a realizzare una **riallocazione di**

risorse sottraendo disponibilità da finalità di spesa che si ritiene (in tutto o in parte) non meritevoli di essere ulteriormente perseguite, in favore di nuovi interventi da realizzare.

Per il punto c), si evidenzia che la copertura finanziaria offerta dalle innovazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate richiede l'adozione di un intervento normativo volto a introdurre nuovi meccanismi e/o regimi tributari o a provvedere all'inasprimento di quelli esistenti, con la finalità di assicurare la realizzazione di entrate ulteriori rispetto a quelle previste in base alla normativa vigente.

Per quanto concerne il ricorso alla **modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa**, volto a conseguire risparmi di spesa, si rileva che tale modalità di compensazione degli oneri è stata introdotta dalla legge n. 163/2016.

Sussiste inoltre un generale divieto di utilizzare, per la copertura finanziaria, le risorse derivanti dalla quota dell'**otto per mille** dell'Irpef attribuita alla diretta gestione statale o quelle derivanti dal **cinque per mille** che risultino effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti.

Infine, 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, in quanto queste risorse sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Nel quadro delle modalità ricorrenti di copertura di oneri finanziari derivanti da innovazioni legislative, si segnala l'utilizzo di risorse appostate in grandi fondi-capitolo caratterizzati da finalità molteplici o non espressamente definite. Si tratta, principalmente, del **Fondo per interventi strutturali di politica economica** e del **Fondo per esigenze indifferibili**.

L'utilizzo di tali fondi è effettuato in genere con la tecnica della riduzione delle autorizzazioni legislative ad essi sottostanti; si tratta di strumenti sostanzialmente trattati alla stregua di accantonamenti di importo alquanto elevato, prelevati per una pluralità di interventi, di natura per lo più eterogenea.

L'utilizzo di risorse di conto capitale per finalità di copertura

Si rileva che le risorse di parte capitale non possono, in linea di principio, essere utilizzate per la copertura di oneri di natura corrente, al fine di non incorrere in quella che viene definita "**dequalificazione della spesa**"¹.

Occorre, inoltre, accertare che le risorse utilizzate presentino un tasso di spendibilità (ossia una **dinamica temporale di utilizzo**) conforme a quello degli oneri da finanziare. Tale scrutinio ha lo scopo di assicurare la compensazione delle nuove spese non solo in

¹ Disposizioni che espressamente precludono l'utilizzo di risorse di parte capitale per la copertura di spese di parte corrente sono contenute nella legge di contabilità e finanza pubblica (cfr. artt. 17 e 33 legge n. 196/2009).

termini di saldo netto da finanziare, ma anche sui saldi di cassa, ossia sul fabbisogno di cassa e sul saldo di indebitamento netto, determinato in base al criterio della competenza economica.

Nel caso in cui sia possibile accertare una dinamica temporale diversa tra le spese finanziate e le risorse destinate a copertura, dovranno essere utilizzate risorse tali da determinare un'effettiva equivalenza tra spese e risorse utilizzate a copertura.

Divieto di utilizzo a fini di copertura di maggiori entrate non previste

Il comma 1-*bis*² del citato articolo 17 esclude dalle forme di copertura l'utilizzo del maggior gettito, rispetto a quello iscritto nel bilancio di previsione, derivante dalla normativa già in vigore ed imputabile a cambiamenti non previsti delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica.

Il quadro normativo sopra richiamato, ed in particolare il comma 1-*bis*, assume rilievo con riguardo al tema in esame relativo all'utilizzo di maggiori entrate non previste. Le stesse rappresentano un *extragetrito*³ - connesso ad esempio al miglioramento del quadro economico che si riflette sull'impatto della legislazione vigente - che deve essere destinato a vantaggio dei saldi di finanza pubblica e non anche a copertura di nuovi o maggiori oneri o minori entrate. Infatti le maggiori entrate utilizzabili a fini di copertura possono essere soltanto quelle ascrivibili ad una innovazione legislativa⁴ contestuale o comunque direttamente riferibile alla nuova norma onerosa.

La disciplina sopra ricordata risponde ad un **approccio di prudenza nella gestione finanziaria** ed è volta ad agevolare il controllo degli andamenti ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in coerenza con il dettato costituzionale (articolo 81) e con i vincoli posti dall'ordinamento dell'UE (con specifico riguardo al contenimento del deficit e del debito pubblico⁵).

Assumono rilievo inoltre profili concernenti la corretta quantificazione ed imputazione temporale delle maggiori entrate a copertura degli oneri⁶. Si possono registrare, in tema di

² Comma inserito dall'articolo 3, comma 1, lettera b) della L. 7 aprile 2011, n. 39.

³ Quindi inattesi incrementi di entrate in corso d'esercizio.

⁴ Nei termini di cui all'art. 17, comma 1, lett. c) della legge di contabilità e finanza pubblica.

⁵ In tal senso si veda il dossier del servizio studi della Camera n. 204/6 del 18 novembre 2011 in tema di modifiche alla legge 196/2009 recate dalla legge 39/2011, volte ad assicurare la coerenza tra le norme di programmazione finanziaria delle Amministrazioni pubbliche ed i criteri stabiliti in sede europea. Per approfondimenti: [XVI legislatura, Camera dei deputati, Servizio Studi - dipartimento bilancio, Schede di lettura n. 204/6, novembre 2011.](#)

⁶ In un caso recente di utilizzo di extragetrito, l'Ufficio parlamentare di bilancio ha sottolineato che "permangono alcuni elementi di incertezza riconducibili a differenti aspetti, in parte collegati all'evoluzione delle variabili macroeconomiche. In primo luogo, un possibile rischio potrebbe derivare dagli effetti sulla spesa per interessi di un andamento più sfavorevole del previsto dei tassi di interesse e dell'inflazione in Italia e nell'area dell'euro nel resto dell'anno. In secondo luogo, un ulteriore fattore di rischio potrebbe essere associato ai costi effettivi dei bonus edilizi che nella seconda parte dell'anno potrebbero ulteriormente accelerare. In terzo luogo, con

extragettilo, difficoltà di accertamento dello stesso nel corso dell'esercizio finanziario (ad esempio per il riscontro del carattere strutturale o una *tantum* delle maggiori risorse riscontrate); inoltre, in ottica prudenziale, le maggiori entrate andrebbero considerate non soltanto in relazione alla misura da cui derivano ma in rapporto all'andamento complessivo dei conti pubblici; lo stesso risulta apprezzabile soltanto a consuntivo o comunque nell'ambito della decisione di bilancio che si caratterizza per l'ampiezza del suo oggetto che attiene alla definizione del quadro tendenziale a legislazione vigente e di quello programmatico per il triennio considerato riferito al complesso dei conti pubblici nazionali. In altri termini un utilizzo di tali entrate nel corso d'anno a copertura di nuovi o maggiori oneri potrebbe dar luogo a squilibri dei conti pubblici in presenza di andamenti di altre misure in vigore meno favorevoli rispetto alle stime associate⁷.

Non mancano tuttavia norme che durante la scorsa legislatura hanno previsto l'utilizzo a copertura del maggior gettito non previsto e derivante da vigenti disposizioni. In tali casi il Governo ha inviato preventivamente alle Camere una relazione⁸ in cui, pur confermando gli obiettivi di indebitamento già autorizzati dal Parlamento, richiedeva l'autorizzazione ad utilizzare le maggiori entrate risultanti dal monitoraggio dei versamenti. Tali maggiori entrate avrebbero determinato un miglioramento del saldo di indebitamento rispetto a quanto precedentemente previsto e autorizzato e il Governo ha reputato opportuno chiedere una nuova autorizzazione per utilizzare le nuove risorse. Durante i lavori parlamentari il Governo ha chiarito che: "Il miglioramento del tendenziale atteso per l'anno in corso, ai sensi della vigente normativa contabile, non può tuttavia essere utilizzato a copertura di nuove iniziative legislative. Detto miglioramento, e in particolare le maggiori entrate tendenziali, ai sensi dell'articolo 17, comma 1-*bis*, della legge 196/2009, è vincolato al miglioramento dei conti pubblici. In questo scenario, l'unico modo possibile per intervenire con urgenza, è quello di prevedere l'adozione di misure fiscali espansive autorizzando maggiori stanziamenti di bilancio (e quindi la modifica dei limiti massimi dei saldi autorizzati con legge di bilancio), ricorrendo alla procedura prevista dall'articolo 6 della legge 243 del 2012, che consente, a maggioranza assoluta delle Camere, in relazione al verificarsi di eventi eccezionali."⁹

riferimento alle risorse necessarie a finanziare parte degli interventi del provvedimento che il Governo intende adottare con urgenza, sarà necessario assicurare che siano superate le criticità connesse con l'effettiva riscossione del contributo straordinario sugli extraprofitto delle imprese del comparto energetico: il gettito della prima rata è risultato ampiamente inferiore alle attese e diversi sono i contenziosi presentati dalle imprese. Infine, per il triennio 2023-25 eventuali rischi, dei quali la Relazione non fa cenno, emergono con riferimento sia alla persistenza del maggiore gettito rilevato nel 2022 sia alla dinamica di alcune spese primarie quali, per esempio, la spesa pensionistica che è indicizzata al tasso di inflazione, e della spesa per interessi." Cfr. [Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio ai fini dell'esame della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 \(Doc. LVII-*bis*, n. 6\) della XVIII legislatura.](#)

⁷ Inoltre l'extragettilo potrebbe essere la risultante di errori delle stime. In ottica prudenziale, gli errori positivi dovrebbero andare a compensare quelli negativi.

⁸ Cfr. Documento [LVII-*bis* n. 5](#) e [n.6](#), presentati rispettivamente il 26 luglio 2022 e il 9 settembre 2022.

⁹ Cfr. Senato della Repubblica, Commissione Bilancio, [27 luglio 2022](#), intervento sottosegretaria Sartore.

Coperture atipiche

Nonostante l'articolo 17, comma 1, della legge di contabilità elenchi quelle che qualifica come le "esclusive" forme di copertura, eccezionalmente sono state utilizzate anche forme di copertura non rientranti specificamente nelle tipologie enucleate dalla legge di contabilità. Si segnalano di seguito alcune di tali modalità e le relative criticità sul piano metodologico.

- *Utilizzo delle risorse del PNRR*

Un caso innovativo riguarda l'utilizzo in copertura delle risorse del Piano nazionale di resilienza e ripresa (PNRR). Per l'attuazione del Piano, è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione europea, il Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU Italia. Le risorse del Fondo sono versate su due appositi conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato. Nel primo conto corrente sono versate le risorse relative ai progetti finanziati mediante contributi a fondo perduto; nel secondo conto corrente sono versate le risorse relative ai progetti finanziati mediante prestiti. I predetti conti correnti hanno amministrazione autonoma e costituiscono gestioni fuori bilancio. Le risorse giacenti nei conti correnti infruttiferi sono trasferite, in relazione al fabbisogno finanziario, a ciascuna amministrazione od organismo titolare dei progetti, mediante giroconto su conto corrente della Tesoreria centrale appositamente istituito. Qualora le risorse iscritte nel Fondo siano utilizzate per progetti finanziati dal dispositivo di ripresa e resilienza dell'Unione europea che comportino minori entrate per il bilancio dello Stato, un importo corrispondente alle predette minori entrate è versato sulla contabilità speciale n. 1778, intestata «Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio», per la conseguente regolazione contabile mediante versamento nei pertinenti capitoli dello Stato di previsione dell'entrata. Le risorse erogate all'Italia dal bilancio dell'Unione europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza dell'Unione europea affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato in due distinti capitoli, rispettivamente relativi ai contributi a fondo perduto e ai prestiti. Nei medesimi capitoli affluiscono le risorse del programma Next Generation EU oggetto di anticipazione nazionale da parte del Fondo¹⁰.

A fronte di tale bipartizione tra contributi a fondo perduto e prestiti, si è osservato che in sede di utilizzo di tali risorse non è stato chiarito se si trattasse di sovvenzioni o prestiti. La distinzione è rilevante per il diverso impatto sui saldi. In particolare, la spesa prevista laddove finanziata con sovvenzioni non rileva sul saldo di indebitamento netto, dovendo ritenersi applicabili le convenzioni contabili generalmente utilizzate per gli interventi finanziati con risorse UE, che presuppongono in ogni caso la contemporanea iscrizione

¹⁰ Cfr. legge di bilancio 2021, legge 30 dicembre 2020, n. 178, art.1, co. 1037-1050.

delle poste in entrata e in uscita, indipendentemente dall'esercizio di effettiva erogazione delle risorse, con conseguente impatto neutrale sul saldo. Identico effetto non dovrebbe però prodursi per quanto attiene agli interventi finanziati mediante prestiti e finalizzati alla realizzazione di interventi aggiuntivi rispetto a quelli previsti a legislazione vigente: infatti, pur imputando in via convenzionale tali risorse al medesimo esercizio di realizzazione delle relative spese, l'effetto di copertura non potrebbe in ogni caso realizzarsi in quanto i prestiti, avendo natura finanziaria, non potrebbero essere registrati come risorse ai fini del deficit (calcolato secondo i criteri di competenza economica). Pertanto, per tale componente di finanziamento dovrebbe in ogni caso determinarsi un impatto negativo sul saldo di indebitamento netto, che però non è stato segnalato nel prospetto riepilogativo. In alcuni casi, tramite il riferimento all'elenco delle misure e investimenti del PNRR e il confronto con la decisione europea di approvazione del PNRR italiano è stato possibile rilevare che si trattava di risorse in prestito per cui si sarebbe dovuto registrare l'impatto sui saldi che invece non risultava nel prospetto riepilogativo¹¹.

- *Utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione*

Si segnala l'utilizzo delle risorse presenti nel Fondo per lo sviluppo e la coesione derivanti dalla riprogrammazione di disponibilità destinate al finanziamento dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei.

Le problematiche in questo caso scaturiscono dall'eventualità che la rimodulazione delle risorse pregiudichi interventi già avviati, ai quali le risorse erano destinate anche se non risulta ancora un formale impegno di spesa in tal senso. Inoltre in caso di utilizzo per spese correnti si determinano effetti di dequalificazione della spesa, trattandosi di risorse altrimenti destinate a finanziare interventi in conto capitale. Infine, deve essere valutato il differente impatto sull'indebitamento netto e il fabbisogno di cassa del nuovo intervento rispetto agli interventi che erano previsti in precedenza. Infatti, nell'ipotesi in cui le previsioni tendenziali avessero scontato un coefficiente di utilizzo per cassa inferiore a quello previsto in termini di competenza giuridica, la destinazione delle risorse a copertura

¹¹ Ad es. DL 152/2021, art. 1,2,3,4,8 e 21 e Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio, [Nota di lettura n. 281](#), p.10 AS 2483 "In relazione alla copertura e alla contabilizzazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica ... si rileva che gli oneri di cui ai commi 1 e 2 (credito d'imposta e contributo a fondo perduto), coperti sul SNF con le risorse del Fondo next generation UE di cui alla legge di bilancio per il 2021 ... non sono contabilizzati in termini di indebitamento e fabbisogno, benché si riflettano su tali saldi. Ciò non appare corretto, alla luce del fatto che le risorse rivenienti dal NextGenUE destinate a tali misure (M1C3I4.2) risultano ricomprese nell'ambito della quota "prestiti" che, in quanto tali, non determinano quel miglioramento dei saldi che sarebbe necessario per compensare il corrispondente peggioramento derivante dalle agevolazioni concesse alle imprese turistiche."

di oneri correnti determina, verosimilmente, profili di erogazione più accentuati, con corrispondenti riflessi sull'indebitamento e il fabbisogno¹².

- *Coperture a carico di residui passivi*

Un'ulteriore modalità atipica di copertura è costituita dalla riduzione delle previsioni di spesa già iscritte in bilancio a titolo di "residui" passivi¹³.

Dal punto di vista definitorio, la nozione di residui passivi è riferibile a quelle spese che siano state già "impegnate", ma non ancora "ordinate", ovvero, "ordinate" ma non ancora "pagate" a carico degli stanziamenti previsti in bilancio.

Peraltro, va evidenziato che i residui passivi possono comprendere, per la spesa in conto capitale, anche somme che non corrispondono a debiti giuridicamente sorti nei confronti dei terzi: è il caso dei residui cd. di stanziamento o "impropri". Dal punto di vista metodologico-contabile, tali ultime tipologie speciali di residui passivi corrispondono in sostanza a spese previste in bilancio, per le quali non si è nemmeno determinato l'atto di formale impegno e, ciò nondimeno, ne è consentita la permanenza nella contabilità finanziaria.

Il mantenimento di evidenze di contabilità finanziaria relative ai residui passivi è soggetto a tassativi termini massimi di mantenimento, oltre i quali si provvede alla "perenzione" amministrativa dei medesimi, mediante lo stralcio e l'iscrizione dell'ambito della contabilità patrimoniale dello Stato (Conto del patrimonio).

A tale proposito, era stato a suo tempo rilevato che l'iscrizione dei residui a bilancio dovrebbe corrispondere a risorse già impegnate nell'anno di competenza ma che non sono state pagate nel medesimo anno e che il ricorso a disponibilità in conto residui non è contemplato tra le forme di copertura previste dalla legge di contabilità.

Va inoltre considerato che la copertura a valere sui residui – comportando, in linea di principio, l'utilizzo di risorse in esercizi diversi da quelli in cui era originariamente prevista la relativa spesa - è suscettibile di determinare un impatto sui saldi di fabbisogno e di indebitamento netto qualora tale utilizzo non risulti comunque già scontato nelle previsioni tendenziali. Pertanto, in occasione del ricorso a tale modalità di copertura, viene generalmente richiesto al Governo di confermare che gli utilizzi di somme residue siano conformi alle ipotesi formulate per la costruzione delle previsioni di spesa a legislazione vigente e che i medesimi non determinino, quindi, un impatto negativo sui saldi della di finanza pubblica.

¹² Cfr. ad es. articolo 38-*quater* del decreto-legge n. 34 del 2019, e Senato della Repubblica, [Nota di lettura n. 77/1](#)

¹³ Esempi di copertura su residui nell'ultima legislatura sono all'art. 229 del DL 34/2020; all'art. 41 del DL 34/2019; all'art. 28 del DL 32/2019; all'art. 17 del DL 9/2020.

- *Coperture sul bilancio*

Alcuni provvedimenti legislativi hanno previsto la copertura su stanziamenti di bilancio in essere, nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili. Si tratta di copertura non ammessa e inoltre non sempre la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili con il rischio di dover integrare in futuro gli stanziamenti. La Corte dei conti ha richiamato a tale proposito anche la possibilità che si determini di fatto "un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tale modo si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio"¹⁴. In alcuni casi la copertura è stata disposta senza neanche la formale riduzione degli stanziamenti¹⁵, in altri pur essendo disposta la riduzione per ciascun programma di spesa, la riduzione delle rispettive dotazioni di competenza e di cassa è indicata mediante un dato aggregato, secondo modalità che non consentono - in assenza di ulteriori specificazioni, soprattutto per quanto riguarda la parte di copertura che si colloca oltre il triennio di riferimento del vigente bilancio dello Stato - una puntuale verifica in sede parlamentare circa le autorizzazioni legislative di spesa concretamente incise dalla riduzione medesima, con riferimento sia alle risorse di parte corrente sia a quelle di conto capitale¹⁶.

- *Coperture su indebitamento*

Nella XVIII legislatura il Governo ha chiesto più volte l'autorizzazione al Parlamento allo scostamento dall'obiettivo programmatico strutturale per il verificarsi di eventi eccezionali. Le conseguenti risorse reperite a debito sono state utilizzate per la copertura di vari provvedimenti legislativi. In tali casi, si è spesso osservato che la norma di copertura non recava esplicitamente l'ammontare delle risorse utilizzate ma esso doveva ricavarsi dal prospetto riepilogativo oppure per differenza tra il totale degli oneri e l'ammontare delle altre coperture previste¹⁷. Si è osservato a tale proposito che per chiarezza e trasparenza gli importi andrebbero indicati con precisione in norma. Anche la Corte dei conti ha rilevato che la mancata indicazione degli importi "appare in contrasto con la legge di contabilità (che richiede l'indicazione dell'ammontare della singola copertura finanziaria) e quindi

¹⁴ Cfr. Corte dei conti, relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, [settembre-dicembre 2020](#), p.5.

¹⁵ Cfr. art. 2 del DL 125/2020 e Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio, [Nota di lettura n. 171](#), AS 1970. Cfr. anche art.13-duodevicies DL 137/2020 e Camera dei deputati, Servizio del Bilancio, [nota n. 285](#), AC 2828.

¹⁶ Cfr. DL 17/2022, art. 42 e Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio, [Nota di lettura n. 302](#), A.S. 2588.

¹⁷ Cfr. ad es. art. 77 del DL 73/2021. Al contrario, ad. es. DL 34/2020 art. 265 e DL 104/2020 art. 114, indicavano esplicitamente nelle norme di copertura l'ammontare delle risorse attinte dall'autorizzazione allo scostamento.

comporta uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa"¹⁸.

- *Coperture a valere su giacenze di tesoreria*

In via generale, si rammenta che in caso di copertura mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, l'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge 196/2009 prescrive che ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri.

Le contabilità speciali (c.s.) costituiscono gestioni tecnicamente poste al di fuori della rigorosa disciplina prevista per la spesa attuata mediante risorse iscritte in bilancio e affluite appunto in contabilità speciali di tesoreria ai sensi dell'articolo 10 del D.P.R. 367/1994¹⁹.

Sulle modalità di copertura, occorre evidenziare che i dispositivi di copertura che provvedano alla compensazione di nuovi o maggiori oneri, mediante la riduzione (e il versamento in conto entrata al bilancio) di risorse giacenti su c.s., dovrebbero sempre accompagnarsi anche alla formale riduzione delle autorizzazioni legislative di spesa, ovvero dal definanziamento, da cui tali risorse sono originate in c.s. di tesoreria.

Sul piano tecnico contabile, va evidenziato che la circostanza della gestione in contabilità speciale di tali risorse, dal momento che queste sono escluse dalla rigorosa disciplina di bilancio per la contabilizzazione degli impegni, non rende di fatto possibile monitorare lo stato delle obbligazioni perfezionate o in via di perfezionamento in mancanza di documentazione che ne dia adeguatamente conto. Perciò non risulta possibile far riferimento ad evidenze contabili che attestino il grado di disponibilità effettivamente risultante a valere su tali giacenze, relativamente alla quota libera da impegni o obbligazioni perfezionate.

Infatti, le risorse, benché ipoteticamente riferibili anche ad un programma pluriennale di spesa, una volta che siano state riversate in conto entrata al bilancio sono integralmente riferibili alla sola competenza finanziaria di quel medesimo esercizio. E, pertanto, sono compatibili solo con un dispositivo di copertura in cui l'onere è relativo all'esercizio medesimo.

Con specifico riferimento poi alla caratterizzazione economica delle risorse oggetto di riversamento al bilancio a fini di copertura, ovvero alla possibilità che tali risorse siano

¹⁸ Cfr. Corte dei conti, relazione quadrimestrale settembre-dicembre 2020, con riferimento all'art.34 del DL 137/2020, p. 53.

¹⁹ Il regolamento rivede la disciplina originaria di cui articoli da 585 a 591 R.G.C.S di cui al R.D. 827/1924.

riferibili a provvedimenti di spesa per investimenti - e perciò da considerarsi scontate nei saldi tendenziali a legislazione vigente, a titolo di risorse in conto capitale - possano esser destinate alla copertura di nuovi o maggiori oneri anche di parte economica corrente, la prassi ha sinora sempre evidenziato che una volta riversate al bilancio, le risorse in questione non sarebbero più connotate come già vincolate all'utilizzo a copertura di spese di investimento, e pertanto legittimamente compatibili anche con la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente.

Altra questione è quella della compensazione dei diversi effetti di cassa rispetto a quelli già contemplati dai saldi tendenziali di finanza pubblica, a ragione del nuovo utilizzo delle risorse (per spese correnti anziché in conto capitale), su cui la norma dell'articolo 17, comma 4, della legge di contabilità, impone comunque di porre la dovuta attenzione, anzitutto da parte della RT²⁰.

In proposito, stante la nota differente distribuzione degli effetti d'impatto tra spesa corrente e spesa in conto capitale, la questione dell'attenta valutazione della possibile alterazione degli effetti di cassa (fabbisogno) e competenza economica rispetto a risorse da considerarsi già scontate dai tendenziali - in quanto risorse originariamente destinate a spese in conto capitale - in presenza di riutilizzi a fini di copertura di nuovi oneri che siano però di parte economica corrente, si è di norma sempre fatto ricorso all'apposito fondo *ad hoc* per la compensazione degli effetti di cassa, iscritto nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze, recante una dotazione di sola cassa e volto proprio alla compensazione di alterazioni degli effetti di cassa riferibili a variazioni degli utilizzi di risorse che risultino già scontate dai saldi tendenziali di spesa.

PARTE IV – RECENTI INDIRIZZI DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SU QUANTIFICAZIONE E COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI

Nel periodo di tempo corrispondente alla XVIII legislatura la Corte costituzionale si è occupata in diverse circostanze di questioni di costituzionalità relative alla quantificazione e alla copertura, ossia riferite direttamente all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Dal monitoraggio costante di tali decisioni si possono estrarre talune rilevanti linee di giurisprudenza costituzionale, applicabili alla verifica parlamentare delle quantificazioni.

Si segnala di seguito taluni degli indirizzi derivanti da tali pronunzie, rilevando che tale elencazione non ha pretese di esaustività e **non riguarda inoltre esclusivamente la legislazione statale**. Diverse delle decisioni sotto elencate sono infatti riferite a **leggi**

²⁰ In proposito, numerosi casi si sono verificati nella scorsa legislatura, cfr. art. 32, co. 1, lettere a) e b), del DL n.4/2022 e art. 1, co. 25, DL 73/2021, relativamente a dispositivi di copertura che attingevano alle disponibilità giacenti sulla dotazione della contabilità speciale 1778 relativa alla gestione dei fondi di bilancio assegnati all'Agenzia delle entrate per il rimborso dei crediti d'imposta.

regionali; dalle stesse possono tuttavia desumersi principi di carattere generale riferiti all'obbligo di copertura finanziaria.

Nuovi o maggiori oneri privi di quantificazione

Sono state ritenute incostituzionali leggi che comportano nuovi o maggiori oneri e che:

- non li quantificano e li pongono, genericamente, a carico del Fondo sanitario regionale (sent. n. 17 del 2022) o di altre voci di bilancio (sent. n. 147 del 2018);
- non individuano quantificazioni né coperture, benché la loro attuazione comporti sicuramente oneri (sentt. n. 4 del 2020, n. 112 del 2020, n. 115 del 2020 e n. 226 del 2021).

Nuovi o maggiori oneri permanenti con copertura limitata nel tempo

Sono state ritenute incostituzionali disposizioni che, nel comportare un onere di carattere obbligatorio e permanente hanno previsto una quantificazione e una copertura limitatamente al solo primo esercizio di vigenza (sentt. n. 106 del 2021 e n. 235 del 2022).

Leggi “complesse” prive di idonea relazione tecnica

In due circostanze la Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. ad opera di leggi (che ha definito testualmente come “leggi complesse”) delle quali risultava particolarmente difficoltosa l'individuazione dell'esatta portata normativa: le leggi (regionali) erano carenti di un'idonea relazione tecnica che fosse tale da rendere comprensibili e riscontrabili le quantificazioni operate dalle norme medesime e le conseguenti coperture (sent. n. 227 del 2019) o tale da comprovare l'assunzione di invarianza finanziaria (sent. n. 235 del 2020).

Si rammenta che in alcuni casi concreti, nella verifica parlamentare delle quantificazioni viene richiesto di chiarire l'esatta portata normativa di una disposizione di particolare complessità, magari non corredata di relazione tecnica, al fine di comprendere quali siano gli effetti finanziari concretamente derivanti dalla norma medesima.

Norme non innovative rispetto alla legislazione vigente

Si rammenta che per principio generale una norma che riproduce la legislazione vigente o non innova ad essa non è suscettibile di determinare “nuovi o maggiori oneri”: detto criterio interpretativo è costantemente seguito nella verifica parlamentare delle quantificazioni e anch'esso ha trovato applicazione nella giurisprudenza costituzionale.

Pertanto, non violano l'art. 81, terzo comma, della Costituzione:

- la disposizione che ripete (salvo modifiche non onerose) una norma onerosa già prevista a legislazione vigente (sent n. 63 del 2020);
- la disposizione che non richiama una normativa che ha posto limiti di spesa: nel caso in esame, infatti, la normativa statale di contenimento della spesa risultava applicabile anche se non richiamata (sent. n. 170 del 2022);
- analogamente, la disposizione apparentemente onerosa che però, a una più approfondita analisi, disciplina una fattispecie cui risulta comunque applicabile un limite di spesa già vigente (sent. n. 227 del 2020);
- la disposizione, anch'essa a prima vista onerosa, che in effetti, dopo un'articolata ricostruzione del quadro normativo previgente, risulta determinare l'effetto di restringere, non già di ampliare, la platea dei beneficiari di una determinata voce di spesa (sent n. 244 del 2020).

Oneri configurati come limite di spesa e diritti soggettivi

La Corte si è occupata anche del bilanciamento fra posizioni giuridiche soggettive attive e stanziamenti configurati come “limiti di spesa”, ossia tali da operare nel solo limite delle risorse disponibili.

Il tema era precedentemente stato affrontato nella nota sentenza n. 275 del 2016, concernente gli stanziamenti regionali per il trasporto scolastico degli alunni con disabilità, stanziamenti che, in via di fatto, risultavano incontestatamente insufficienti per garantire il trasporto a tutti i minori interessati. In estrema sintesi, nel bilanciamento fra i valori costituzionali dell'equilibrio di bilancio (art. 81) e del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità (art. 38), la Corte aveva – nel giudizio sottoposte – dato la prevalenza al secondo. Con riferimento ai contributi all'editoria, i cui stanziamenti operano nel limite delle risorse disponibili con riparto proporzionale fra gli aventi diritto in caso di insufficienza delle risorse stanziare, la Corte, dopo aver ribadito il valore essenziale del diritto all'informazione, osserva tuttavia che non esiste in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure economiche di sostegno, ossia che la garanzia del pur fondamentale diritto in questione non impone l'intervento finanziario dello Stato. Non risulta dunque fondata la questione di costituzionalità riferita alle varie disposizioni che, prevedendo un riparto proporzionale dei contributi in caso di insufficienza delle risorse stanziare, possono comportare, per le imprese editrici, una decurtazione o un azzeramento dei contributi erogati rispetto a quelli potenzialmente spettanti (sent. n. 206 del 2019)²¹.

21 Per completezza si evidenzia che nella medesima sentenza la Corte rileva altresì talune antinomie, posto che le norme da un lato configurano il contributo come un vero e proprio diritto e dall'altro ne consentono la riduzione: tali antinomie, tuttavia, pur richiedendo di ricondurre il quadro normativo a trasparenza e chiarezza, non sono tali da farne derivare l'accoglimento delle questioni di costituzionalità.

Coperture di cui non sia dimostrata la disponibilità (incluse le coperture “a bilancio”)

Violano l'art. 81, terzo comma della Costituzione:

- una legge che copre una nuova spesa mediante corrispondente riduzione di un capitolo di bilancio che riguarda una spesa obbligatoria (retribuzioni) non accompagnata da una relazione tecnica che dimostri la disponibilità delle risorse impiegate a copertura (per principio generale, infatti, le risorse stanziare in bilancio sono già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi già previste): dunque la possibilità di porre nuovi oneri a carico dell'inciso capitolo di bilancio avrebbe dovuto essere analiticamente dimostrata nella relazione tecnica (sent. n. 200/2022 e, per un caso del tutto analogo, sent. n. 226 del 2021);
- una legge che consente l'iscrizione nel bilancio di entrate di carattere incerto (sent. n. 63 del 2020) o che la imponga, a maggior ragione nel caso di probabile mancata realizzazione (sent. n. 197 del 2019).

Nell'ultima sentenza menzionata, la Corte ha argomentato, in particolare, che “[c]ome questa Corte ha più volte sottolineato, la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese”.

Copertura di oneri di parte corrente con risorse di conto capitale

La legge volta a prevedere un'anticipazione finanziaria di contributi statali vincolati a determinati investimenti e che non copre gli oneri per interessi conseguenti alle predette operazioni finanziarie si pone in contrasto con il principio per cui “resta esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale”. Detto principio è stabilito dall'art. 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009 che la Corte qualifica come “attuativo dell'art. 81, terzo comma, Cost.”. La disposizione è dunque costituzionalmente illegittima (sent. n. 156 del 2021).

Clausole di invarianza finanziaria

In materia di clausole di invarianza la Corte si è orientata a valutare, di volta in volta, le circostanze del caso concreto. Così:

- non è incostituzionale una legge che riduce talune misure di contenimento della spesa, ma è assistita da una clausola di invarianza e corredata di una “relazione finanziaria” che dà conto della possibilità, per gli enti interessati dalla norma, di attuarla ad invarianza di risorse mediante rimodulazioni del complesso dei propri bilanci (sent. n. 143 del 2020);

- è invece incostituzionale, specularmente al caso precedente, la legge assistita da una clausola di invarianza “irrazionale” in quanto inidonea, nel caso concreto, ad evitare l’incremento di spesa che deriverebbe inevitabilmente dalla nuova normativa (sent. n. 163 del 2020) come pure la legge assistita da una clausola di invarianza meramente assertiva e apodittica, tale da risolversi in una “mera clausola di stile”, essendo riferita a misure che comportano *ex se* effetti finanziari in termini di spesa in assenza di elementi dimostrativi dell’asserita invarianza di spesa per il bilancio regionale (sent. n. 251 del 2020).