

Istituto
di Ricerche
sulla Pubblica
Amministrazione

RAPPORTO

IRPA

1
2017

Elisa D'Alterio

LA "BOLLINATURA"
DELLA RAGIONERIA
GENERALE
DELLO STATO

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES

IRPA 2017 RAPPORTO 1
ISSN 2280-9202

LA "BOLLINATURA" DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO



Euro 10,00

ELISA D'ALTERIO

LA «BOLLINATURA»
DELLA RAGIONERIA GENERALE
DELLO STATO

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli 2017

Il dibattito pubblico si nutre oggi, assai più che in passato, di cifre e numeri. L'analisi e la descrizione dei fenomeni, anche nelle scienze sociali, e la loro divulgazione non possono più fare a meno della misurazione, della quantificazione e, spesso, della comparazione con fenomeni simili o con la dimensione del medesimo fenomeno in altri paesi e altri ordinamenti. Questo metodo ha ovvi vantaggi: fornisce una base oggettiva alla discussione, consente la falsificazione (in senso popperiano) delle affermazioni, riduce lo spazio della retorica e dell'argomentazione meramente suggestiva.

Vi sono, però, anche alcuni limiti. Le cifre non sono di per sé oggettive, ma hanno bisogno di un processo di produzione tecnicamente affidabile, attendibile e verificabile. La misura non tiene luogo del fenomeno misurato, ma può solo costituire la base di un'analisi che tenga conto di molti altri fattori, quali, per fare solo qualche esempio, il contesto, il trend di sviluppo, i vincoli, i fattori di promozione o di riduzione del fenomeno studiato. Troppo spesso l'analisi si limita ad una descrizione quantitativa dalla quale si traggono conseguenze di ordine qualitativo e, spesso, anche rudimentali indicazioni per azioni future: basti pensare al dibattito in corso sull'applicazione della misurazione in materia di ricerca e università, o alla valutazione delle politiche pubbliche, che non riesce a trarre dalla pur sterminata mole di dati esistenti, valutazioni ed indicazioni attendibili e non strumentali.

Anche per superare questi limiti della attività scientifica, nel 2004 Sabino Cassese e un gruppo di altri studiosi di diritto amministrativo hanno fondato l'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (Irpa), con lo scopo di condurre ricerche e diffonderne i risultati. Con la pubblicazione dei suoi Rapporti l'Irpa mira a dare un contributo al dibattito pubblico, fornendo analisi circostanziate di alcuni fenomeni amministrativi. Queste analisi sono basate sulla verifica anche quantitativa delle dimensioni del fenomeno, non disgiunta, però, dall'esame del contesto entro il quale esso si è realizzato, delle sue origini e dei suoi sviluppi, degli effetti, delle solu-

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2017 Editoriale Scientifica S.r.l.
Via San Biagio del Librai 39
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-091-0

zioni adottate e, nei casi di più evidente disfunzione, delle possibili azioni correttive. Al lavoro di ricerca posto a base di ogni Rapporto partecipano principalmente i soci dell'Irpa, raccogliendo e utilizzando le informazioni pubbliche disponibili e svolgendo anche indagini ad hoc.

Ciascun Rapporto cerca di fornire un quadro completo e un'analisi chiara in un numero limitato di pagine, che consenta non solo allo specialista, ma a chiunque voglia farsi un'idea sul tema di trovare raccolte le informazioni utili in un formato facilmente accessibile e fruibile.

I dossier e altri materiali di base utilizzati anche per i Rapporti possono trovarsi sul sito internet dell'Irpa, all'indirizzo www.irpa.eu.

Il Comitato scientific

Stefano Battini

Lorenzo Casini

Sabino Cassese

Luigi Fiorentino

Bernardo Giorgio Mattarella

Giulio Napolitano

Aldo Sandulli

Luisa Torchia

Giulio Vesperini

Abstract

La "bollinatura" è una espressione gergale molto utilizzata nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni ma, al contempo, coperta da un vero e proprio manto di oscurità. Tutti sanno, infatti, che esiste la bollinatura, ma pochi hanno conoscenza di cosa effettivamente sia. L'obiettivo del presente studio è, oltre alla ricostruzione e analisi di questa particolare attività, quello di dimostrare come la stessa esprima una funzione molto importante svolta dall'amministrazione finanziaria (specialmente dalla Ragioneria generale dello Stato-Ministero dell'economia e delle finanze) e collegata a un generale fine di "tutela finanziaria" del sistema amministrativo, intensificatosi nel corso del tempo.

A tale scopo, l'indagine considera le origini del bollino e la sua evoluzione storica, prosegue con l'esame dei parametri tecnici alla base dell'attività di verifica delle coperture finanziarie degli atti di spesa, delle fasi della procedura di bollinatura, degli effetti di questa attività. L'analisi considera, altresì, le numerose relazioni prodotte dalla Corte dei conti sulla qualità delle coperture finanziarie, nonché la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi in relazione al principio di copertura (art. 81 Cost.), al fine di comprendere in quale misura gli atti bollinati sono sottoposti a forme di controllo da parte di altre istituzioni. Da tale ricostruzione emerge un quadro molto interessante dei rapporti tra governo, amministrazione finanziaria, Parlamento, Presidenza della Repubblica, Corte dei conti, Corte costituzionale, in materia di finanza pubblica. Tutto questo conduce, in conclusione, ad alcuni approfondimenti sulla funzione giuridica collegabile all'attività di bollinatura nell'ambito del sistema amministrativo italiano, con particolare riguardo alla natura, alle principali finalità e ad alcuni limiti di questa prassi, a cui seguono alcune riflessioni finali sulle più recenti prospettive.

SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	11
1. Che cosa è e a cosa serve la bollinatura	14
1.1. Le origini: la “legge Cambray-Digny”	18
1.2. L'evoluzione della normativa di contabilità pubblica	21
1.3. Le prime “apparizioni” del bollino	25
1.4. Il principio di copertura finanziaria nella Costituzione	29
1.5. Gli sviluppi più recenti	30
2. I parametri tecnici	34
2.1. I primi indirizzi	36
2.2. Gli indirizzi dopo il 2009	39
3. La procedura	44
3.1. Il procedimento di bollinatura di atti governativi	45
3.2. Il procedimento di bollinatura di atti di iniziativa parlamentare	49
4. Gli effetti	52
5. La bollinatura “alla prova”	56
5.1. Le relazioni della Corte dei conti sulle coperture	58
5.2. Il contenzioso costituzionale sull'articolo 81, comma 3 (ex comma 4)	70
5.3. Sintesi dei principali risultati	77
6. La bollinatura nel sistema amministrativo	82
6.1. La natura della funzione	82
6.2. La tutela finanziaria del sistema amministrativo	87
6.3. I limiti	92
6.4. Le prospettive	97
<i>Bibliografia</i>	101
<i>L'Autrice</i>	106

Il presente studio ha ad oggetto la c.d. “bollinatura” della Ragioneria generale dello Stato, espressione generalmente utilizzata nel linguaggio corrente per indicare l'apposizione di un bollino da parte del Ragioniere generale dello Stato su determinati atti normativi adottati a livello nazionale. Né la Costituzione, né la legge, né altra fonte contiene riferimenti a una tale espressione. Soltanto pochi addetti ai lavori conoscono esattamente in cosa consiste e come funziona questa pratica, mentre quasi nessuno ha mai dedicato uno specifico approfondimento scientifico ai caratteri e al valore di una tale attività. Del resto, la bollinatura è soltanto un termine tecnico, tramandato da generazioni di impiegati pubblici succedutesi negli uffici di via XX Settembre, da tempi ormai imprecisabili.

Attualmente, tale pratica è collegata all'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (spec. comma 3), ove è previsto che

«i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti».

Il citato articolo 17 della l. n. 196/2009 – che riguarda gli atti

statali¹ – non utilizza il termine “bollinatura” ma quello di “verifica”: la verifica è, infatti, il controllo svolto dal Ministero dell’economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) sulla relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento normativo e si conclude con l’apposizione di un apposito timbro attestante gli esiti del controllo (c.d. “visto”); altra cosa è, invece, il bollino (da cui bollinatura), che la Ragioneria appone direttamente su ciascuna pagina del provvedimento normativo e della stessa relazione tecnica. La legge di contabilità si riferisce soltanto al primo tipo di attività, ma non alla seconda.

Una specie di “mistero” contorna tale pratica. Non solo l’espressione non è codificata in alcuna fonte ma, oltretutto, tale attività sembrerebbe non avere un preciso fondamento legislativo. La spiegazione potrebbe essere, probabilmente, semplice: la bollinatura descrive soltanto l’atto con cui la Ragioneria appone un ulteriore timbro sulle pagine del provvedimento e della relazione, contestualmente a quello apposto nella parte conclusiva della relazione tecnica ad esito della verifica svolta ai sensi del citato comma 3 dell’articolo 17. Pertanto, tra verifica *ex* comma 3 dell’articolo 17 e bollinatura, in realtà, non vi sarebbe una sostanziale differenza.

Eppure, tale interpretazione non convince per almeno due

¹ Si noti che gli atti legislativi regionali non sono sottoposti né all’obbligo di adozione della relazione tecnica, né alla verifica e bollinatura della Ragioneria generale dello Stato. Tuttavia, anche tali leggi devono rispettare il principio di copertura finanziaria (articolo 19, comma 2, della legge n. 196/2009). L’Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (Igepa) della Ragioneria generale dello Stato svolge un’attività di monitoraggio sull’adozione delle leggi regionali, emettendo pareri sulla loro conformità alla Costituzione (in particolare, articoli 81, 97, 117, comma 3, 119 Cost.). Si tratta di una attività di tipo meramente consultivo e di natura successiva (e, quindi, non equiparabile né alla verifica, né alla bollinatura). Questi pareri sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per gli affari regionali le autonomie e lo sport) e sulla base degli stessi, e di altre valutazioni, la Presidenza può valutare se porre la questione di legittimità costituzionale (in via principale) sulla legge regionale. Ad ogni modo, gli atti normativi regionali non sono mai sottoposti a bollinatura della Ragioneria generale dello Stato. Per queste ragioni, tali provvedimenti sono esclusi dalla presente indagine.

(prime) ragioni. Innanzitutto, il bollino apposto sulle pagine del provvedimento normativo esiste, con quei caratteri e quelle forme, dai primi decenni del Novecento; di conseguenza, la sua esistenza precede, di gran lunga, l’attuale normativa di contabilità pubblica del 2009, ma anche quella del 1978 (legge 5 agosto 1978, n. 468), in cui venne inserita, per la prima volta nel 1988, la disposizione normativa in esame (articolo 11 *ter* poi divenuto l’articolo 17 della legge n. 196/2009).

In secondo luogo, il bollino è un timbro graficamente e contenutisticamente molto diverso da quello apposto nella pagina finale della relazione tecnica ai sensi del comma 3 dell’articolo 17. La sua forma, in parte, ricorda il bollino che alcune case produttrici appongono sulle proprie merci per garantire la provenienza e la fattura dei prodotti. Tale diversità fra le due tipologie di timbrature fa, dunque, pensare a una differenza di valori e significati attribuibili ai due timbri.

Da dove deriva, dunque, la pratica della bollinatura? Perché la Ragioneria non si limita ad apporre il semplice visto sulla relazione tecnica come esito della verifica prevista dal comma 3 dell’articolo 17 della legge di contabilità pubblica? Perché, in assenza di una qualsiasi prescrizione normativa, procede all’apposizione di un ulteriore e differente timbro su ogni pagina dell’intero provvedimento e delle relazioni collegate allo stesso? Questo ulteriore adempimento ha un differente significato?

Il presente studio intende, innanzitutto, approfondire le origini e il significato profondo di tale prassi. A tale fine, è necessario partire da molto lontano. La genesi della bollinatura precede, infatti, di vari decenni l’adozione della citata legge n. 196/2009 e si collega all’evoluzione storica del ruolo della Ragioneria generale dello Stato, a partire dalla sua istituzione nel 1869, e alla contestuale affermazione del principio generale della copertura finanziaria delle leggi di spesa. Lo sviluppo di questa attività, inoltre, non può essere considerato separatamente dalle funzioni svolte da altri rilevanti soggetti istituzionali (più specificamente, Corte dei conti e Corte costituzionale), nel più ampio quadro dei controlli

riconducibili all'osservanza dell'articolo 81, comma 3 (*ex* comma 4), della Costituzione².

L'indagine parte, dunque, dalla descrizione e spiegazione della bollinatura, analizzando l'evoluzione della relativa disciplina (par. 1), identificando i parametri tecnici sulla base dei quali viene svolta tale attività (par. 2), ricostruendo analiticamente le singole fasi della procedura (par. 3), evidenziando gli effetti giuridici derivanti dalla stessa (par. 4). Segue l'analisi dell'efficacia della bollinatura, valutata alla luce dei principali controlli sugli atti bollinati (par. 5). A tale fine, è utile considerare sia gli esiti dei controlli della Corte dei conti sulle coperture dei provvedimenti legislativi di spesa, sia le principali sentenze della Corte costituzionale su questioni di legittimità relative alla violazione dell'articolo 81, comma 3 (*ex* comma 4), della Costituzione. L'ultimo paragrafo (par. 6) si interroga sul valore della bollinatura nel sistema amministrativo italiano, riportando alcune riflessioni conclusive.

La presente analisi, oltre a basarsi sullo studio di norme, sentenze e materiali rilevanti sul tema, utilizza e rielabora informazioni raccolte attraverso interviste svolte presso la Ragioneria generale dello Stato³. L'indagine "sul campo" fornisce elementi molto utili per comprendere a pieno i profili applicativi della disciplina, ai quali questo studio presta una particolare attenzione.

1. Che cosa è e a cosa serve la bollinatura

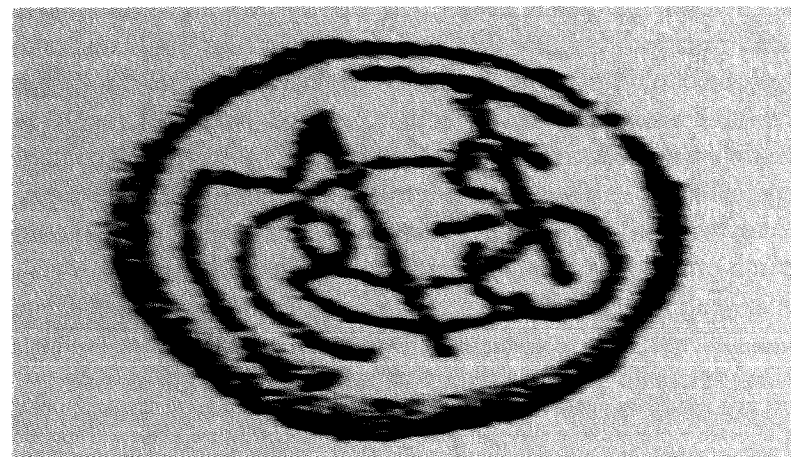
Il bollino del Ragioniere generale dello Stato è un timbro in ferro a pressione, custodito, in due esemplari (uno grande e uno

² Il comma 3 dell'articolo 81 Cost. recita: «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

³ Le indagini sono state svolte nell'aprile 2016, presso l'Ufficio del coordinamento del Ragioniere generale dello Stato e l'Ispettorato generale di bilancio della Ragioneria generale dello Stato. A tal riguardo, si ringraziano, in modo particolare, la dott.ssa Lucia Calabrese, la dott.ssa Maria Teresa Mazzitelli, il dott. Marco Montanaro e la dott.ssa Manuela Smeriglio.

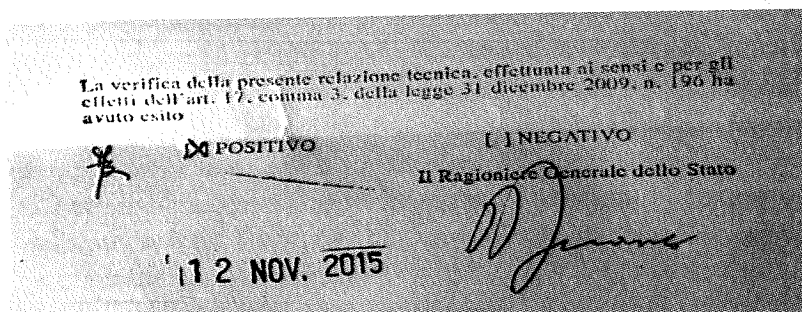
piccolo), presso la Ragioneria generale dello Stato. L'ultimo modello, attualmente usato, risale agli anni Settanta del ventesimo secolo; per cambiarlo, è necessario seguire una rigorosa e riservata procedura. Graficamente, il bollino riporta, in sovrapposizione, le iniziali del Ragioniere generale dello Stato/Ragioneria generale dello Stato (R.G.S.) e quelle del Ministro del tesoro/Ministero del tesoro (M.T.). Lo stile ricorda vagamente le iscrizioni dell'*Art Déco* di inizio Novecento.

Immagine 1. Il bollino del Ragioniere generale dello Stato (MT/RGS)



Differentemente, il timbro della verifica *ex* comma 3 dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 ha una forma quadrata e molto lineare e un contenuto che recita quanto segue: «La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito "positivo"/"negativo"». L'esito è segnato a penna, con crocetta, in corrispondenza o del quadratino positivo o di quello negativo. Seguono poi la firma del Ragioniere generale dello Stato e la sigla dell'Ispettore generale di bilancio.

Immagine 2. Il timbro di verifica (articolo 17, comma 3, legge n. 196/2009)



L'attività di bollinatura trova, attualmente ed implicitamente, il proprio fondamento nel comma 3 dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 che, come sopra ricordato, riporta, in grandi linee, il testo dell'articolo 11 *ter*, comma 2, della precedente legge di contabilità pubblica (l. n. 468/1978), introdotto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362 e modificato nel 2002⁴.

⁴ Nel complesso, l'articolo 11 *ter*, dedicato alla copertura finanziaria delle leggi, presentava, nella sua versione originaria (in vigore dal 1988 al 2002), un testo molto meno lungo e articolato del successivo articolo 17 della legge n. 196/2009. Ad esempio, non prevedeva che ciascuna legge, comportante nuovi o maggiori oneri, dovesse indicare espressamente spese autorizzate e previsioni di spesa attraverso specifica "clausola di salvaguardia" (commi 1 e 12 dell'articolo 17, l. n. 196/2009), sebbene al comma 1 contemplasse ben quattro modalità di copertura finanziaria (poi divenute tre, a seguito di modifiche apportate nel 1996); non esisteva alcun riferimento alle leggi di delega e ai relativi decreti attuativi comportanti oneri (comma 2 dell'articolo 17, l. n. 196/2009) e anche lo stesso controllo successivo della Corte dei conti sulla qualità delle coperture finanziarie non comprendeva i decreti legislativi (comma 9 dell'articolo 17 della l. n. 196/2009); non era previsto il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, né il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio, conto consolidato di cassa e conto economico (commi 3 e 8 dell'articolo 17, l. n. 196/2009); non erano specificamente indicati i contenuti della relazione tecnica in rapporto all'equilibrio di finanza pubblica e alle clausole di neutralità finanziaria (commi 4, 7 e 8 dell'articolo 17, l. n. 196/2009), né erano indicati tempi e modi di richiesta della relazione tecnica da parte delle Commissioni parlamentari (comma 5 dell'articolo 17, l. n. 196/2009); non erano previsti controlli successivi, sistematici e ramificati da parte della Ragioneria generale dello Stato (commi 10 e 11 dell'articolo 17, l. n. 196/2009). Tuttavia, con decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, come convertito

Con riferimento specifico alla "verifica" sulla relazione tecnica da parte della Ragioneria generale dello Stato, è possibile, comunque, ritenere che essa sia stata introdotta per la prima volta nell'ordinamento nel 1988 (con l'inserimento del citato articolo 11 *ter* nella legge n. 468/1978). Tuttavia, il testo originario: faceva riferimento soltanto a disegni di legge ed emendamenti di iniziativa governativa e non, ad esempio, agli schemi di decreti legislativi (come poi previsto a partire dal 1999)⁵; si riferiva a «nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate» e non alle generali «conseguenze finanziarie»; prevedeva la quantificazione soltanto degli oneri e non delle entrate; si limitava, infine, a stabilire che la relazione riportasse i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare (e non altri elementi aggiunti in epoca successiva).

Tra il 1988 e il 2009, le previsioni sulla attività di verifica delle relazioni tecniche da parte della Ragioneria generale dello Stato sono divenute, gradualmente, più analitiche e approfondite, richiedendo, da una parte, alle amministrazioni un elevato grado di dettaglio nella compilazione delle relazioni, dall'altra, una maggiore cura nel controllo da parte della Ragioneria⁶.

Inoltre, più recentemente, la c.d. riforma del bilancio, contenuta soprattutto nella legge 4 agosto 2016, n. 163, ha apportato ulteriori modifiche all'articolo 17, che possono essere riassunte nel superamento della clausola di salvaguardia, nell'inserimento di una ulteriore modalità di copertura, nell'affermazione del divieto di utilizzo, a finalità di copertura di leggi di spesa, di risor-

dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246 (c.d. «taglia-spese»), i predetti passaggi sono stati inseriti e integrati nella normativa di contabilità.

⁵ L'articolo 3 della legge 25 giugno 1999, n. 208, ha modificato il comma 2 dell'articolo 11 *ter*.

⁶ Come è stato notato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 26 del 2013: «Gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 [...] non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: "in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione [...]") ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica».

se autorizzate da determinate disposizioni legislative, quali quelle derivanti dalla quota dell'otto per mille dell'Irpef di competenza statale e quelle relative all'istituto del cinque per mille dell'Irpef, la cui destinazione è vincolata alla scelta effettuata dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi⁷.

Tuttavia, l'analisi non può limitarsi a considerare soltanto queste più recenti norme. Le origini della bollinatura sembrano precedere la disciplina della verifica delle relazioni tecniche e, dunque, le norme sopra analizzate. La principale ragione che spinge l'analisi oltre il predetto intervallo temporale risiede proprio nei caratteri del "bollino". Si tratta di un timbro molto diverso nella grafica e nei contenuti dal timbro rettangolare apposto nella pagina finale della relazione tecnica ai sensi del comma 3 dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 (e, precedentemente, ai sensi del comma 2 dell'articolo 11 *ter* della legge n. 468/1978). Il bollino, infatti, ha le forme di un sigillo ed esiste almeno dai primi decenni del Novecento. Bisogna, quindi, comprendere quali sono le originarie basi normative di una tale prassi e, per farlo, è utile partire dalle stesse origini della Ragioneria generale dello Stato.

1.1. Le origini: la "legge Cambray-Digny"

La legge istitutiva della Ragioneria generale dello Stato (legge 22 aprile 1869, n. 5026, conosciuta come "legge Cambray-Digny", dal nome del Ministro delle finanze proponente) prevedeva, nel capitolo II dedicato al bilancio e all'anno finanziario, che ogni spesa nuova doveva essere necessariamente autorizzata con legge speciale e che «nelle proposte da presentarsi al Parlamento saranno indicati i mezzi per provvedere alle spese nuove» (articolo 31); per le mancanze, invece, manifestatesi nelle assegnazioni al bilancio,

⁷ La riforma si basa, in realtà, su un complesso pacchetto di atti legislativi: si v. spec. la legge 12 agosto 2016, n. 164 e i due (tardivi) decreti attuativi dell'articolo 40, comma 1, e dell'articolo 42, comma 1, della legge n. 196/2009: decreti legislativi 12 maggio 2016, n. 90 e n. 93.

era prevista l'istituzione di appositi fondi (fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e fondo per le spese impreviste; articolo 32).

Il relativo regolamento di esecuzione (regio decreto 4 settembre 1870, n. 5852) stabiliva più dettagliatamente che, una volta approvato il bilancio definitivo, valeva il principio generale per cui nessuna spesa potesse essere fatta oltre quelle previste e autorizzate nel bilancio, né si potesse eccedere rispetto ai limiti dei fondi assegnati (articolo 175). Qualora fosse, tuttavia, necessario superare un siffatto limite (articolo 176), si distingueva tra spese nuove (derivanti da causa nuova e non previste in bilancio) e spese maggiori (quelle in aggiunta a spese già previste in capitoli del bilancio); le prime «non potevano che essere autorizzate per legge» (secondo il principio generale di cui all'articolo 31 della legge del 1869), secondo una precisa procedura (articolo 177).

In particolare, le domande di autorizzazione delle spese nuove erano fatte a mezzo di note sottoscritte dai ministri proponenti, nelle quali dovevano essere riportati i motivi che le rendevano necessarie, col corredo dei documenti giustificativi previsti dall'articolo 153 e con la proposta per l'istituzione del nuovo capitolo. Tali domande dovevano essere trasmesse al Ministro delle finanze a cura del ministro proponente, il quale doveva indicare «se e quali mezzi fornisca il suo bilancio per provvedere alle nuove spese proposte, sia con economie già accertate, sia col tralasciare in tutto o in parte una spesa già autorizzata». A seguito di tale trasmissione, il ministro delle finanze presentava il progetto di legge alle Camere «coi documenti relativi e colla proposta dei mezzi per provvedere alle spese medesime». Dopo l'approvazione della spesa nuova, il ministro proponente procedeva al riparto in articoli della spesa e dell'economia approvata, con apposito decreto da sottoporre a registrazione della Corte dei conti e da trasmettere alla Ragioneria generale dello Stato (articolo 178). La stessa procedura era seguita per l'approvazione delle maggiori spese per le quali non era possibile attingere ai fondi di riserva o ai fondi per le spese impreviste (articolo 182).

È possibile ritenere che questa procedura, codificata nella normativa del 1869-1870, rappresenti la primissima “antenata” della disciplina in esame e, in particolare, della prassi della bollinatura (nonostante il timbro, all’epoca, ancora non esistesse)⁸. Gli aspetti che inducono a considerare plausibile una tale conclusione sono almeno tre.

In primo luogo, vanno considerati i presupposti: già la normativa del 1869-1870 si poneva il problema della copertura finanziaria delle leggi e, più esattamente, delle previsioni legislative comportanti nuove o maggiori spese, intervenute dunque in una fase ormai successiva all’approvazione definitiva del bilancio preventivo (si noti che la stessa locuzione “nuove o maggiori spese” era usata anche dal comma 2 dell’articolo 11 *ter* della legge n. 468/1978 e poi è stata, più tardi e più genericamente, riformulata nei termini di “conseguenze finanziarie” ai sensi del comma 3 dell’articolo 17 della legge n. 196/2009). Già all’epoca, pertanto, esisteva un limite all’introduzione di nuove o maggiori spese, al quale si poteva ovviare con la presentazione di una apposita legge speciale ai fini della variazione del bilancio, secondo, tuttavia, specifiche modalità, sottoposte al severo controllo del Ministro delle finanze.

In secondo luogo, rileva la procedura. Il ministro proponente doveva spiegare e documentare la nuova previsione, con specifici motivi e documenti giustificativi. Era, dunque, prevista una specie di istruttoria tecnica, a cura dello stesso proponente e a supporto dell’ingresso della nuova o maggiore spesa. In questa istruttoria, il ministro proponente doveva individuare la modalità di copertura finanziaria che, all’epoca, poteva corrispondere ad economie già accertate o alla rinuncia o riduzione di spese già autorizzate, fermo restando che la norma sembrava ammettere anche altre modalità a discrezione del ministro, non meglio precisate.

Infine, è interessante il ruolo svolto dal Ministro delle finanze

⁸ Per svolgere tale verifica, è stato consultato l’archivio storico *online* del Senato, ove sono accessibili gli originali (scritti, nella maggior parte dei casi, a mano e con firma autografa del Re) di tutti i testi delle leggi e dei regi decreti dal 1861 al 1931.

e, dunque, dalla Ragioneria generale neo-istituita. Tale Ministro riceveva note e documenti dai ministri proponenti e, dopo avere svolto le proprie attività di verifica, presentava il progetto di legge alle Camere «coi documenti relativi e colla proposta dei mezzi per provvedere alle spese medesime», ai fini della variazione di bilancio, assumendosi dunque la responsabilità principale della procedura.

La normativa del 1869-1870, dunque, contemplava già un generale principio di copertura finanziaria e, in virtù di questo, la necessità che per introdurre nuove o maggiori spese, per le quali si rendesse necessario variare il bilancio, la procedura fosse affidata al Ministro delle finanze, in quanto soggetto istituzionale in grado di controllare l’osservanza e l’attuazione di quel principio. La procedura esaminata si collegava, quindi, all’introduzione di specifiche variazioni al bilancio, senza che vi fossero riferimenti a casi più generali di proposte legislative di spesa per le quali non si procedesse ad apposite variazioni⁹.

1.2. *L’evoluzione della normativa di contabilità pubblica*

Le disposizioni normative esaminate sono rimaste immutate anche a seguito della istituzione del Ministero del tesoro (e la collocazione della Ragioneria alle dipendenze di questo nuovo Ministero)¹⁰ e sono state soltanto leggermente modificate del successivo testo unico di contabilità pubblica (regio decreto 17 febbraio 1884, n. 2016 e il relativo regolamento di esecuzione, regio decreto

⁹ Il riferimento al Ministro delle finanze, e non direttamente al Ragioniere generale dello Stato, non escludeva che già all’epoca questa attività fosse curata dalla Ragioneria (sebbene il primo Ragioniere generale dello Stato venne nominato proprio nel 1870: regio decreto 17 febbraio 1870, n. 5513). Con regio decreto 31 marzo 1870, n. 5621, si stabiliva che la Ragioneria generale era parte integrante del Ministero delle finanze. Con regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4219, a decorrere dal 10 gennaio 1878, è stato istituito il Ministero del tesoro, alle cui dipendenze sono stati posti la Ragioneria generale e le direzioni generali del tesoro, del debito pubblico e del demanio, nonché l’economato generale e l’Avvocatura erariale.

¹⁰ Regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4219.

4 maggio 1885, n. 3074). Ad esempio, l'articolo 37 della legge del 1884 affermava sempre la necessità di una legge speciale per l'autorizzazione di spese nuove, emerse dunque dopo l'approvazione del bilancio preventivo e, più esattamente, dopo l'approvazione della "legge di assestamento"; il comma 2 ribadiva il principio di copertura, per cui «nelle proposte da presentarsi al Parlamento saranno indicati i mezzi per provvedere alle spese nuove». L'articolo 38 prevedeva il funzionamento dei fondi di riserva, mentre l'articolo 39 stabiliva che le maggiori spese, che non potevano essere coperte mediante prelevamenti dai fondi, dovevano essere autorizzate con legge speciale¹¹.

Particolarmente rilevanti erano gli articoli 179 ss. del regolamento del 1885¹². Similmente a quanto stabilito già nella legge del 1869, era precisato che la proposta di leggi speciali per l'approvazione di spese nuove dovesse essere concertata con il Ministro del tesoro e che la presentazione dovesse avvenire unitamente ai relativi documenti e giustificativi; quindi, i «disegni di legge speciali e le analoghe relazioni debbono essere trasmesse dai vari Ministeri a quello del tesoro, Ragioneria generale, affinché questa, dopo averli sottoposti all'approvazione del Ministro del tesoro, possa prenderne nota nei propri registri». Una volta approvata la legge speciale, i ministri potevano procedere all'adozione dei decreti ministeriali per l'articolazione della nuova spesa approvata. La novità era, però, rappresentata dall'introduzione di un "visto" del Ministro del tesoro: «il decreto ministeriale relativo è comunicato alla Ragioneria generale che, fattovi apporre il *visto* dal Ministro del tesoro, provvede per la registrazione di esso alla Corte dei conti [...]».

Inoltre, il regolamento del 1885 ha ampliato i poteri della Ra-

¹¹ Veniva, comunque, ammesso che con decreto reale potessero essere aumentati i capitoli di spesa relativi ai titoli di debito pubblico dello Stato, ricevuti in pagamento o destinati alla estinzione.

¹² L'articolo 179 ribadiva il principio del limite del fondo assegnato; l'articolo 180 riprendeva le definizioni di spese nuove e spese maggiori; l'articolo 181 prevedeva l'adozione di leggi speciali per l'ingresso di spese nuove, nelle quali venisse indicata la copertura in armonia con il comma 2 dell'articolo 37.

gioneria e del Ragioniere (articoli 189-191), elencandoli specificamente. Tra queste attività, vi erano quella di compilazione dei progetti di legge di spese nuove o maggiori (proposte dalle varie amministrazioni; articolo 189, comma 1, lett. c), nonché quella di emissione del parere sulle proposte di regolamenti e di istruzioni su servizi contabili, ed anche su quelli amministrativi, quando contenessero disposizioni che potevano influire sugli ordinamenti contabili dello Stato (articolo 191, comma 1, lett. b). Veniva, dunque, riconosciuto un generale ruolo consultivo da parte della Ragioneria generale dello Stato sulle previsioni comportanti genericamente effetti finanziari, che prescindeva dall'attività di verifica propedeutica alla proposta dei disegni di legge di variazione agli stati di previsione dell'entrata e della spesa¹³.

La successiva riforma della contabilità pubblica (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 – c.d. "riforma De Stefani")¹⁴ ha ribadito i medesimi principi esaminati, tra i quali l'ormai consolidato criterio per cui nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione in via definitiva del bilancio preventivo dovevano essere indicati i mezzi per fare fronte alle spese stesse (articolo 43, legge n. 2440/1923; la definizione di nuove e maggiori spese è stata ripresa nell'articolo 156 del regolamento del 1924). L'articolo 29 del regio decreto n. 2440/1923 prevedeva, in evidente collegamento con la normativa di fine Ottocento, che «i disegni di legge, che importino o riflettano spese a carico dello Stato, sono proposti dal ministro da cui dipendono i servizi ai quali le spese si riferiscono, di concerto col Ministro delle finanze. Sono del pari emanati di concerto col Ministro delle finanze, gli altri provvedimenti che regolino comunque l'assunzione di nuovi oneri,

¹³ La successiva legge 26 luglio 1939, n. 1037, contiene una disciplina ancora più dettagliata e interamente dedicata alla Ragioneria generale (ancora parzialmente vigente).

¹⁴ Si noti che tra il 1870 e il 1923 ci sono state altre normative di contabilità pubblica: ad esempio, la legge 8 luglio 1883, n. 1455 e la legge 11 luglio 1889, n. 6216. La "riforma De Stefani", a sua volta, prendeva le mosse dal precedente progetto di Luigi Luzzatti.

oppure modificazioni o deroghe a precedenti disposizioni adottate su proposta o di concerto col detto ministro».

La procedura regolata dall'articolo 177 del regolamento del 1870 prima, e dopo dagli articoli 179 ss. del regolamento del 1885, venne trasfusa nell'articolo 157 del regolamento di esecuzione del 1924. Anche in questo caso, era sempre il Ministro delle finanze a presentare al Parlamento le proposte di legge di variazione del bilancio per l'approvazione di nuove spese, sulla base della documentazione («gli opportuni schemi, corredati dalle relazioni illustrative») trasmessa dai singoli ministri proponenti per il tramite della ragioneria centrale del singolo ministero.

Nel regolamento del 1924, venivano nuovamente regolate le funzioni della Ragioneria generale dello Stato e del Ragioniere, recependo in larga parte quanto già previsto dal regolamento del 1885. Vennero, comunque, aggiunte alcune nuove attività e, in particolare, quella di esaminare «in base agli ordini del Ministro delle finanze, i progetti di legge o di altri provvedimenti che abbiano in qualsiasi modo effetti finanziari, o che riguardino gli ordinamenti contabili dello Stato» (articolo 160, lett. f). Questa nuova attività della Ragioneria si collegava strettamente a quelle sopra esaminate, estendendo ulteriormente il ruolo fondamentale della Ragioneria nell'intera attività di produzione normativa.

A cavallo, quindi, tra gli anni Ottanta del diciannovesimo secolo e gli anni Venti del ventesimo secolo, si sono gradualmente sommate nella figura del Ministro delle finanze/del tesoro e, specialmente, nella Ragioneria generale dello Stato alcune attività strettamente collegate tra loro: quella (più antica) di verifica funzionale alla presentazione dei disegni di legge di variazione agli stati di previsione dell'entrata e della spesa, in rapporto a nuove o maggiori spese; quella di concertazione dei disegni di legge produttivi di spese a carico dello Stato e degli altri provvedimenti comportanti l'assunzione di nuovi oneri, oppure modificazioni o deroghe a precedenti disposizioni; quella di esame generale dei progetti di legge e altri provvedimenti «che abbiano in qualsiasi modo effetti finanziari». Si trattava di attività strettamente collegate tra loro e

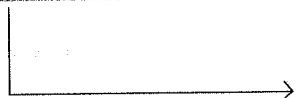
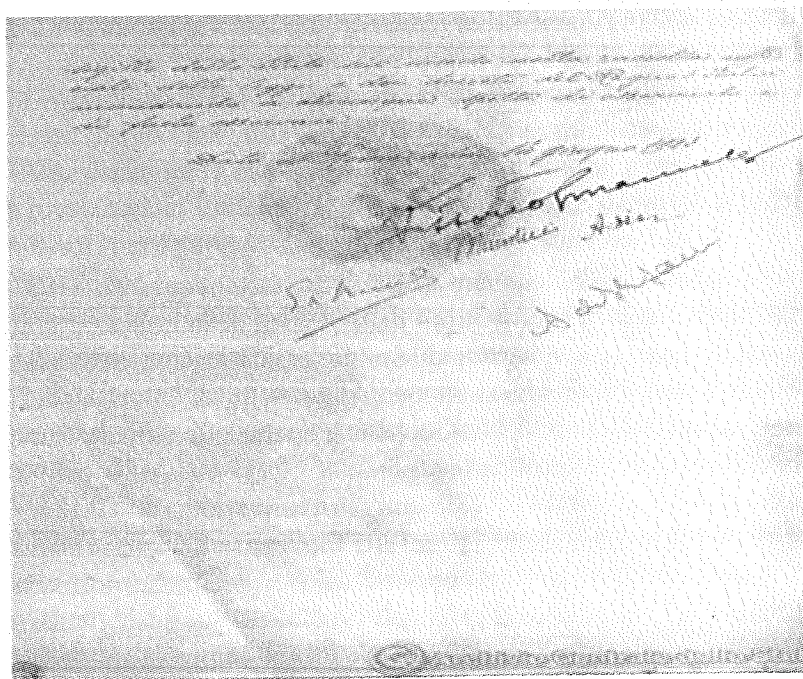
accomunate dal fine di assicurare che l'ingresso di nuove o maggiori spese nell'ordinamento avvenisse in modo compatibile con l'equilibrio della finanza pubblica¹⁵. Questa «assicurazione» doveva essere data dal Ministro delle finanze/tesoro, attraverso i controlli tecnici della Ragioneria.

1.3. Le prime «apparizioni» del bollino

È possibile ritenere che al predetto arco temporale (1885-1923) risalgano i primi sviluppi della pratica della bollinatura. In assenza, come già spiegato, di norme esplicitamente riferibili a questa prassi, l'individuazione della data esatta di «nascita» della bollinatura (e, quindi, del bollino) è una operazione difficile. A tale fine, è occorsa una minuziosa analisi empirica, basata sulla visione, a campione, dei vari provvedimenti normativi adottati tra il 1869 e il 1931, volta a identificare i primi atti «bollinati». Da questa analisi è emerso che il timbro oggi apposto sui provvedimenti normativi non è quello originario. I primi provvedimenti sui quali compare il bollino risalgono all'anno 1923 e le iniziali impresse sul timbro sono, infatti, quelle del Ministro delle finanze/Ministero delle finanze (MF) e della Ragioneria generale dello Stato (RG, senza la «s»). In questi primi provvedimenti bollinati, il sigillo è apposto nell'angioletto in basso a sinistra dell'ultima pagina del provvedimento normativo, dopo quindi la firma del Re, di Mussolini e di De Stefani (si tratta della pagina che, usualmente, precede quella in cui è apposto il sigillo di Stato). Non è un caso, quindi, che ancora oggi il bollino si trovi sempre collocato in basso a sinistra, sebbene, attualmente, venga apposto su tutte le pagine del provvedimento (e non soltanto sull'ultima).

¹⁵ A parziale conferma del collegamento tra le attività suindicate, può essere considerato un dato tratto dall'attualità: il bollino è oggi apposto non soltanto sulle pagine degli schemi di provvedimenti legislativi, relazioni illustrative e relazioni tecniche in sede di verifica della copertura finanziaria degli effetti finanziari di tali provvedimenti, ma anche sulle pagine dei decreti di variazione al bilancio del Ministro dell'economia e delle finanze (oggi consultabili *online*, in virtù di quanto previsto dall'articolo 6 della legge n. 196/2009).

Immagine 3. Le prime "apparizioni" del bollino

Particolare
MF/RG

Questo dato storico collega, dunque, l'origine del bollino agli anni Venti del Novecento. Anche l'anno non sembrerebbe casuale: il 1923 risale la c.d. "riforma De Stefani" (regio decreto n. 2440/1923), che, difatti, rafforza il ruolo e i compiti della Ragioneria generale dello Stato. Peraltro, potrebbe concorrere a questa tesi anche una nota di "ispirazione artistica": lo stile dei caratteri del timbro ricorda i fregi dell'*Art Déco* degli anni Venti del Novecento. Questi collegamenti consentirebbero di dare una data di nascita al bollino.

Tuttavia, tale conclusione non è pienamente corretta. Il tim-

bro appare già, infatti, in testi di regi decreti approvati alcuni mesi prima dell'adozione di questa riforma (e, più precisamente, nel giugno 1923)¹⁶. Questo dato smentirebbe, quindi, il collegamento diretto tra la "nascita" del bollino e la nuova normativa di contabilità pubblica adottata in quell'anno. E tale dato cronologico – purtroppo – rende ancora più arduo comprendere le ragioni di questa prima apparizione. A cosa si collega esattamente?

La presenza sul timbro delle iniziali del Ministero delle finanze (e non del Ministero del tesoro) fornisce, però, una indicazione interessante: il Ministero delle finanze è nato prima del Ministero del tesoro e la Ragioneria generale nasce come struttura interna al primo Ministero (con la citata "legge Cambrey-Digny"). L'istituzione del Ministero del tesoro risale, invece, al 1877, con contestuale collocazione della Ragioneria alle dipendenze di questo nuovo Ministero, almeno fino al 31 dicembre 1922. In questa data, infatti, il Ministero del tesoro viene unito a quello delle finanze, di cui diviene unico ministro De Stefani (già nominato, nel novembre 1922, Ministro delle finanze)¹⁷. Di conseguenza, è possibile, in

¹⁶ Tra i primi provvedimenti bollinati, si segnalano il regio decreto 14 giugno 1923, n. 1308 e il regio decreto 17 giugno 1923, n. 1646.

¹⁷ Con regio decreto 31 dicembre 1922, n. 1700, entrato in vigore il 23 gennaio 1923, tutti i servizi e le materie di competenza del Ministero del tesoro sono stati trasferiti al Ministero delle finanze. Con decreto luogotenenziale 22 giugno 1944, n. 154, è stato ricostituito, a decorrere dall'8 luglio 1944, il Ministero del tesoro; il decreto luogotenenziale 5 settembre 1944, n. 202, definiva le rispettive competenze. Con decreto del Capo provvisorio dello Stato 2 febbraio 1947, n. 16, i ministeri delle finanze e del tesoro sono stati riuniti, a decorrere dal 28 febbraio 1947, in un unico ministero (Ministero delle finanze e del tesoro). Già qualche mese dopo, con decreto del Capo provvisorio dello Stato 4 giugno 1947, n. 406, sono stati ricostituiti, a decorrere dal 6 giugno 1947, il Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro e, contestualmente (con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 giugno 1947, n. 407), è stato istituito il Ministero del bilancio, costituito da due direzioni generali (una per le entrate, una per le spese). Nel 1956, è stato istituito il Ministero delle partecipazioni statali. Nel 1968, il Ministero del bilancio assunse la denominazione di "Bilancio e programmazione economica". Nel 1996, vennero riaccorpate il Ministero del tesoro e il Ministero del bilancio con l'istituzione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Dal 2001, si è tornati all'unificazione dei ministeri (tesoro e finanze) con l'istituzione dell'attuale Ministero dell'economia e delle finanze (Mef).

linea di massima, escludere che il bollino sia stato “creato” tra il 1877 e il 31 dicembre 1922, altrimenti vi sarebbero state impresse le iniziali del Ministero del tesoro, da cui dipendeva, in quell’arco temporale, la Ragioneria (anche se la grafica del timbro potrebbe essere stata cambiata più volte nella storia). Ad ogni modo, anche nella ricerca svolta sugli originali dei provvedimenti di quel periodo, il timbro non compare mai (nemmeno in quelli rilevanti in materia di finanza o di tesoro). I provvedimenti di quel tempo sono semplicemente firmati o siglati dal Ministro del tesoro (lo stesso vale per i decreti ministeriali, sottoposti al visto, che è espresso con semplice sigla del Ministro del tesoro).

L’unico dato rilevabile è, dunque, il collegamento del bollino con il periodo dell’unione dei due ministeri (finanze e tesoro) e con la vigenza dell’incarico di De Stefani come unico ministro, posto a capo, quindi, anche della Ragioneria generale dello Stato. Probabilmente, è proprio De Stefani ad avere introdotto per la prima volta il bollino, in vista dei suoi più ampi programmi di riforma della finanza e contabilità pubblica e, soprattutto, del potenziamento della Ragioneria generale dello Stato, realizzati con la riforma tra il 1923 e il 1924¹⁸. L’introduzione del bollino rappresenta, quindi, il modo per attribuire una specie di “sacralità”, attraverso l’apposizione di un sigillo, all’attività di concertazione e a quella consultiva (parere), che il Ministro delle finanze/tesoro, attraverso la Ragioneria, già svolgeva ai sensi del regolamento del 1885, e alle quali si è poi aggiunta la più generale attività di esame dei provvedimenti normativi con effetti finanziari (articolo 160, lett. f, regio decreto n. 827/1924)¹⁹.

Quindi, i provvedimenti normativi, adottati di concerto con il Ministro delle finanze, in quanto comportanti nuove o maggiori

¹⁸ A questa riforma risale la riconduzione delle ragionerie statali nei ministeri e nelle amministrazioni periferiche alle dipendenze della Ragioneria generale di cui vennero, inoltre, valorizzati il ruolo e i poteri.

¹⁹ Non è escluso che anche l’attività di esame, poi disciplinata nel regolamento del 1924, già fosse, di fatto, svolta dal Ministro delle finanze, attraverso la Ragioneria, essendo strettamente connessa alle altre attività indicate.

spese, e/o sottoposti a parere del Ragioniere, in quanto comportanti effetti sugli ordinamenti contabili, dovevano essere – e tuttora sono – “bollinati”. Il bollino, a partire dalla riforma del 1923-1924 (citato articolo 160, lett. f), è poi stato apposto, ancora più diffusamente, su tutti gli atti normativi con effetti finanziari.

A prescindere, dunque, dall’individuazione di una esatta data di nascita, è possibile ritenere che la bollinatura abbia origini antiche e si associ a un insieme di attività collegate allo sviluppo dei poteri della Ragioneria/Ministro delle finanze/tesoro già a cavallo tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo.

1.4. Il principio di copertura finanziaria nella Costituzione

Con l’adozione della Carta costituzionale e, in particolare, con la previsione dell’articolo 81, comma 4, della Costituzione, il principio della copertura finanziaria delle leggi, stabilito per la prima volta nell’esaminato articolo 31 della “legge Cambray-Digny”, è stato codificato a livello costituzionale. Nella Costituzione, è stato previsto che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte» (attualmente, «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»: comma 3, articolo 81, Cost.).

L’introduzione di questa previsione in Costituzione, oggetto di un rapido dibattito in seno all’Assemblea costituente, è stata dettata da almeno tre fattori. Un primo fattore aveva natura politica: la volontà di limitare l’iniziativa di proposte di spesa al solo governo, escludendo quindi le Camere o, comunque, obbligandole a indicare, in questi casi, le coperture (Einaudi, Mortati). Un secondo fattore si legava al perseguimento di un rilevante interesse pubblico generale, quello all’equilibrio della finanza pubblica. In particolare, l’introduzione di un tale obbligo in Costituzione doveva tradursi in una garanzia della tendenza al pareggio di bilancio (Vannoni). Un terzo fattore era quello – si potrebbe oggi definire – di *moral suasion*: tale proposta aveva un contenuto morale (salvaguardia del valore della «correttezza contabile ammessa nei Paesi più

ordinati») ma una scarsa importanza pratica, poiché «nei moderni sistemi costituzionali l'occasione di leggi di iniziativa parlamentare è venuta quasi del tutto a mancare, essendo il governo emanazione del Parlamento» (Einaudi, Ruini).

Tale previsione ha – indirettamente – attribuito alla bollinatura ed, esattamente, alla funzione di esame e verifica della Ragioneria generale dello Stato sui provvedimenti legislativi di spesa un più forte valore. L'adozione dell'articolo 81 della Costituzione non ha determinato modifiche alla legge di contabilità pubblica del 1923 e al relativo regolamento del 1924; pertanto, il regolamento continuava a prevedere l'attività del Ministro delle finanze e, in particolare, della Ragioneria generale dello Stato sia di verifica funzionale alla presentazione dei decreti di variazione al bilancio, sia di generale esame dei provvedimenti legislativi implicanti effetti finanziari. Tali attività continuavano ad essere svolte sulla base del generale parametro della copertura finanziaria (articolo 43 della legge di contabilità pubblica del 1923), con la differenza – assai rilevante – che ora quello stesso parametro era diventato una norma costituzionale.

1.5. Gli sviluppi più recenti

Negli anni Settanta, è stata adottata la legge n. 468/1978²⁰, ma è stato soltanto nel 1988 (con la citata legge n. 362) che è stato introdotto un articolo specifico sulla copertura finanziaria delle leggi (articolo 11 *ter*). L'oggetto di questo articolo consisteva: nell'individuazione tassativa delle modalità di copertura finanziaria da indicare nei provvedimenti legislativi di spesa o, comunque, comportanti minori entrate (comma 1); nella previsione di una relazione tecnica di accompagnamento ai disegni di legge ed emendamenti

²⁰ Questa legge ribadiva il ruolo del Ministro del tesoro nelle procedure di variazione del bilancio (articolo 17) e il principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa (articolo 18). Tale legge, peraltro, ha esteso la prescrizione dell'obbligo della indicazione della copertura anche per le leggi che comportano oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato (articolo 27).

di iniziativa governativa, avente precisi contenuti tali da consentire l'individuazione e quantificazione della copertura (commi 2, 4 e 5); nella introduzione di una specifica verifica sui contenuti della relazione tecnica da parte del Ministero del tesoro (comma 2); nel riconoscimento di un controllo successivo della Corte dei conti «sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri» (comma 6); nell'attribuzione di un potere di iniziativa legislativa al Ministro del tesoro nei casi di «scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrate indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria», anche nei casi di «sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri» (comma 7).

Perché, dunque, nel 1988 è stato adottato l'articolo 11 *ter* (destinato a diventare l'attuale articolo 17 della legge n. 196/2009)?

Possono essere riconosciute almeno cinque ragioni.

In primo luogo, l'inserimento del principio di copertura finanziaria nella Costituzione (*ex* comma 4, articolo 81) non aveva prodotto i risultati sperati. Nei primi anni di vita della Corte costituzionale, vi sono state pochissime pronunce sulla violazione del comma 4 dell'articolo 81 della Costituzione. A questo hanno contribuito due fattori: la difficoltà di attivare un giudizio di costituzionalità su un siffatto parametro, la cui violazione molto raramente incideva su interessi specifici (che non fossero quello molto generale – e indiretto – dell'integrità dell'erario). Inoltre, fino al 1976, si riteneva che la Corte dei conti potesse sollevare questione di legittimità costituzionale (ai sensi del predetto parametro) soltanto in sede di giudizio di parificazione; soltanto più tardi, è stata riconosciuta alla Corte dei conti la natura di giudice *a quo* anche in sede di controllo preventivo di legittimità degli atti (basati, quindi, su leggi rispetto alle quali la Corte dei conti poteva, dunque, rilevare la violazione dell'obbligo di copertura).

In secondo luogo, la stessa Corte costituzionale ha mostrato una certa difficoltà nel sindacato di costituzionalità in rapporto a

un tale parametro, trattandosi di una valutazione di regolarità contabile. Un tale giudizio richiedeva, quindi, di svolgere valutazioni altamente tecniche (dalla sussistenza della copertura, alla attendibilità delle stime di spesa e delle indicazioni di copertura), in assenza, peraltro, di supporti documentali specifici (come la relazione tecnica che all'epoca, difatti, non esisteva ancora). Questa difficoltà della Corte costituzionale si è espressa nell'adozione di sentenze molto criticate (si pensi alla sentenza n. 1/1966) e di orientamenti non sempre pienamente coerenti, che hanno contribuito a una interpretazione eccessivamente elastica del parametro costituzionale, alimentando, nei fatti, un approccio non sempre attento da parte del governo, con evidenti riflessi negativi sul debito pubblico di quegli anni.

In terzo luogo, la legge n. 362/1988 ha ridimensionato la portata e irrigidito i contenuti della "legge finanziaria". La legge finanziaria, nata per modificare le leggi di spesa o tributarie, si era, infatti, rivelata uno strumento altamente suscettibile di manipolazioni, nella misura in cui vi confluivano numerosi articoli sottratti ai normali e più rigidi canali parlamentari (c.d. "finanziaria omnibus"), così estendendo la portata delle misure di spesa corrente fuori dai limiti programmati e, di fatto, aggirando l'articolo 81, comma 4, della Costituzione. A tal fine, la legge n. 362/1988 ha introdotto, ad esempio, le leggi di accompagnamento o leggi collegate (poi successivamente superate). Di conseguenza, anche l'introduzione del più volte citato articolo 11 *ter* da parte di questa riforma aveva come fine quello di limitare il più possibile lo sviluppo di canali alternativi di ingresso di nuove o maggiori spese e rendere più rigoroso e dettagliato il principio di copertura stabilito in Costituzione²¹.

In quarto luogo, alla fine degli anni Ottanta e, in modo particolare, agli inizi degli anni Novanta, è stato avviato il processo di

²¹ Si deve notare che la versione originaria dell'articolo 11 *ter* faceva riferimento soltanto a disegni di legge ed emendamenti governativi, senza alcun riferimento ai decreti legislativi.

integrazione economico-finanziaria a livello europeo, con l'adozione del Trattato di Maastricht e più tardi del Patto di stabilità e crescita. La sana gestione delle finanze pubbliche degli Stati membri è stata considerata una delle principali premesse per la realizzazione di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza²², determinando l'esigenza di fissare parametri specifici e applicabili in modo uniforme, basati sul divieto di disavanzi eccessivi e volti a garantire la sana gestione finanziaria. Ciò ha comportato anche la previsione di una procedura di infrazione, oggi disciplinata dall'articolo 126 T^{fu}e e, oltretutto, irrigidita specialmente dal *Six Pack*.

L'imposizione di tali parametri europei, vincolanti per l'Italia, ha condotto, dunque, a una maggiore attenzione all'osservanza del principio di copertura finanziaria, rafforzando sempre più nel tempo la sua disciplina, con le varie modifiche apportate all'articolo 11 *ter* della legge n. 468/1978, fortemente condizionate dall'esigenza di tenere conto dei predetti vincoli europei.

In quinto luogo, nel 1988 è stata adottata un'altra rilevante legge, contenente la disciplina dell'attività (soprattutto normativa) del governo (legge 23 agosto 1988, n. 400). Non si può escludere che il riconoscimento di una disciplina specifica dell'attività legislativa governativa che ha, nella prassi, consentito più agevolmente e diffusamente al governo di esercitare il potere legislativo delegato stabilito in Costituzione, avesse al contempo reso ancora più forte l'esigenza di porre "paletti" molto precisi a salvaguardia dell'equilibrio della finanza pubblica. Peraltro, va ricordato che l'articolo 16, comma 1, di questa legge ha sottratto i decreti legge e i decreti legislativi al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, ammettendo soltanto che il Presidente della Corte dei conti, su specifica richiesta, potesse trasmettere al Parlamento le valutazioni in ordine alle conseguenze finanziarie che sarebbero derivate dalla

²² Si v. attualmente gli articoli 119 e 120 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il comma 3 dell'articolo 119 stabilisce, in particolare, «[...] il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile».

conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo. Questo spiega perché nel 1999 gli schemi di decreti legislativi sono stati inseriti nell'ambito di applicazione del comma 2 dell'articolo 11 *ter*²³.

In conclusione, a partire dal 1988, è nata una vera e propria disciplina di attuazione del principio costituzionale della copertura finanziaria, contenente una sorta di *vademecum* da seguire per la corretta applicazione di un siffatto parametro. A garanzia dell'osservanza di questo rigoroso *vademecum*, è stata prevista una specifica attività di verifica sulla relazione tecnica da parte del Ministero del tesoro (Ragioneria generale dello Stato). Questa attività è quella che, ancora oggi, si conclude con l'apposizione di un timbro rettangolare, c.d. timbro di verifica (si v. Immagine 2.), in cui è specificamente indicato l'esito positivo o negativo della verifica. I contenuti di tale verifica sono cambiati nel tempo, in corrispondenza dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato la disciplina di questo *vademecum* (dal 1988 al 2009).

2. I parametri tecnici

Con l'espressione "parametri tecnici" si vuole fare riferimento alle regole specifiche e ai criteri tecnici sulla base dei quali è svolta la verifica della copertura finanziaria in rapporto a quanto indicato nella relazione tecnica (il predetto *vademecum*). Di conseguenza, l'applicazione di tali parametri si collega non immediatamente, ma soltanto mediamente, alla pratica della bollinatura.

Tali parametri riguardano, quindi, i contenuti specifici della relazione tecnica: in altre parole, indicano come vanno formulate le coperture e quantificati gli oneri, come deve essere redatta tale

²³ Si noti che, attualmente, i regolamenti governativi "delegificanti" con effetti finanziari sono l'unica rilevante categoria di provvedimenti sottoposti sia al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (quando rientranti nelle tipologie di cui all'articolo 3, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), sia al controllo della Ragioneria generale dello Stato (verifica e bollinatura).

relazione e fungono, naturalmente, da parametri di riferimento per la verifica che la Ragioneria generale dello Stato deve svolgere ai sensi dell'articolo 11 *ter*, comma 2, legge n. 468/1978, oggi comma 3 dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 (quella verifica, in sintesi, che si conclude con l'apposizione del timbro rettangolare). Come già spiegato nei precedenti paragrafi, questa verifica è, comunque, intimamente connessa alla bollinatura, essendone, a partire dal 1988, un passaggio obbligato.

Per quanto riguarda i contenuti dei parametri, la legge fornisce alcune rilevanti indicazioni. In particolare, la copertura deve sempre riguardare ogni intervento di spesa (ossia ogni disposizione) e l'onere va calcolato con riferimento a ciascuno degli anni in cui si dispiegheranno gli effetti finanziari del provvedimento. Per quanto attiene alle modalità di copertura, vi è la distinzione, innanzitutto, tra tetti di spesa e previsioni di spesa: nel primo caso, va indicato il limite massimo di spesa, che è oggetto della quantificazione dell'onere da coprire (si tratta di una cifra fissa); nel secondo, va indicata sia la copertura, sia (anche se ormai non più) la clausola di salvaguardia in relazione agli eventuali effetti di maggiore spesa (scostamenti) rispetto alle iniziali previsioni (si pensi agli interventi collegati al riconoscimento di particolari diritti soggettivi). Le modalità specifiche di copertura sono: l'utilizzo dei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; l'adozione di norme che comportino nuove o maggiori entrate; (più recentemente) la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa²⁴. L'individuazione della corretta modalità di copertura si collega, a sua volta, a una corretta quantificazione degli oneri, che, sempre in via generale, va riferita a ogni disposizione del provvedimento avente effetti finanziari.

Questi criteri generali sono maggiormente sviluppati e integrati in alcuni documenti della Presidenza del Consiglio dei ministri

²⁴ È vietata, invece, la copertura di oneri correnti con l'uso di risorse o entrate in conto capitale.

e del Ministero dell'economia e delle finanze, per il cui esame si rinvia ai prossimi due paragrafi.

2.1. I primi indirizzi

I primi indirizzi adottati attengono, in generale, alle modalità di redazione dei provvedimenti legislativi e della relativa documentazione tecnica (relazione tecnica), in base all'(ormai superato) articolo 11 *ter*. In particolare, con alcune direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, emesse tra il 2000 e il 2004 (contenenti prevalentemente indicazioni sulla c.d. analisi di impatto della regolazione-Air e sulla c.d. analisi tecnica), sono date anche alcune indicazioni relative alla individuazione e quantificazione della copertura finanziaria dei provvedimenti governativi.

Nella "Guida alla redazione dei testi normativi" (d.P.C.M. del 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92), ad esempio, è precisato innanzitutto che la copertura finanziaria è propria della legge e del decreto-legge, perché per il decreto legislativo la previsione e la relativa copertura dei nuovi o maggiori oneri devono trovare espressione nella legge di delega; similmente, il regolamento non può prevedere nuovi o maggiori oneri o minori entrate, se non coperti dalla legge che attribuisce il potere regolamentare.

In secondo luogo, è indicato il criterio generale per cui «anche quando l'atto di per sé non contiene la previsione di nuovi o maggiori oneri, è utile l'inserimento di una disposizione che escluda tale aggravio finanziario, quale strumento di chiarezza nei rapporti con i terzi» (anche poi detta "clausola di neutralità finanziaria").

In terzo luogo, è stabilito che le disposizioni concernenti la copertura finanziaria debbano essere preferibilmente accorpate in un unico articolo, posto che la clausola della copertura finanziaria delle leggi e dei decreti legge è riferita generalmente a tutto il provvedimento legislativo e non a singole disposizioni.

In quarto luogo, sono indicate alcune formulazioni-tipo delle clausole di copertura finanziaria:

- a) in caso di utilizzazione di fondo speciale del Tesoro:
«All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, determinato in lire ... per l'anno ... ed in lire ... per gli anni ... (o a decorrere dall'anno ...), si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale ..., nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente (o di conto capitale) "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero ... per l'anno ..., (parzialmente) utilizzando, per lire ..., l'accantonamento relativo al Ministero ... e, per lire ..., l'accantonamento relativo al Ministero»;
- b) in caso di copertura attraverso de-finanziamento di altra iniziativa:
«All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede con le risorse di cui all'articolo ... della legge ... Si intende corrispondentemente ridotta la relativa autorizzazione di spesa»;
- c) in nessuna caso, è consentita la copertura su capitoli di spesa.

La Guida, inoltre, precisa che la formula di copertura finanziaria deve essere completata dalla previsione di un ulteriore passaggio:

«Con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono apportate le occorrenti variazioni di bilancio».

Con riferimento specifico ai decreti legislativi, la Guida, pur ribadendo che tali provvedimenti non contengono vere e proprie clausole di copertura finanziaria perché la copertura si deve indicare nella legge delega, suggerisce, solo a titolo ricognitivo, la seguente formulazione:

«All'onere derivante dall'applicazione del presente decreto si provvede con le risorse finanziarie previste dall'articolo ... della legge ... (delega)».

Per i regolamenti (inclusi quelli di delegificazione), non è proposta nessuna clausola ma è ribadito che la copertura è prevista dalla legge che rinvia alle norme regolamentari.

Infine, la Guida specifica che, per l'identificazione della copertura, bisogna fare riferimento solo agli stanziamenti previsti, per

gli anni di riferimento, dalla legge finanziaria in vigore, tenendo conto del mantenimento dei residui di stanziamento il cui utilizzo è espressamente contemplato dalla legge. Ribadisce, altresì, il divieto del c.d. “trascinamento dei fondi” da un anno all’altro.

In questo contesto, la verifica della Ragioneria relativa alla relazione tecnica si concentra, soprattutto, sulla quantificazione degli oneri.

Ancora più analitici sono gli indirizzi contenuti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004 (“Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell’azione di Governo”), adottati, difatti, dopo le integrazioni all’articolo 11 *ter*, effettuate nel 2002, che rendono ancora più rigorosa la disciplina, introducendo, ad esempio, l’obbligo di indicare, per ciascun anno e per ogni intervento, la “spesa autorizzata”, che si intende come limite massimo di spesa (ad esclusione di alcune spese non sottoposte a tale limite); in alternativa, l’obbligo di indicare le relative “previsioni di spesa”, definendo una specifica “clausola di salvaguardia” per la compensazione degli effetti finanziari che eventualmente eccedano le previsioni medesime.

Innanzitutto, nella Guida, è riportata una griglia prestampata generale, e relative tabelle, per la redazione della relazione tecnica, articolata in sezioni e in più parti. Segue un manuale operativo di redazione della relazione tecnica, che indica esattamente come compilare ciascuna sezione.

Le sezioni sono: descrizione dell’innovazione normativa (titolo del provvedimento, amministrazione proponente, amministrazione competente, tipologia dell’atto, eventuali emendamenti, indice delle disposizioni rilevanti, oneri per le amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato); quantificazione degli effetti finanziari (descrizione della norma, oneri massimi, quantificazione degli effetti, dati e parametri usati per la quantificazione e relative fonti, metodologia di calcolo, relative tabelle analitiche); riepilogo degli effetti finanziari; modalità di copertura utilizzate (relative tabelle); clausola di salvaguardia; effetti finanziari netti sui saldi di finanza pubblica.

Questa Guida ha come fine una maggiore standardizzazione nella stesura delle relazioni tecniche, anche in ragione dell’incapa-

rità, di alcune amministrazioni, di elaborare correttamente quantificazioni e coperture (talvolta, le relazioni tecniche sono, infatti, lunghi esercizi discorsivi)²⁵. Tuttavia, tale standardizzazione, nata per semplificare, è poi fallita, per la difficoltà di molte amministrazioni di applicare correttamente quanto richiesto dalla Guida.

2.2. Gli indirizzi dopo il 2009

La circolare n. 32 del 13 settembre 2010 della Ragioneria generale dello Stato contiene nuovi indirizzi sulla predisposizione della relazione tecnica, alla luce della nuova normativa di contabilità pubblica adottata nel 2009, che sostituiscono gli indirizzi della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2004. Questa circolare rinvia, per la definizione degli indicatori e criteri di valutazione degli effetti finanziari, ad altri indirizzi emessi nel 2008 e nel 2009²⁶.

In particolare, la circolare presta attenzione ai contenuti sia della c.d. norma di copertura, sia della relazione tecnica, sia del «prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell’indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni». La previsione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari sui tre saldi (saldo netto da finanziare – fabbisogno – indebitamento netto), in aggiunta alla relazione tecnica, è una novità introdotta dalla normativa del 2009, che rende ancora più rigorosi il *vademecum* da seguire ai fini della valutazione della copertura fi-

²⁵ Da questo punto di vista, le amministrazioni che conoscono bene le proprie strutture di costo e garantiscono un buon funzionamento dei controlli di gestione sono anche più precise e rigorose nel calcolo delle quantificazioni degli oneri.

²⁶ Si tratta del manuale *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo raccordi*, predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato nel luglio 2008 (consultabile su http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/I-principa1/testo_completo_270608_FINALALE.pdf), nonché della *Relazione sulle metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull’indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni*, trasmessa dal Ministro dell’economia e delle finanze alla Camera dei deputati il 1 giugno del 2009.

nanziaria e, conseguentemente, il livello di approfondimento della relativa verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato, che deve valutare la «correttezza delle quantificazioni e della idoneità, congruità e disponibilità delle coperture indicate». Tale prospetto è molto importante perché tiene conto dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche come grandezze di riferimento, in armonia con le indicazioni e i vincoli imposti dall'Unione europea²⁷. Comunque, la stessa Ragioneria generale dello Stato (Ispettorato generale di bilancio) predispone il riepilogo generale degli effetti finanziari di ciascuna disposizione in rapporto sia alla quantificazione, sia alla copertura (il c.d. «allegato 3»)²⁸.

I provvedimenti per i quali vanno redatti relazione e prospetto sono: i disegni di legge di iniziativa governativa ricomprendendo anche quelli di conversione dei decreti-legge, nonché quelli recanti deleghe; gli schemi di decreto legislativo; gli emendamenti di iniziativa governativa; le proposte di legge di iniziativa parlamentare e gli emendamenti all'esame delle Commissioni parlamentari per i quali le stesse Commissioni richiedono la relazione al governo; i disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL); i regolamenti delegificanti che abbiano profili finanziari (a differenza di quanto indicato negli indirizzi del 2004); gli ulteriori casi previsti dai regolamenti parlamentari in cui il governo è tenuto alla presentazione della relazione.

Con riferimento specifico alle leggi di delega e ai relativi decreti attuativi (si pensi, ad esempio, alle ultime rilevanti riforme sulla pubblica amministrazione, realizzate attraverso delega), la legge

²⁷ Si ricorda che «il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche è redatto secondo le regole stabilite nel manuale del Sistema Europeo dei conti. Il principio di rilevazione adottato è quello della competenza economica, anche se per alcune voci è consentito, in quanto ritenuto più significativo, l'utilizzo dei valori di cassa. Il saldo differenziale che sintetizza il conto è l'indebitamento (o accreditamento) netto, dato dalla differenza fra il totale delle entrate e delle spese finali. Tale saldo è il numeratore del rapporto deficit/PIL calcolato ai fini della verifica del rispetto del limite del 3% introdotto dal Trattato di Maastricht» (<http://www.rgs.mef.gov.it>).

²⁸ Si rinvia, per il 2015, a www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/Attivit-i/Contabilit_e_finanza_pubblica/PRdEF/201.

deve indicare i necessari mezzi di copertura dei provvedimenti delegati a cui si collegheranno le relazioni tecniche da redigere, altresì, per ciascuno schema di decreto. Questo vale anche quando la delega non riporti alcun effetto finanziario, c.d. neutralità finanziaria («dalle disposizioni di cui al presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»). Bisogna dimostrare gli specifici oneri, affinché possa essere verificata la congruità della copertura indicata (o neutralità asserita) nella delega²⁹. Tuttavia, è ammesso che se la delega riguarda una materia particolarmente complessa, per la quale non sia subito possibile determinare gli effetti finanziari dei decreti delegati (evenienza abbastanza frequente), la quantificazione potrà essere effettuata al momento dell'adozione dei decreti stessi; a quel punto, la copertura di tali oneri va prevista con apposito provvedimento legislativo, che stanzi le corrette risorse finanziarie, da adottare preliminarmente all'emanazione dei provvedimenti delegati (comma 2, articolo 17, legge n. 196/2009)³⁰.

In tali indirizzi del 2010, è altresì fatto riferimento alla clausola di salvaguardia (compensazione degli scostamenti). La legge del 2009, ai previgenti commi 1 e 12 dell'articolo 17, stabiliva che tale clausola andasse inserita per indicare, nel caso di scostamenti rispetto alle «previsioni di spesa» riportate nel provvedimento, mi-

²⁹ Sul punto, si v. l'attuale comma 6 *bis* dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 (precedentemente alla riforma del 2016, tale disposizione era inserita nel corpo del comma 7).

³⁰ Nei fatti, è anche successo che sia stato poi introdotto, con provvedimento normativo di modifica della legge delega (ad esempio, legge 23 giugno 2014, n. 89, di conversione del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66), un apposito fondo per la copertura dei maggiori oneri provenienti dall'emanazione dei decreti delegati. È stato il caso – finora abbastanza isolato – della c.d. delega fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23): in fase di scrittura dei decreti delegati, è emerso che alcuni decreti avrebbero prodotto oneri aggiuntivi (non calcolati ai tempi dell'adozione della delega) e altri decreti, invece, avrebbero determinato maggiori entrate; quindi, è stata pensata una forma di compensazione, disponendo la raccolta dei risparmi in un fondo *ad hoc* da destinare alla copertura degli oneri prodotti dagli altri decreti (si tratta del fondo destinato all'attuazione della delega fiscale, cap. 3834 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, istituito ai sensi dell'articolo 16, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 23 del 2014).

sure di riduzione delle spese (escludendo fondi di riserva o aumenti di entrate), che coprissero gli scostamenti tra oneri previsti e quelli effettivi per tutta la durata del provvedimento, senza possibilità di rinvio alla legge di stabilità. Il monitoraggio e la valutazione degli scostamenti erano rimessi a ciascun ministro/amministrazione competente (clausola di monitoraggio) e le risultanze andavano trasmesse al Ministro dell'economia e delle finanze che, sentito il ministro competente, riferiva alle Camere con apposita relazione.

A seguito delle modifiche apportate nel 2016, è ora prevista, al posto della clausola di salvaguardia, una nuova procedura per la compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa. Più precisamente, è riconosciuta la generale attività di monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle informazioni trasmesse dai ministeri competenti, sugli oneri derivanti dalle leggi che indicano le previsioni di spesa «al fine di prevenire l'eventuale verificarsi di scostamenti dell'andamento dei medesimi oneri rispetto alle previsioni» (nuovo comma 12, articolo 17, legge n. 196/2009).

Qualora vi sia la possibilità che si verifichino scostamenti degli oneri rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia, in attesa di successive misure correttive, provvede, per l'esercizio in corso e sentito il ministro competente, alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del ministero competente. Se tali stanziamenti non sono sufficienti alla copertura finanziaria del maggior onere, allo stesso si deve provvedere con d.P.C.M., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa. Gli schemi di entrambi i decreti vanno trasmessi alle Commissioni bilancio delle Camere, che devono esprimersi entro sette giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati (comma 12 *bis*)³¹.

³¹ «Gli schemi dei decreti sono corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle predette leggi».

Qualora gli scostamenti non siano invece compensabili nel corso dell'esercizio, il Ministro dell'economia assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative, anche quando i maggiori oneri possano derivare dall'esecuzione di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale. Per gli esercizi successivi a quello in corso si deve provvedere con la legge di bilancio (commi 12 *ter*, 12 *quater* e 13, articolo 17, legge n. 196/2009).

Per i «tetti di spesa», rimane fermo il principio che le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti di spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi; sul superamento di tali limiti vigila sempre la Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli organi di controllo interno nelle amministrazioni, potendo determinare la cessazione di efficacia delle disposizioni di spesa, una volta pubblicato il decreto che attesta il raggiungimento di siffatti limiti (commi 10 e 11, articolo 17, legge n. 196/2009).

La circolare del 2010 indica, poi, specificamente quali devono essere i contenuti della relazione tecnica, precisando che la stessa deve comporsi di una parte descrittiva e del prospetto riepilogativo (che riguarda, come indicato sopra, gli effetti finanziari sui tre saldi: saldo netto da finanziare; saldo di cassa; indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche). La parte descrittiva deve avere come contenuto minimo i seguenti elementi: contenuto della norma; metodologia di calcolo; importi annuali per le spese correnti e le minori entrate previste; importi annuali e complessivi, in relazione agli obiettivi previsti, per le spese di conto capitale; modalità di utilizzo in caso di contributi pluriennali; natura dell'autorizzazione di spesa; dati, parametri e metodologie per valutare gli effetti sui saldi e i criteri per la quantificazione e compensazione degli effetti. Previsioni specifiche sono, infine, previste per i provvedimenti in materia di pubblico impiego (e in materia pensionistica), dove sono altresì richiesti un quadro analitico delle proiezioni finanziarie, almeno decennali e dati sul numero dei destinatari, costo unitario, automatismi (comma 7, articolo 17, legge n. 196/2009).

3. La procedura

Le fasi dell'attività di bollinatura non sono specificamente disciplinate, nemmeno in atti interni della Ragioneria. Nell'articolo 17, comma 8, legge n. 196/2009 è precisato soltanto che «la relazione tecnica di cui ai commi 3 e 5 e il prospetto riepilogativo di cui al comma 3 sono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento» (e, conseguentemente, deve essere svolta di nuovo la verifica da parte della Ragioneria)³². Per il resto, la ricostruzione si basa sulla prassi amministrativa.

Trattandosi, appunto, di prassi, le fasi del procedimento possono variare in stretta dipendenza dal tipo di atto considerato e, soprattutto, dalla tipologia di procedura prevista per l'adozione di quell'atto. Va, comunque, tenuto distinto il procedimento di bollinatura (con i relativi passaggi) da quello più generale di adozione dell'atto. Il primo si apre e si conclude negli interstizi del secondo.

Per individuare, dunque, l'articolazione specifica di un siffatto procedimento, possono essere considerati i due casi più emblematici: quello dell'adozione di un decreto legislativo; quello della presentazione di un disegno di legge di iniziativa parlamentare (e, quindi, non governativa). Tali atti devono determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; tuttavia, nel caso degli atti di iniziativa governativa, ormai il procedimento di bollinatura si estende anche ad atti caratterizzati da neutralità finanziaria.

Ad ogni modo, in entrambe le ipotesi, il procedimento di bollinatura si caratterizza per essere una specie di "sotto-procedimento", in cui l'amministrazione procedente è sempre il Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato nella sua articolazione.

³² Dunque, la relazione tecnica va aggiornata ogni qualvolta vi sia il passaggio del provvedimento dall'uno all'altro ramo del Parlamento.

3.1. Il procedimento di bollinatura di atti governativi

Con riferimento al primo caso, va premesso che, prima dell'adozione di un decreto legislativo, si deve essere, naturalmente, conclusa tutta la procedura per l'adozione della legge delega. Già in quella sede – come esaminato anche nel paragrafo precedente a proposito dei parametri tecnici utilizzati – la Ragioneria generale dello Stato svolge le proprie attività di verifica e bollinatura: nella legge delega, infatti, vanno indicate le coperture per i successivi decreti (o l'eventuale neutralità finanziaria). Peraltro, va aggiunto che nella fase conclusiva di approvazione della delega è frequente che siano già attivati appositi gruppi di lavoro per la stesura del/ dei decreto/i delegato/i.

a) La fase iniziale: la collaborazione

Lo schema di decreto legislativo è curato, innanzitutto, dal ministero competente in via principale, con il supporto del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dagl). Già in questa fase, avviene, in regola, una prima serie di interlocuzioni tra l'Ufficio legislativo del ministero proponente (o più uffici legislativi nel caso di più ministeri coinvolti) e l'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze; a questa interlocuzione la Ragioneria partecipa informalmente, nell'ambito di varie riunioni. L'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze presenta, in queste circostanze, osservazioni, anche con più note, su vari profili di merito, non necessariamente relativi ad aspetti finanziari.

In questo ambito, la Ragioneria, invece, fornisce un supporto molto rilevante alla redazione della relazione tecnica, soprattutto per quanto riguarda l'identificazione delle coperture (talvolta, le amministrazioni non sono aggiornate sulle dotazioni dei capitoli di bilancio), che l'Ufficio legislativo del ministero competente deve preparare contestualmente allo schema di decreto. Si tratta, di fatto, di una collaborazione tra la Ragioneria e la/le amministrazione/i proponente/i.

Quindi, la prima fase del procedimento di bollinatura è caratterizzata dal coinvolgimento attivo della Ragioneria nella preparazione della relazione tecnica, unitamente alla formulazione dell'atto normativo (che, in genere, è però predisposto prima della relazione).

b) La seconda fase: la consultazione

Quando lo schema di decreto è pronto per essere sottoposto al c.d. Pre-Consiglio (ove si riuniscono capi, vice e collaboratori degli uffici legislativi interessati ed è presente il rappresentante della Ragioneria), è richiesto alla Ragioneria, questa volta in via formale, un parere finanziario-contabile sia sul testo, sia sulla relazione tecnica, sulla base del quale sono apportati gli eventuali adeguamenti, anche in rapporto alle indicazioni degli altri uffici legislativi coinvolti.

Quest'ultima corrisponde a una seconda fase del procedimento, in cui da un ruolo interattivo e collaborativo si passa a un ruolo consultivo della Ragioneria (sui medesimi profili: coperture e sostenibilità finanziaria delle disposizioni normative, in rapporto a quanto previsto nella relazione tecnica). Questa seconda fase è molto complessa e si caratterizza, a sua volta, per alcune sotto-fasi.

In particolare, la Ragioneria generale dello Stato è una struttura altamente composita e verticistica, a capo della quale vi è il Ragioniere generale dello Stato, che sottoscrive il predetto parere formale, all'esito di un articolato lavoro di coordinamento (operato, concretamente, dall'Ufficio di coordinamento del Ragioniere) di vari sotto-pareri (o micro pareri) emessi dagli ispettorati competenti per materia e a firma dei relativi ispettori generali. A tal riguardo, lo stesso Ufficio di coordinamento, anche in base ai contenuti del provvedimento, individua un ispettorato capofila (più il provvedimento è complesso, più possono essere gli ispettorati coinvolti). L'Ufficio di coordinamento si avvale, comunque, di un apposito sistema informatico, che riguarda l'intero *workflow* e garantisce la tracciabilità della procedura, in cui sono inseriti tutti i sotto-pareri, da coordinare in vista dell'adozione formale del parere unico finale, a firma del Ragioniere.

A questo punto, il testo, con relative relazioni (tecnica e illustrativa), approvato dal Pre-Consiglio (e su cui quindi c'è stato il predetto parere della Ragioneria), è poi sottoposto all'esame preliminare del Consiglio dei ministri e, in genere, in questa sede può subire modifiche (il testo, approvato in via preliminare dal Consiglio, è, difatti, un testo diverso da quello originario).

c) La terza fase: la verifica e l'apposizione dei timbr

Su questa base, la Ragioneria svolge la verifica specifica, ex comma 3 dell'articolo 17 della legge n. 196/2009, sulla relazione tecnica del nuovo testo e appone, sulla sua ultima pagina, il timbro di verifica con l'esito. Si tratta di una terza fase del procedimento, in cui la Ragioneria verifica la correttezza della relazione tecnica (copertura e quantificazione degli oneri) alla luce della lunga serie di parametri tecnici e delle informazioni e valutazioni raccolte nelle fasi precedenti. In questo passaggio, la Ragioneria svolge, dunque, un controllo molto tecnico, che tiene conto del parere e dei micro-pareri preliminarmente espressi dal Ragioniere e dai vari ispettorati. Tale fase è, soprattutto, a cura dell'Ispettorato di bilancio (sull'ultima pagina della relazione tecnica, sotto il timbro di verifica, è riportata la sigla dell'Ispettore generale di bilancio e del Ragioniere generale).

Soltanto se tale controllo si conclude con un esito positivo, l'atto è sottoposto all'apposizione del bollino. Il timbro, a forma di sigillo, è apposto su ogni pagina dello schema di decreto approvato dal Consiglio, della relazione illustrativa, della relazione tecnica. Questa è la fase conclusiva del "primo" procedimento di bollinatura.

Tuttavia, la procedura complessiva di adozione dell'atto non termina qui: il testo "bollinato" è, infatti, restituito alla Presidenza del Consiglio dei ministri, a cura dell'Ufficio di coordinamento del Ministro dell'economia e delle finanze, per essere sottoposto alla trafila di pareri di altre istituzioni, previsti dalla legge delega (incluso il parere del Consiglio di Stato).

I pareri del Consiglio di Stato, delle Commissioni parlamen-

tari (incluso il parere delle Commissioni V) e, ad esempio, della Conferenza Unificata (e di altre istituzioni eventualmente coinvolte nella procedura di adozione del decreto, secondo quanto stabilito nella legge delega) contengono, generalmente, modifiche allo schema approvato in via preliminare e bollinato. Una volta raccolti tutti questi pareri, l'Ufficio legislativo competente procede alle modifiche del testo, in recepimento o meno delle indicazioni contenute nei pareri. Se le modifiche apportate al testo del decreto hanno riflessi rilevanti dal punto di vista finanziario, va modificata anche la relazione tecnica. Lo schema e le relative relazioni modificati sono, quindi, sottoposti all'esame definitivo del Consiglio dei ministri (sempre, naturalmente, preceduto dall'esame del Pre-Consiglio) e i nuovi testi sono sottoposti, per la seconda volta, alla verifica specifica della Ragioneria sulla relazione tecnica e alla bollinatura.

In questo caso, il procedimento è riaperto in corrispondenza della terza fase, quella del controllo tecnico, e si conclude sempre con l'apposizione del bollino (fase conclusiva). Soltanto ed esclusivamente dopo la bollinatura della Ragioneria generale dello Stato, e restituzione del testo e delle relazioni timbrati, la Presidenza del Consiglio dei ministri può trasmettere, infine, il provvedimento agli uffici della Presidenza della Repubblica, per la firma del Presidente; in questa sede, sono fatti ulteriori controlli in vista della emanazione e pubblicazione, con successiva entrata in vigore del decreto.

Il legame tra tutte le fasi descritte, dalla collaborazione alla consultazione attraverso i pareri interlocutori alla successiva verifica e alla bollinatura, è molto importante per assicurare una piena coerenza di tutta la procedura; e proprio questo legame spiega perché sia accaduto molto raramente che un provvedimento governativo (di rango primario) non abbia superato positivamente la verifica e non sia stato bollinato dalla Ragioneria.

3.2. Il procedimento di bollinatura di atti di iniziativa parlamentare

Per quanto riguarda i disegni di legge di iniziativa parlamentare, non esiste un obbligo di redazione della relazione tecnica da parte dei parlamentari proponenti. Del resto, non è possibile pretendere da un soggetto politico la stesura di un documento così articolato. Questa considerazione ricorda quella critica che, in seno all'Assemblea costituente nell'ambito del dibattito sull'articolo 81 Cost., era stata mossa da Laconi, Patricolo e Perassi, che, in estrema sintesi, ritenevano che il principio di copertura avrebbe rappresentato un freno all'iniziativa parlamentare, richiedendo l'elaborazione di un complesso «piano finanziario» da parte di soggetti che devono soltanto rappresentare la volontà del popolo e non risolvere i problemi finanziari. Proprio questa considerazione spiega perché nelle successive normative di attuazione di questo principio (articolo 11 *ter*, l. n. 468/1978 e articolo 17, l. n. 196/2009), la relazione tecnica – e la collegata verifica da parte della Ragioneria – sia stata prevista soltanto per disegni di legge ed emendamenti di iniziativa governativa (a cui si sono dopo aggiunti i decreti legislativi) e non per i disegni di legge di iniziativa non governativa.

Tuttavia, il comma 5 dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 (precedentemente, comma 3, articolo 11 *ter*, legge n. 468/1978) stabilisce che le Commissioni parlamentari, che procedono all'esame del disegno di legge proposto da un certo gruppo di parlamentari, possono richiedere al governo la relazione tecnica «ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati». In questi casi, il governo deve quindi provvedere, mettendo a disposizione le competenze delle amministrazioni, nel termine indicato «dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta»³³.

³³ Il comma 5 aggiunge: «Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disci-

La Commissione V (sia della Camera, sia del Senato), chiamata nell'ambito del complessivo procedimento legislativo ad esprimere il «parere» sul testo³⁴, richiede in genere – nella prassi tramite il sottosegretario del Ministero dell'economia e delle finanze che partecipa alle riunioni della Commissione V – una analisi preliminare del testo alla Ragioneria. Questo può, dunque, determinare l'eventuale avvio del procedimento di bollinatura.

In questo caso, il procedimento parte dalla seconda fase, quella consultiva; per l'adozione di atti governativi, invece, tale fase è preceduta, come analizzato nel precedente paragrafo, da una fase collaborativa-interattiva. Ciò non è naturalmente possibile per gli atti di iniziativa non governativa, ragione per la quale il procedimento si apre saltando quella prima fase.

La Ragioneria generale dello Stato, dunque, adotta, di regola, uno o più pareri (talvolta articolo per articolo, se il provvedimento è più complesso), da trasmettere all'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze e da depositare presso la Commissione parlamentare richiedente. Se non vi sono particolari profili critici, il parere è sufficiente e si unisce a quello specifico della Commissione V (i servizi di bilancio delle Camere svolgono i propri approfondimenti – c.d. note di lettura –, da fornire alla rispettiva Commissione V, ai fini del parere).

Se, invece, emergono profili critici e l'esigenza di acquisire dati

plinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3».

³⁴ Si v., ad esempio, i commi 1 e 2 dell'articolo 74 del regolamento della Camera dei deputati: «tutti i progetti di legge implicanti entrate o spese sono distribuiti contemporaneamente alla Commissione competente, al cui esame sono stati assegnati, e alla Commissione bilancio e programmazione per il parere sulle conseguenze di carattere finanziario, anche avendo riguardo ai vincoli stabiliti nel documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalla risoluzione parlamentare, e ai principi contenuti nei trattati dell'Unione europea. 2. Se la Commissione competente introduce in un progetto di legge disposizioni che importino nuove entrate o nuove spese, deve trasmettere il progetto alla Commissione bilancio e programmazione. Dal giorno dell'invio decorrono nuovamente i termini previsti nell'articolo 73». Una previsione simile vale anche per i disegni di legge del governo (articolo 96 *ter*, comma 2).

finanziari più specifici (in genere, quando si tratta di un provvedimento particolarmente rilevante e destinato a successivi sviluppi), allora nel parere della Ragioneria è indicata la necessità di richiedere la relazione tecnica (il che, in genere, trova l'accordo della Commissione V)³⁵.

Questa seconda circostanza (ossia in caso di richiesta della relazione tecnica) determina il passaggio alla terza fase, per cui, ottenuta la relazione, la Ragioneria svolge la consueta verifica, *ex comma 3 dell'articolo 17 della legge n. 196/2009*. Dove c'è relazione tecnica, c'è verifica della Ragioneria, con apposizione del timbro rettangolare di verifica e del bollino.

Sul punto, è interessante notare che in questi casi è possibile che la verifica abbia esito parziale (positivo soltanto su alcune norme o positivo con condizioni) oppure totalmente negativo e non si arrivi, quindi, all'apposizione del bollino, a differenza di quello che avviene per i provvedimenti legislativi del governo (si v. *supra*)³⁶.

Per gli atti di iniziativa parlamentare, l'avvio del procedimento di bollinatura è quindi del tutto eventuale e può anche arrestarsi alla sola fase consultiva. Peraltro, per tali atti, a differenza di quelli governativi, è probabile che non si giunga nemmeno alla fase conclusiva dell'apposizione del bollino, lasciando quindi «naufregare» il disegno di legge (oppure, più raramente, procedendo comunque con l'*iter* legislativo).

Questi elementi dimostrano come la previsione del procedimento di bollinatura anche per questi atti rappresenti una specie di «forzatura», così come, del resto, era stato già evidenziato in

³⁵ Sui principali profili applicativi della verifica parlamentare delle relazioni tecniche, si rinvia a Servizio del bilancio del Senato, *L'attività della Commissione bilancio. Aspetti metodologici della quantificazione e della copertura e sessione di bilanci*, n. 2, aprile 2013.

³⁶ Anche il parere della Commissione parlamentare può avere, naturalmente, esito negativo. Qualora il Parlamento approvasse testi normativi su cui è stato espresso parere negativo da parte delle Commissioni di bilancio, il Presidente della Repubblica potrebbe sempre utilizzare l'istituto del veto e rinviare il testo alle Camere per una nuova deliberazione.

seno all'Assemblea costituente. Tale forzatura determina, quindi, alcune storture nell'applicazione di tale procedimento, che alla fine si riduce ad essere un mero controllo contabile da parte della Ragioneria sulle proposte parlamentari di leggi. Per questa ragione, è possibile ritenere che, in tali circostanze, la bollinatura, nel complesso, perda i suoi connotati identificativi e non assolve la funzione effettiva che intimamente la caratterizza³⁷.

4. *Gli effetti*

Ai fini dell'esame degli effetti della bollinatura, è necessario concentrarsi su quello che accade, generalmente, a seguito di tale attività e cosa, invece, accade quando l'atto non viene bollinato.

Una volta che l'atto è bollinato secondo il procedimento sopra esaminato, è possibile la sua trasmissione al Presidente della Repubblica, per consentire poi la successiva promulgazione o emanazione. In altre parole, finché l'atto non è bollinato, non viene, nella prassi, trasmesso al Capo dello Stato. Anche qualora l'atto venisse trasmesso senza bollino (evenienza rara)³⁸, il Presidente difficilmente procederebbe a firmarlo.

Gli Uffici del Quirinale, prima della sottoposizione del testo alla firma del Presidente, svolgono, comunque, i controlli sul testo normativo ai sensi degli articoli 73 e 74 Cost. In particolare, in virtù dell'articolo 17 del regolamento sull'*Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, è previsto che all'Ufficio per gli affari finanziari siano assegnati i seguenti compiti:

³⁷ Sulla funzione della bollinatura, si rinvia ai par. 6 ss.

³⁸ Si noti che, in occasione dell'adozione della legge di stabilità per il 2015, il testo della legge era stato trasmesso al Quirinale "senza bollinatura"; in questo caso, si chiarì che il testo sarebbe stato sottoposto a specifici controlli da parte degli uffici della Presidenza della Repubblica e che, comunque, sarebbe presto arrivata la bollinatura della Ragioneria (21-22 ottobre 2014).

«analisi e studi riguardanti la finanza pubblica e le politiche fiscali, economiche, finanziarie e di bilancio, Processo di bilancio e relative decisioni parlamentari. Verifica della legittimità della copertura finanziaria delle leggi di spesa e della corretta quantificazione delle conseguenze finanziarie degli atti normativi, con il supporto dell'apposita "Unità di valutazione" costituita presso l'Ufficio ed in collaborazione, per quanto di competenza, con l'Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali. Rapporti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per quanto attiene alle materie di competenza. Ricerche, analisi, documentazioni, studi e raccolta di notizie e informazioni nelle materie di competenza in collaborazione con il Servizio studi e con il Servizio biblioteca».

L'Ufficio per gli affari finanziari del Quirinale svolge, dunque, un controllo sulla legittimità della copertura finanziaria delle leggi di spesa e sulla corretta quantificazione delle conseguenze finanziarie degli atti normativi.

Va notato, altresì, che per i regolamenti (d.P.R.) delegificanti con profili finanziari, la bollinatura precede il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti³⁹. Di conseguenza, senza bollino il testo non viene neanche trasmesso alla Corte per l'espletamento di tale controllo.

In estrema sintesi, soltanto l'atto bollinato accede, generalmente, ai controlli degli organi istituzionali di garanzia (Presidenza della Repubblica) e controllo (Corte dei conti). In questo senso, l'effetto principale dell'apposizione del bollino sembra quello di un "via libera" dato dall'amministrazione finanziaria al definitivo passaggio dell'atto dal governo ai predetti organi. Come definire però, in termini giuridici, questo "via libera"?

Certamente, non si tratta di un vero e proprio "visto": vi sono, infatti, alcune differenze rilevanti. In primo luogo, emerge una differenza oggettiva. Il bollino, come ampiamente esaminato, è apposto su un atto legislativo o normativo (regolamenti governativi),

³⁹ Si v. l'articolo 3, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20.

mentre il visto riguarda esclusivamente atti amministrativi (talvolta anche di carattere generale)⁴⁰.

In secondo luogo, una differenza è rilevabile anche sul piano soggettivo, nella misura in cui il visto è apposto da organi di controllo (si pensi alla Corte dei conti), mentre il bollino è apposto dal Ragioniere generale per conto del Ministro dell'economia e delle finanze (sul timbro sono riportate, infatti, le due sigle). Questa differenza è, tuttavia, più sottile con riguardo al visto di regolarità amministrativa e contabile degli atti amministrativi dei ministeri. In questo caso, infatti, il controllo di regolarità sulle previsioni di uso delle risorse, contenute in tali atti, è svolto dagli uffici centrali di bilancio (Ucb) e dalle ragionerie territoriali dello Stato (Rts), che sono strutture alle dirette dipendenze proprio della Ragioneria generale dello Stato (nonostante siano collocate presso le amministrazioni). Quindi, il visto di regolarità è apposto dalla amministrazione finanziaria, così come il bollino. Bisogna però fare attenzione "in nome e per conto di chi" è apposto il bollino, da una parte, e il visto, dall'altra. Nel primo caso, infatti, il bollino riporta le iniziali del Ministro del tesoro (oggi economia e finanze) ed è, dunque, apposto in nome e per conto del vertice politico dell'amministrazione (più in generale, del governo). Nel secondo caso, invece, il visto è siglato dal dirigente titolare dell'ufficio di controllo, in posizione di autonomia dal vertice politico dell'amministrazione controllata; quindi, la sua apposizione avviene nell'ambito di un semplice controllo amministrativo e non è realizzata in nome e per conto di alcun ministro⁴¹.

⁴⁰ Prima del 1988, il visto di legittimità riguardava anche i decreti legge e i decreti legislativi. Tuttavia, attualmente, sia il visto di regolarità amministrativa e contabile, sia quello di legittimità riguardano alcune precise categorie di atti amministrativi, rispettivamente, indicati dall'articolo 5 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, e dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 20/1994.

⁴¹ Nelle regioni e negli enti locali, o negli enti pubblici e in quelli ad autonomia funzionale, dove non vi sono Ucb e Rts ma servizi economico-finanziari dipendenti dalla stessa amministrazione controllata, l'imparzialità del controllo è assicurata dalla presenza dei colleghi dei revisori, composti da soggetti terzi rispetto tanto all'amministrazione, quanto al vertice politico.

Un'ultima differenza attiene, infine, alle conseguenze. Il visto di regolarità amministrativa e contabile o quello di legittimità incide sugli effetti dell'atto, per cui in sua mancanza lo stesso atto non può avere efficacia (c.d. effetto impeditivo del controllo); l'apposizione o meno del bollino, invece, non incide sull'efficacia dell'atto⁴². In questo secondo caso, sono necessari, infatti, ben altri passaggi, successivi alla procedura di bollinatura, affinché l'atto possa divenire efficace⁴³.

L'apposizione o meno del bollino può, quindi, soltanto determinare o bloccare l'avvio di quegli altri passaggi propedeutici all'adozione definitiva e, conseguentemente, all'efficacia dell'atto ma non incide né sulla sua formazione, né sulla sua configurazione, né sulla integrazione dei suoi effetti. Peraltro, va notato che la presenza del bollino non costituisce una condizione giuridicamente vincolante: nulla vieta, in teoria (sebbene nella pratica non avvenga mai), l'adozione di un atto normativo non bollinato. L'effetto di "via libera", sopra menzionato, ha origine, infatti, nella prassi e nell'evidente inopportunità dell'adozione di un atto normativo di spesa che, per l'amministrazione finanziaria, risulta privo di un'adeguata copertura.

Questa analisi degli effetti della bollinatura evidenzia una forte discrasia tra la teoria e la prassi: se è vero che da un punto di vista teorico l'assenza o presenza del bollino non avrebbe alcun valo-

⁴² Ad esempio, senza il visto di regolarità amministrativa e contabile, l'atto amministrativo contenente la previsione di uso della risorsa non può produrre effetti; non solo, ma se lo svolgimento della verifica conduce a un esito negativo, l'atto non può produrre effetti a carico del bilancio dello Stato (salvo che il dirigente procedente, sotto la sua diretta «responsabilità», richieda «esplicitamente» di dare ulteriore corso, ai sensi del comma 3, articolo 7, d.lg. n. 123 del 2011). Anche nel caso di ricusazione del visto di legittimità da parte della Corte dei conti, l'atto non può acquisire efficacia, salvo non vi sia "registrazione con riserva" (articolo 25, regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214).

⁴³ Nel complesso, si tratta delle fasi di promulgazione o emanazione, controllo di legittimità della Corte dei conti (per i regolamenti governativi), pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, decorrenza dei quindici giorni dalla pubblicazione per l'entrata in vigore (ad eccezione dei d.l.).

re per la conclusione dell'*iter* di adozione di un atto normativo di spesa, da un punto di vista pratico la bollinatura condiziona in modo significativo l'attività di decisione della spesa pubblica. Nella prassi, la sua apposizione è, difatti, talmente rilevante che la sua attesa o assenza è in grado di bloccare una intera manovra di finanza pubblica⁴⁴.

5. La bollinatura "alla prova"

Il Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, gestendo la predisposizione dell'intera documentazione economico-finanziaria statale relativa all'allocazione delle risorse, è l'unico soggetto istituzionale in grado di attestare, e dunque garantire, l'effettiva copertura finanziaria degli atti. Proprio questa "speciale" posizione lascia presumere che l'atto bollinato dal Ragioniere sia realmente coperto o che, comunque, vi sia una certa attendibilità sulla sua copertura. Ciò, a sua volta, ingenera il necessario "affidamento" alla base del successivo svolgimento del procedimento di adozione dell'atto contenente le previsioni di spesa. Tale soggetto (Ministro attraverso il Ragioniere) svolge, nella prospettiva ricostruita, una funzione pubblica di certezza, dichiarando che l'atto adottato è, in via generale, compatibile con l'equilibrio della finanza pubblica.

Ma quanto nei fatti queste dichiarazioni si rivelano "solide"? Più precisamente, vi sono modi per verificare se un atto bollinato dal Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato si è rivelato, nei fatti, privo di copertura finanziaria o la stessa era inadeguata?

L'ordinamento prevede almeno due principali modalità di possibile riscontro, basate sulle attività, rispettivamente, della Corte dei conti e della Corte costituzionale.

⁴⁴ Si pensi al caso in cui non venga bollinata la legge di stabilità (ormai diventata legge di bilancio, con la riforma del 2016).

In primo luogo, la Corte dei conti, ai sensi del comma 9 dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 (precedentemente, comma 6, articolo 11 *ter*, legge n. 468/1978), trasmette, ogni quattro mesi, «una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega».

Si tratta di un controllo successivo e qualitativo che la Corte dei conti svolge, con funzione referente, su atti normativi già adottati e, pertanto, già bollinati. Più precisamente, la Corte dei conti verifica a posteriori se le tecniche di copertura sono state elaborate correttamente. Si tratta, quindi, di un primo "banco di prova" della bollinatura.

In secondo luogo, va considerato il contenzioso costituzionale sull'articolo 81, comma 3 (*ex* comma 4): si tratta, principalmente, di sentenze pronunciate a seguito dell'esercizio dell'azione diretta da parte delle regioni rispetto a leggi statali, o dello Stato rispetto a leggi regionali, o anche di sentenze relative a questioni di legittimità sollevate in via incidentale da autorità giudiziarie, inclusa la Corte dei conti in sede di controllo.

Anche questo è un banco di prova della bollinatura. La Corte costituzionale potrebbe, infatti, valutare che una disposizione legislativa, sebbene bollinata, violi il principio di copertura e, dunque, l'articolo 81, comma 3 (*ex* comma 4), Cost.; in tal caso, vuol dire che la bollinatura non ha funzionato bene, in quanto quella disposizione, evidentemente, non è dotata di una copertura adeguata o non lo è affatto.

Da un punto di vista metodologico, è bene precisare che è possibile svolgere una analisi di tipo esclusivamente qualitativo, che considera l'esercizio di funzioni molto differenti (la prima è un controllo successivo con esito referente; la seconda corrisponde al sindacato costituzionale). L'esame, inoltre, è parziale, perché

riguarda campioni di relazioni e sentenze, con alcune restrizioni temporali; ad ogni modo, consente di ricavare alcune informazioni molto rilevanti ai fini della presente indagine.

5.1. *Le relazioni della Corte dei conti sulle coperture*

Le sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti adottano ogni quattro mesi una relazione (c.d. «relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri»), pubblicata sul sito web della Corte⁴⁵. Le relazioni accessibili *online* partono dal 2001; nella seguente tabella è riportato il campione esaminato.

Tabella 1. *Relazioni sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri della Corte dei conti – Sezioni riunite (campione esaminato)*

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2001
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2002
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2003
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2004
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2005
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2009

⁴⁵ Si v. http://www.corteconti.it/pubblicazioni/Relazione_quadrimestrale/.

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2011
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2013
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2015

Da un punto di vista formale, le relazioni (tre, naturalmente, per ogni anno) riguardano, dal 2001 al 2003, soltanto le leggi (anche di iniziativa parlamentare) e i decreti legge (la versione originaria del comma 6 dell'articolo 11 *ter* della legge n. 468/1978 non considera i decreti legislativi). Dalla fine del 2003, è previsto che «la Corte riferisce, inoltre, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti nelle modalità previste dai regolamenti parlamentari, sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega»⁴⁶. Solo a partire dal 2005 e poi, più compiutamente, dalla fine del 2009, sono esaminati sistematicamente anche i decreti legislativi.

Le relazioni sono articolate secondo uno schema che varia nel tempo. Le prime relazioni (almeno tra il 2001 e il 2002) hanno una parte generale introduttiva, dove sono indicati i dati e i profili quantitativi, una parte dedicata alle tecniche di quantificazione degli oneri e una successiva relativa alle modalità di copertura. Tra il 2002 e il 2003, la relazione diviene più articolata: alla parte introduttiva segue l'analisi dettagliata, in singoli punti, di ciascun provvedimento legislativo, secondo l'ordine temporale. In alcuni casi, tuttavia, come nella relazione per il primo quadrimestre del 2005, la relazione è molto lunga e complessa, essendo dedicata, per quasi due terzi del testo, ad approfondimenti sul quadro eco-

⁴⁶ La norma è stata introdotta dall'articolo 13, comma 2, della legge 29 luglio 2003, n. 229.

nomico-finanziario del Paese⁴⁷. Nelle relazioni degli ultimi anni (specialmente a partire dal 2013), è aggiunto uno specifico punto sull'analisi delle sentenze costituzionali più rilevanti in materia di finanza pubblica.

Alla relazione si accompagnano, inoltre, allegati molto dettagliati: ad esempio, gli elenchi completi delle leggi e dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre; l'esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi e dai decreti legislativi; la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura finanziaria, nonché in relazione alla natura della spesa – corrente o di investimento; le relative modalità di copertura; le schede analitiche degli oneri e delle tipologie di copertura per ciascun provvedimento, ecc.

I provvedimenti legislativi sono, quindi, esaminati uno per uno, tenendo conto soltanto di quelli che presentano aspetti critici o che, comunque, producono effetti finanziari (quindi, i provvedimenti che non presentano particolari rilievi non sono in genere menzionati ma compaiono nell'elenco in allegato). Lo stile è discorsivo e, nel tempo, il livello di approfondimento è gradualmente cresciuto (le relazioni sono diventate più lunghe, anche perché sono aumentate le tipologie di provvedimenti considerati)⁴⁸.

⁴⁷ Tale relazione è composta dai seguenti punti: economia e contabilità pubblica; la legge finanziaria per il 2006; la manovra correttiva; il contenimento delle spese statali; il controllo della spesa delle pubbliche amministrazioni territoriali; i principali provvedimenti in materia di entrate; la legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente; le altre leggi di spesa pubblica; i decreti legislativi; gli allegati.

⁴⁸ Nel I quadrimestre del 2001, si contano 104 provvedimenti: di questi, 61 su 104 hanno effetti finanziari; 24 sono leggi di iniziativa parlamentare. Il totale degli oneri recati dalla legislazione del periodo in esame è pari ad oltre il doppio della media dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi.

Nel II quadrimestre del 2002, si contano 54 provvedimenti, di cui 20 sono decreti legge, 9 leggi di iniziativa parlamentare; nel complesso, 25 provvedimenti hanno effetti finanziari.

Nel II quadrimestre del 2003, si contano 53 provvedimenti, di cui 15 decreti legge e 14 leggi di iniziativa parlamentare.

Nel II quadrimestre del 2004, si contano 54 provvedimenti, di cui 16 decreti legge

Nel merito, emergono dati molto interessanti sul piano sia delle tendenze generali, sia dei casi più specifici.

a) Tendenze generali

In via generale, la Corte evidenzia la ricorrente lacunosità e imprecisione che caratterizzano molte relazioni tecniche, soprattutto con riferimento alle quantificazioni degli oneri. In particolare – ripete sovente la Corte – «la valutazione è resa incerta dalla presenza, comunque cospicua, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione [...] ed è aggravata dalla insoddisfacente

e 14 leggi di iniziativa parlamentare; nel complesso, 31 provvedimenti hanno effetti finanziari.

Nel III quadrimestre del 2005, si contano 25 leggi, di cui 4 di conversione di decreti legge e 9 di iniziativa parlamentare. Le leggi con conseguenze di carattere finanziario (oltre alla legge di approvazione del rendiconto, a quella di assestamento del bilancio, alla legge finanziaria e al provvedimento collegato, nonché alla legge di approvazione del bilancio di previsione) ammontano a 10: di esse, 3 hanno ad oggetto trattati internazionali, 2 provvedono alla conversione di decreti legge e una soltanto risulta di iniziativa parlamentare. In questo terzo quadrimestre del 2005, i decreti legislativi pubblicati sono complessivamente 30, di cui 14 attuativi di leggi di delega e 16 attuativi di direttive comunitarie.

Nel II quadrimestre del 2009, sono adottate 38 leggi, 15 delle quali prevedono espressamente nuovi oneri. Di esse soltanto 2 – ma in cui si concentra la gran parte degli oneri – traggono origine da provvedimenti d'urgenza. Sono, inoltre, adottati 6 decreti legislativi.

Nel III quadrimestre del 2011, oltre alla legge di bilancio (assestamento 2011 e previsione 2012), alla legge di approvazione del rendiconto 2010, alla legge di stabilità nonché alle leggi di conversione dei decreti legge n. 138 e n. 201, sono adottate 17 leggi. Tra le leggi emanate, 3 sono di iniziativa parlamentare, 12 hanno ad oggetto la ratifica di trattati internazionali. La quasi totalità della legislazione onerosa riferita a tale quadrimestre è concentrata nei due decreti legge di manovra, che assorbono risorse per complessivi 43,3 miliardi nel medesimo triennio. Sono, inoltre, adottati 16 decreti legislativi.

Nel I quadrimestre del 2013, sono pubblicate 27 leggi, 4 delle quali di conversione di decreti legge e 9 consistenti in ratifiche e adesioni ad accordi internazionali. In tale periodo, sono pubblicati altresì 14 decreti legislativi.

Nel II quadrimestre del 2015, sono pubblicate 38 leggi, di cui 19 aventi ad oggetto la ratifica di trattati internazionali, 6 recanti la conversione di decreti legge e 8 di iniziativa parlamentare. Risultano entrati in vigore anche 20 decreti legislativi.

qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite».

Altra prassi segnalata in via generale è quella dell'adozione di una cospicua quantità di provvedimenti di urgenza con significativo rilievo finanziario, che «ha contribuito [...] a determinare una quota non irrilevante di disposizioni introdotte in sede parlamentare prive di relazione tecnica e di modifiche ai testi originari che hanno inciso sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche di supporto ai testi stessi». Per i provvedimenti di iniziativa parlamentare, è ricorrente il rilievo per cui la mancata presentazione della relazione tecnica non consente alcuna verifica sulla quantificazione degli oneri⁴⁹.

Sempre in via generale, la Corte evidenzia le ripercussioni ne-

⁴⁹ In merito, ad esempio, alla legge 26 luglio 2002, n. 156 – “Disposizioni in materia di rimborsi elettorali”, è osservato che: «La ristrutturazione dei rimborsi elettorali disciplinata dalla legge in oggetto, che si avvale delle risorse già destinate alla medesima finalità sulla base della precedente legislazione (legge 157/99), non è però supportata, anche per le sostanziali modifiche introdotte in sede di discussione parlamentare, da una relazione tecnica che dia conto dei calcoli effettuati per giungere alla quantificazione degli oneri recepita dalla legge: indicazione tanto più necessaria, in quanto gli oneri stessi non costituiscono un tetto di spesa». In altri casi, «non è fornita neppure la ragione della misura degli stanziamenti: così gli oneri, in parte di carattere permanente, recati dalla legge n. 29 del 23 febbraio (“Interventi per i beni e le attività culturali”) – priva di relazione tecnica perché di origine parlamentare – sono del tutto disgiunti da una valutazione delle esigenze e da concreti programmi di spesa; la massima genericità è raggiunta dal comma 12 dell’art. 5, con il quale è autorizzata la spesa permanente di 5 miliardi annui “per la più efficace attuazione del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368”, che regola l’intera attività del Ministero. Proprio in relazione alla crescente incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare, per le quali non sempre le Commissioni bilancio hanno attivato la facoltà di richiesta della relazione tecnica, la Corte rappresenta l’opportunità di adottare iniziative, nelle forme ritenute più opportune, al fine di disporre in via generale di una base conoscitiva che consenta di individuare i criteri di determinazione degli stanziamenti. La totale assenza di relazione tecnica (leggi nn. 51, 58 59, 61 e 128) o la sua mancata estensione a stanziamenti modificati o aggiunti nel corso dell’iter parlamentare (leggi n. 36, 57, 122 e 135) non consentono di formulare valutazioni sulla congruità delle risorse stanziare rispetto agli obiettivi perseguiti». Dati tratti dalla relazione sul I quadrimestre del 2001, dove emergono anche altri numerosi rilievi negativi sull’adozione di leggi di iniziativa parlamentare, per le quali non è stata adottata la relazione tecnica, oppure la stessa non è stata vistata/bollinata dal Ministro del tesoro.

gative della prassi dell’adozione dei c.d. «maxi-emendamenti» in sede di conversione di decreti legge, tali da non permettere un effettivo approfondimento degli effetti finanziari⁵⁰. Simili considerazioni valgono per l’adozione di decreti legge, e relative leggi di conversione, con effetti finanziari molto significativi⁵¹, per i quali la Corte rileva lo sviluppo di un «complesso normativo che accentua notevolmente i caratteri di discrezionalità del governo nella gestione del bilancio»⁵².

Queste prassi producono il complessivo effetto di «un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse sia sotto il profilo dell’esame degli oneri dichiarati, sia sotto quello dei possibili riflessi di spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre, sia sotto quello, infine, della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare».

b) Rilievi specifici

Per quanto riguarda invece i rilievi più specifici, vi sono, innanzitutto, casi gravi in cui la Corte sostiene che la norma è stata

⁵⁰ Nella relazione sul III quadrimestre del 2011, è riportato quanto segue: «Appare pertanto opportuno richiamare nuovamente l’attenzione sugli effetti negativi determinati da questo processo: a parte qualche caso – meno frequente – di totale mancanza dell’esame di talune norme nella relazione tecnica, spesso le disposizioni introdotte in sede di conversione sono supportate da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle Amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi difficili dai tempi ristretti dell’esame parlamentare – in molti casi sostanzialmente limitato ad una sola delle due Camere –, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione nonché dalla chiusura dell’esame per l’apposizione della questione di fiducia, solitamente a seguito della presentazione dei “maxiemendamenti”».

⁵¹ Nella relazione sul III quadrimestre del 2005, si legge che: «Nonostante la ridotta presenza in termini numerici delle leggi di conversione, il loro rilievo finanziario è come sempre preponderante: gli oneri da esse recate nel triennio ammontano infatti a circa 227 milioni, pari ad oltre il 60 per cento del totale».

⁵² Si tratta delle considerazioni relative all’adozione del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 14 settembre 2011.

adottata in assenza di copertura finanziaria. In genere, si tratta di disposizioni che rinviano, di fatto, l'individuazione della specifica copertura a norme future⁵³. Questa pratica caratterizza, specialmente, l'adozione di leggi di riforma⁵⁴, leggi di ratifica di particolari accordi internazionali⁵⁵ e, soprattutto tra il 2001 e il 2003,

⁵³ Sugli articoli 7, comma 3 e 10, comma 3, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato*), la Corte afferma che «il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti alla realizzazione della riforma è indirettamente demandato alle future leggi finanziarie nell'ambito della fissazione degli importi da destinare – come dispone l'art. 11 comma 3 lett. h) della legge 468/78 – “al rinnovo del contratto del pubblico impiego”. In sostanza, pertanto, le nuove disposizioni sono, al presente, sprovviste di copertura». Con riferimento alla legge 31 luglio 2002, n. 172 (*Disposizioni urgenti in materia di occupazione e previdenza*): «L'utilizzazione del Fondo a copertura di oneri che gravano su esercizi successivi al triennio appare pertanto risolversi in un mero rinvio alle future leggi finanziarie del reperimento di risorse il cui impiego è disposto fin dal presente».

⁵⁴ Nella relazione sul II quadrimestre del 2004, si legge che: «il ripetersi di leggi di riforma che rinviano la loro attuazione a finanziamenti successivi merita un'attenta riflessione, anche perché si ingenerano in tal modo affidamenti senza che sussistano elementi certi circa la loro realizzazione».

⁵⁵ Si v., ad es., la legge 29 novembre 2012, n. 239 (*Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul partenariato e la cooperazione di lungo periodo tra la Repubblica italiana e la Repubblica islamica dell'Afghanistan*): a tal riguardo, la Corte dei conti osserva che tale legge «viene a dar corpo ad un modello di normazione che, sia pur in parte necessitato probabilmente dalla natura della legge stessa (assunzione di impegni internazionali), offre un quadro di profili finanziari che non risulta esattamente definito né in riferimento agli strumenti attuativi, né per quanto attiene alla relativa sistemazione contabile all'interno degli assetti di bilancio in essere. La legge di fatto si configura pertanto – sempre per i profili finanziari – come una sorta di delega flessibile all'Esecutivo in ordine alla scelta dei modi e dei tempi con cui dare attuazione al quadro programmatico di impegni che nasce dalla legge medesima». Pertanto, «permane non definita in legge una serie di impegni finanziariamente rilevanti e, in secondo luogo, la copertura di una parte di essi finisce con il rimanere a carico degli stanziamenti in essere, senza una previa dimostrazione della relativa sostenibilità. Non è peraltro da escludere in tali casi che proprio l'obbligo di far fronte a determinati adempimenti previsti da una legge costituisca la premessa, negli esercizi futuri, per ritenere indispensabili maggiori fondi a legislazione vigente, il che configura sostanzialmente una modalità elusiva di assolvimento dell'obbligo di copertura».

l'adozione di leggi delega (anche con riferimento alle c.d. leggi comunitarie)⁵⁶.

In altri casi, invece, risulta errata la modalità di identificazione e formulazione della copertura⁵⁷. Si tratta, ad esempio, del rinvio

⁵⁶ Proprio questa prassi ha, successivamente, indotto il legislatore a prevedere uno specifico obbligo di adozione della relazione tecnica per le leggi delega (originariamente sottratte a questo adempimento). Ad esempio, nella relazione sul I quadrimestre del 2001 (quando ancora non vi era il predetto obbligo), si legge che: «un primo complesso di deleghe è disposto dall'art. 1 della legge 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria 2000): il successivo art. 2 primo comma lett. d) indica che eventuali oneri derivanti dai decreti legislativi troveranno copertura nei fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, o, in mancanza, nel fondo rotativo di cui alla legge 183/1987. Al riguardo, non appare corretto che una legge che comporta potenzialmente oneri non sia corredata di una relazione tecnica che fornisca una quantificazione almeno di larga massima e non indichi alcun limite di spesa. Ciò appare tanto più necessario nel caso di specie, in quanto, come risulta dagli atti parlamentari (Comm. Bilancio Camera, 24 febbraio 2000), il Governo ha espressamente escluso, per dichiarate esigenze di speditezza, l'opportunità che tutti gli schemi di decreti legislativi di attuazione siano sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari». Inoltre, anche con riferimento alla legge 5 marzo 2001, n. 57: «il provvedimento è privo di una vera e propria relazione tecnica: l'esame degli oneri è infatti contenuto in vari documenti – peraltro non inseriti negli atti parlamentari – uno dei quali reca il parere contrario del Tesoro all'ulteriore corso per la presenza di oneri non coperti, mentre i due più recenti sono privi del visto dello stesso Tesoro». E ancora: «va citato l'art. 7 della legge n. 86 del 29 marzo (“Disposizioni in materia di personale delle forze armate e delle forze di polizia”), che prevede l'adozione di decreti legislativi per modificare la normativa sui livelli retributivi del personale, sostituendo gli attuali livelli stipendiali con parametri connessi al grado o alla qualifica rivestiti. Manca al riguardo qualsiasi indicazione di carattere finanziario, anche perché la norma non era contenuta nel testo originario del disegno di legge. L'emanazione dei decreti legislativi è peraltro subordinata allo stanziamento – nella legge finanziaria 2002 – delle occorrenti risorse nell'ambito delle somme previste per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego».

⁵⁷ In merito alla legge 5 agosto 2002, n. 178, di conversione del decreto legge n. 138/2002 (*Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate*), la Corte rileva che: «Le maggiori entrate derivano (art. 3 comma 13) da maggiori accrementi per 146 milioni di euro nel 2002, 635 nel 2003 e 455 nel 2004, cui deve provvedere l'Agenzia delle entrate: a tal fine, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze deve realizzare un programma straordinario di qualificazione, riqualificazione e formazione del personale del Ministero e delle Agenzie fiscali “attraverso adeguata reingegnerizzazione dei propri processi produttivi” per l'immediato potenziamento

non sempre corretto all'uso di fondi speciali⁵⁸, dell'uso irregolare e inappropriato del fondo di riserva per le spese imprevedute⁵⁹, dello sviluppo improprio dei c.d. "capitoli-fondo"⁶⁰, dell'utilizzo di mezzi finanziari di parte capitale per compensare oneri correnti⁶¹, del generale uso improprio di determinati fondi che non tiene conto

dell'attività di accertamento fiscale e di contrasto dell'economia sommersa. La relativa spesa non è peraltro quantificata ed è coperta utilizzando le risorse già allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia quali spese generali di funzionamento. Trattandosi di un'attività comunque aggiuntiva ("programma straordinario"), che non può essere pertanto ricondotta alla legislazione vigente, tale forma di copertura non appare corretta».

⁵⁸ In merito alla legge n. 109 del 23 aprile 2003: «Si ripropone così la questione, già dibattuta in passato, delle conseguenze negative connesse all'indicazione delle voci dei fondi speciali in modo globale, per ministeri di competenza e non per singola iniziativa legislativa, che non consente l'individuazione in modo trasparente di eventuali utilizzazioni "in difformità" degli accantonamenti» (relazione sul II quadrimestre del 2003).

⁵⁹ Nella relazione sul II quadrimestre del 2003, si legge ad esempio che: «Le forme di copertura estranee alla previsione dell'art. 11 ter della legge 468 hanno "pesato", in termini finanziari, per oltre un quarto della spesa autorizzata nel quadrimestre (circa 600 milioni di euro), ma sono da ricondurre all'unica fattispecie della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali disposta dalla legge n. 219, già citata, per quanto riguarda l'invio in Irak di un contingente militare, e dalla legge n. 231, anch'essa già citata, per la prosecuzione di tutti gli interventi previsti dal d.l. 20 gennaio 2003, n. 4, convertito dalla legge 18 marzo 2003, n. 42. I relativi oneri, analogamente a quanto operato nei numerosi e ricorrenti casi analoghi, sono stati posti a carico del fondo di riserva per le spese imprevedute, ai sensi dell'art. 1 comma 63 della legge n. 549/1995. La Corte ha ripetutamente esposto le ragioni per cui ritiene questa modalità non conforme al sistema, ed aveva auspicato che la copertura degli oneri in questione potesse avvalersi di risorse appositamente preordinate nell'ambito della legge finanziaria annuale».

⁶⁰ Nella relazione sul III quadrimestre del 2011, la Corte afferma quanto segue: «in materia, peraltro, va segnalata la pratica del ricorso, anche al di là delle previsioni normative, come modalità di gestione delle disponibilità finanziarie, all'istituto dei capitoli-fondo, il che testimonia [...] un'impropria funzione assunta da quest'ultimi per l'aspetto riguardante sia la precostituzione di una generica riserva di disponibilità, in relazione anche alla genericità delle norme concernenti il loro utilizzo ed ai ritardi nella programmazione e nella finalizzazione delle risorse, sia una gestione che, se è vero che risponde in tal modo ad esigenze di flessibilità operativa, appare caratterizzata da scarsa trasparenza».

⁶¹ Si v. la relazione sul I quadrimestre del 2013.

della loro specifica destinazione⁶². Tra queste ipotesi, sono inclusi anche i casi relativi alla non corretta formulazione delle coperture delle norme sulla istituzione di alcune società pubbliche – ad esempio, Patrimonio S.p.A. e Infrastrutture S.p.A. – o sull'aumento del capitale di società, come Alitalia S.p.A.⁶³.

Relativamente alla quantificazione degli oneri, vi sono innanzitutto casi in cui la legge, sebbene accompagnata dalla relazione tecnica, è adottata senza il riepilogo degli effetti sui tre saldi finanziari⁶⁴. In queste ipotesi, quindi, la quantificazione degli oneri è del tutto parziale.

⁶² Nella relazione sul II quadrimestre del 2009, la Corte rileva in generale che: «la copertura dei nuovi oneri viene pertanto affidata in piccola parte a nuove o maggiori entrate e soprattutto a diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che peraltro in assoluta maggioranza si risolvono nel ricorso al Fondo per le aree sottoutilizzate e a quello per interventi strutturali di politica economica che, come è noto, hanno da tempo assunto l'impropria funzione di fondi di riserva».

⁶³ Con riferimento al caso Alitalia (relazione sul II quadrimestre del 2002): «Come in molti casi analoghi, la relazione tecnica non si dà carico di fornire chiarimenti sulla effettiva disponibilità delle risorse, al di là della loro esistenza in bilancio, specie con riferimento a possibili obblighi assunti nei confronti delle regioni. Quanto a 550 milioni di euro mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: anche questa specifica forma di copertura è già stata utilizzata in passato e la Corte ha sempre osservato al riguardo che le risorse del fondo in questione possono essere utilizzate soltanto se esse rappresentano effettive economie e non mere giacenze di cassa, che debbono presumersi destinate alla realizzazione di progetti comunitari cofinanziati dal fondo. La relazione tecnica non contiene invece alcuna informazione al riguardo».

⁶⁴ Ad esempio, con riferimento alla legge 2 luglio 2015, n. 91 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali*): «Non risulta prodotto l'apposito allegato che riepiloga l'effetto delle singole disposizioni sui tre saldi del triennio». La stessa notazione riguarda la legge 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*): su quest'ultima legge è, altresì, rilevato che «sussistono poi due norme che consistono in autorizzazioni di spese con autonoma copertura: si tratta degli articoli 8, comma 3 (in materia di istituzione del numero unico europeo) e 14, comma 5 (in materia di realizzazione degli asili nido presso caserme in via di dismissione), per entrambi i quali non risultano note, sulla base delle Relazioni tecniche, le determinanti per la quantificazione delle risorse assegnate, ancorché costruite come limite di spesa».

Vi sono poi numerosi rilievi sull'uso della clausola di invarianza finanziaria, rispetto alla quale la Corte lamenta, frequentemente, il cattivo uso, rilevando una errata valutazione dei possibili oneri da parte delle amministrazioni. Sul punto, la Corte precisa che «la clausola di neutralità finanziaria [...] presuppone non soltanto l'assenza – nella legge di delega – di norme potenzialmente produttive di oneri [...] ma soprattutto la necessità di una dimostrazione analitica che le norme delegate, nel loro insieme, non comportino oneri aggiuntivi»⁶⁵. Tale dimostrazione è, in vari casi, abbastanza carente: «si continua poi a registrare un diffuso utilizzo dell'istituto della clausola di neutralità, senza però convincenti dimostrazioni, che in molti casi mancano del tutto, circa la sostenibilità di una tale indicazione. Talvolta sembrerebbe trattarsi più di una clausola di stile che non l'esito di una adeguata ponderazione delle variabili rilevanti»⁶⁶.

Le relative coperture insistono, nel primo caso, nel ricorso al fondo speciale e, nel secondo caso, nell'utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione, a fronte di una spesa qualificata come permanente e da rimodulare nell'ambito dell'apposita tabella della legge di stabilità».

⁶⁵ Si v. la relazione sul II quadrimestre del 2003.

⁶⁶ Si v. la relazione sul I quadrimestre del 2013. Si v. anche la relazione sul I quadrimestre del 2001: «ulteriori deleghe sono previste dalla legge n. 57 del 5 marzo (“Disposizioni in materia di copertura e regolazione dei mercati” – artt. 7 e 8), “senza che ciò comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato”. La clausola di neutralità finanziaria è però posta in dubbio dal disposto dell'art. 8 comma 1 lett. gg), secondo cui i decreti delegati dovranno contenere “la quantificazione degli oneri derivanti da ciascuna azione avviata in attuazione della delega e l'indicazione della relativa copertura finanziaria sugli stanziamenti del bilancio dello Stato”. Premesso che in tale situazione sarebbe stata tanto più necessaria un'accurata disamina degli aspetti finanziari da parte della relazione tecnica, che invece tace completamente al riguardo, si osserva che la copertura a carico degli stanziamenti di bilancio è ovviamente incompatibile con l'introduzione di oneri non previsti dalla legislazione vigente e che in ogni caso le concrete indicazioni di copertura sono riservate alla legge di delega e non possono essere sommariamente demandate ai conseguenti decreti legislativi. Anche la legge n. 85 del 22 marzo (“Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada”) dispone (art. 7) – salvo una piccola eccezione – la neutralità finanziaria dei decreti legislativi in essa previsti. Tuttavia, sembra indubbio che numerosi criteri direttivi comportino l'onerosità delle conseguenti disposizioni delegate [...]».

Altri rilievi riguardano la sovrapposizione tra formulazioni degli oneri come limiti o tetti di spesa e formulazione degli stessi oneri come previsioni di spesa⁶⁷. Più precisamente, la Corte segnala «la difformità che spesso si verifica nella configurazione dell'onere tra la relazione tecnica e la formulazione della norma di copertura, sicché appare incerta la obbligatorietà o meno dell'apposizione di una clausola di salvaguardia»⁶⁸. Altri rilievi ancora attengono al non corretto bilanciamento tra oneri quantificati per il presente e oneri che potrebbero determinarsi in futuro, in relazione sempre all'applicazione della medesima norma⁶⁹.

Infine, colpisce, invece, l'assenza di rilievi significativi sull'a-

⁶⁷ In merito ai tetti di spesa: «nei casi di ricorso al tetto di spesa, l'esigenza di una quantificazione la più realistica possibile degli oneri della singola legge e dunque delle risorse messe a disposizione, in quanto, soprattutto in assenza di clausole di salvaguardia effettive ed automatiche, il rischio è che altrimenti debbano ricercarsi mezzi aggiuntivi per far fronte ad oneri che il più delle volte si stanno già producendo, se non vi è la possibilità di modularli in attesa delle ulteriori coperture» (dalla relazione sul II quadrimestre 2015). Ad esempio, con riguardo alla legge 13 luglio 2015, n. 107 (*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*): «la tecnica del tetto di spesa andrebbe valutata alla stregua della sua coerenza con la legge di contabilità, la cui *ratio*, anche tenuto conto della relativa interpretazione nel corso del tempo, tenderebbe ad escludere un ricorso ad essa in presenza di oneri essenzialmente non rimodulabili come quelli di cui si tratta, tenuto conto che da un punto di vista sistematico appare ragionevole imporre un tetto a quelle tipologie di spesa che, per la loro flessibilità, possono effettivamente essere gestite nel limite quantitativo imposto dalla legge, anche nel corso del tempo».

⁶⁸ «Emblematico è il caso della legge n. 242 del 2012, riguardante la cooperazione nel settore della difesa con il Governo della Repubblica islamica del Pakistan, che registra la configurazione dell'onere, nella relazione tecnica, come limite di spesa, mentre la norma risulta formulata come previsione di onere» (dalla relazione sul I quadrimestre del 2013).

⁶⁹ Nella relazione sul II quadrimestre 2009, rispetto alla legge n. 69 del 18 giugno, la Corte rileva che manca «qualsiasi indicazione nella relazione tecnica sulla effettiva disponibilità di risorse, nell'ambito del FAS, da destinare agli interventi previsti dalla norma in esame senza pregiudicare la realizzazione di altri già previsti a legislazione vigente o comunque già programmati». Inoltre, relativamente alla legge n. 77 del 24 giugno, si nota che «non appare comunque ispirata a criteri prudenziali una copertura di oneri così elevati e per un periodo di tempo così lungo affidata all'alea di comportamenti individuali connessi a consumi che presentano comunque un elevato grado di elasticità».

dozione dei decreti legislativi. L'esame della qualità delle loro coperture, contenuta nelle relazioni adottate dalla Corte dal 2009 in poi, è, difatti, tendenzialmente positivo. Questo dato è comunque facilmente comprensibile. Da una parte, le coperture relative all'adozione di tali decreti devono essere presenti già nella legge delega (che, soprattutto negli ultimi anni, riporta sovente la clausola di invarianza finanziaria); pertanto, i rilievi negativi riguardano, semmai, la legge delega. Dall'altra, va considerato che nella procedura di adozione dei decreti legislativi vi è, in genere, un ampio coinvolgimento di esperti (c.d. gruppi di lavoro) e una maggiore consultazione (o almeno più sistematica di quella che avviene per l'adozione di decreti legge o leggi) dei rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato che, già in sede di predisposizione del testo, forniscono importanti indicazioni sulla corretta individuazione delle coperture e quantificazione degli oneri, limitando i margini di errore.

5.2. Il contenzioso costituzionale sull'articolo 81, comma 3 (ex comma 4)

La giurisprudenza costituzionale sull'articolo 81, comma 3 (ex comma 4) della Costituzione si basa sia su azioni promosse in via principale da parte dello Stato nei confronti delle regioni e viceversa, sia su questioni sollevate in via incidentale da autorità giudiziarie, inclusa la Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità o, più recentemente, di giudizio di parifica dei rendiconti regionali. In quest'ultimo caso, va notato che la Corte dei conti può fare valere la violazione di un ampio novero di parametri costituzionali, non esclusivamente riguardanti la copertura finanziaria degli oneri, ma anche quelli posti a salvaguardia degli equilibri di bilancio⁷⁰.

Le pronunce della Corte costituzionale sull'articolo 81, comma 3 (ex comma 4) sono, complessivamente, poco più di duecento⁷¹.

⁷⁰ Si v. la sentenza n. 40 del 2014.

⁷¹ Sono circa duecentosei pronunce (l'ultimo aggiornamento risale al mese di giu-

In queste pronunce, la Corte valuta l'adeguatezza delle coperture delle norme, di volta in volta, impugnate. Questo esame ha un oggetto simile a quello considerato dalla Corte dei conti in sede di controllo sulla qualità delle coperture (si v. *supra*): la Corte costituzionale, infatti, può rilevare che una disposizione legislativa, sebbene bollinata, non sia dotata di copertura, oppure che la copertura sia identificata o formulata male. In questi casi, la norma viola, dunque, l'articolo 81, comma 3 (ex comma 4), Cost.

Va innanzitutto notato che la maggiore parte delle sentenze relative all'applicazione del principio di copertura finanziaria riguarda leggi regionali e, specialmente, leggi di regioni a statuto speciale. Più precisamente, su un campione di circa quaranta sentenze esaminate, oltre i due terzi riguardano leggi regionali e la quasi totalità di queste ultime corrispondono a dichiarazioni di illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 81, comma 4 (ora comma 3)⁷². Non mancano, ad ogni modo, pro-

gnò 2016). Il dato è tratto dalla banca dati *online* della Corte costituzionale, inserendo come modalità di ricerca quella per "parametro costituzionale". Va precisato che, in vari casi, il parametro è soltanto invocato ma non è poi considerato dalla Corte ai fini della decisione; oppure, la censura, relativa alla violazione di un siffatto parametro, risulta assorbita dall'accoglimento di altre censure; oppure la questione risulta complessivamente inammissibile (molte delle pronunce corrispondono a ordinanze o dichiarazioni di inammissibilità). I dati raccolti sono tendenzialmente conformi a quelli raccolti nell'opera di G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, il Mulino, 2014, 253, in cui risulta che tra il 1955 e il 2012 sono state pronunciate poco oltre 160 sentenze in relazione all'articolo 81, comma 3, ex comma 4 Cost. (pertanto, tra il 2013 e metà del 2016 ne sono state pronunciate almeno altre 40). Le pronunce si distribuirebbero nel seguente modo: 12 tra il 1955 e il 1962; 0 tra il 1962 e il 1964; 8 tra il 1964 e il 1971; 2 tra il 1971 e il 1978; 5 tra il 1978 e il 1985; 21 tra il 1985 e il 1992; 47 tra il 1992 e il 1999; 31 tra il 1999 e il 2006; 16 tra il 2006 e il 2010; 20 tra il 2010 e il 2012.

⁷² Le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di norme regionali per violazione del principio di copertura finanziaria, nel campione esaminato, sono: n. 16 del 1961; n. 31 del 1961; n. 331 del 1988; n. 26 del 1991; n. 446 del 1994; n. 497 del 1995; n. 359 del 2007; n. 213 del 2008; n. 386 del 2008; n. 70 del 2010; n. 100 del 2010; n. 141 del 2010; n. 68 del 2011; n. 106 del 2011; n. 272 del 2011; n. 70 del 2012; n. 115 del 2012; n. 141 del 2012; n. 192 del 2012; n. 309 del 2012; n. 26 del 2013; n. 181 del 2013; n. 241 del 2013; n. 4 del 2014; n. 86 del 2014; n. 224 del 2014. Anche secondo l'analisi dei dati svolta da G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, cit., 253, «buona parte della

nunce aventi ad oggetto disposizioni statali, sebbene, nella maggioranza dei casi analizzati, le questioni relative alla violazione del principio di copertura finanziaria risultino non fondate o inammissibili⁷³.

Con riferimento ai criteri di valutazione delle coperture utilizzati dalla Corte, emergono dati molto interessanti.

a) La natura del principio di copertura

Un primo criterio riguarda la natura del principio di copertura⁷⁴. Si tratta di un principio inderogabile, in base al quale «la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile». Di conseguenza, «corollario di tale regola è che l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti «disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale [...], non può sottrarsi, ogni qual

giurisprudenza degli anni 2000 riferibile alla legittimità/illegittimità costituzionale ex articolo 81, comma 3, finisce quindi per riguardare le leggi regionali (principalmente in materia sanitaria e di personale) impugnate per mancanza di adeguata copertura finanziaria».

⁷³ Tra le varie, si ricordano le sentenze n. 123 del 1988, n. 384 del 1991, n. 25 del 1993, n. 244 del 1995, n. 327 del 1998, n. 5 del 2000, n. 46 del 2008, n. 355 del 2010, nonché le ordinanze n. 330 del 1993, n. 139 del 2000 e n. 324 del 2000.

⁷⁴ «La Corte costituzionale ha avuto più volte occasione di precisare il significato delle disposizioni dell'art. 81 della Costituzione. Ha così chiarito che in tale articolo il quarto comma forma sistema con il terzo, e che mentre quest'ultimo dispone che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire «nuovi tributi e nuove spese», e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi «nuove o maggiori spese» deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga provveduto con legge sostanziale anche alla indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri» (sentenze n. 66 del 1959 e n. 31 del 1961).

volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa»⁷⁵. In altri termini, il principio di copertura ha natura di «precetto sostanziale cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione»⁷⁶.

Dato questo criterio, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta «copertura», cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa»⁷⁷.

b) L'estensione temporale dell'obbligo di copertura

Un secondo criterio attiene all'estensione temporale del principio. Nella nota sentenza n. 1/1966, ad esempio, la Corte costituzionale, in relazione all'esame di norme contenenti oneri estesi a più esercizi finanziari, ribadisce che «l'obbligo della «copertura» deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri»⁷⁸. Tuttavia, mentre per gli oneri relativi all'esercizio in corso la copertura va formulata con «puntualità rigorosa», «una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla ratio della norma per gli esercizi futuri»⁷⁹.

⁷⁵ Sentenze n. 4 del 2014, n. 51 del 2013, n. 192 del 2012, n. 68 del 2011.

⁷⁶ Sentenza n. 224 del 2014.

⁷⁷ Sentenza n. 30 del 1959.

⁷⁸ Si rinvia anche alle sentenze n. 66 del 1959, n. 31 del 1961 e n. 36 dello stesso anno.

⁷⁹ Segue: «Rispetto a questi, del resto, la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello svi-

Il “puntuale rigore” richiede, ad esempio, che l’indicazione della copertura vi sia «anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l’aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo “storno” di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli»⁸⁰. In tutti i casi, è necessaria una «ragionevole e credibile indicazione» dei mezzi di copertura⁸¹ (sebbene poi questo criterio sia messo in discussione in casi in cui la Corte ammette che la clausola di copertura possa limitarsi, ad esempio, a porre gli oneri di ammortamento di mutui per il ripiano dei disavanzi a carico di una quota del fondo sanitario nazionale, a partire da un certo anno in poi)⁸².

c) Le fonti di spesa

Un terzo criterio concerne le fonti di spesa complesse e basate su un sistema di più norme. Secondo la Corte, «il principio dell’equilibrio di bilancio di cui all’art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte [...]. Il carattere precettivo generale dell’art. 81, quarto comma, Cost. è in grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse»⁸³.

Il lupo economico-sociale consiglia una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio. Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l’inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l’accertamento formale di nuove entrate, l’emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s’intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza».

⁸⁰ Sentenza n. 30 del 1959.

⁸¹ Sentenza n. 84 del 1991.

⁸² Sentenza n. 283 del 1991.

⁸³ Sentenze n. 26 del 2013, n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970. Si cfr. anche la sentenza n. 108 del 2014.

d) La copertura delle leggi regionali

Un ulteriore criterio riguarda, ancora più specificamente, la normativa regionale (il che dimostra come le questioni sulla violazione del principio di copertura attengano prevalentemente alla produzione legislativa delle regioni). In particolare, la Corte ribadisce sovente che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira [...], precisando che la copertura di nuove spese “deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”»⁸⁴.

Di conseguenza, violano il principio di copertura finanziaria le leggi regionali che: indicano i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa mediante mera autorizzazione a iscrizioni nel bilancio⁸⁵; realizzano «il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell’esercizio precedente»⁸⁶; estrapolano «dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo»⁸⁷; non ancorano la copertura di nuove spese a «criteri di prudenza, affidabilità e

⁸⁴ Tra le molte pronunce, si v. le sentenze: n. 359 del 2007; n. 213 e 386 del 2008; n. 100 e 141 del 2010; n. 68, 106 e 272 del 2011. Tra le pronunce più datate, si v. la sentenza n. 16 del 1961.

⁸⁵ In particolare, «tali iscrizioni non producono, e non possono produrre, alcun effetto di per sé, ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale che preveda la spesa, nonché i mezzi per farvi fronte» (sentenze n. 16 e n. 31 del 1961).

⁸⁶ Sentenza n. 70 del 2012.

⁸⁷ «Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall’aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell’avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall’aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reinscrizione nell’esercizio successivo» (sentenza n. 192 del 2012 e n. 241 del 2013).

appropriatezza “in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare”⁸⁸.

Sempre con specifico riferimento alla normativa regionale, è illegittima la pratica di rinviare, da parte del Consiglio regionale, alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica *ex post* della eventuale copertura di una norma. Questa pratica, secondo la Corte, viola la regola per cui la copertura deve essere definita in via preventiva a livello legislativo e non possa essere successivamente stabilita in sede gestionale dall'Esecutivo. Soltanto il primo meccanismo è, infatti, «in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio»⁸⁹. Rimane, comunque, fermo che «solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale»⁹⁰.

Infine, è illegittima la legge regionale (o, più precisamente, della Provincia autonoma di Bolzano) che, introducendo numerose modifiche a leggi vigenti in settori molto diversi (urbanistica, edilizia, commercio, tutela del paesaggio, ecc.), non preveda, in modo

⁸⁸ *Ex multis*, sentenze n. 192 del 2012, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010.

⁸⁹ «Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost. Questa Corte ha già avuto modo di affermare che “nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti”» (sentenze n. 70 e 192 del 2012).

⁹⁰ Sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988. Più recentemente, sentenza n. 26 del 2013.

analitico, specifiche coperture in ordine alle modifiche. In particolare, è «onere del legislatore provinciale provarne la copertura nel suo complesso»⁹¹. È necessario, infatti, «provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche»⁹².

5.3. Sintesi dei principali risultati

L'analisi delle relazioni della Corte dei conti e delle sentenze della Corte costituzionale evidenzia, nel complesso, almeno due aspetti interessanti.

In primo luogo, quantificazioni degli oneri e coperture non sono sempre corrette, sebbene i relativi provvedimenti siano stati bollinati. Addirittura, vi sono anche casi (più limitati) in cui i provvedimenti bollinati non sono dotati di copertura. Questo può significare due cose:

- i) la bollinatura non è infallibile e la ristrettezza dei tempi e l'oggettiva difficoltà di quantificazione degli oneri in alcuni casi (a cui contribuisce la diffusa incapacità di calcolo delle amministrazioni) possono indurre la Ragioneria in errore;
- ii) il bollino è apposto anche quando la Ragioneria è consape-

⁹¹ Sentenza n. 224 del 2014. Si cfr. anche la sentenza n. 115 del 2012.

⁹² Sentenze n. 115 e 141 del 2012 e n. 224 del 2014. In quest'ultima sentenza, si precisa che «la generica e non quantificata asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al riordino legislativo non è idonea ad assicurare una copertura credibile quando nella posta di bilancio interessata al ricorso “convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali”. [...] Questa Corte ha già precisato che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate “deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare [...] gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. [e quindi] di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte”».

vole che la quantificazione degli oneri e/o la formulazione della copertura è imprecisa ma è necessario, su indicazione del governo, procedere, ad ogni modo, all'adozione del provvedimento⁹³.

La quantità di rilievi negativi, presenti soprattutto nelle relazioni della Corte dei conti, lascia pensare che le due cause, sopra menzionate, siano cumulative. Appare ragionevole ritenere che, in un buon numero di casi indicati nelle relazioni della Corte dei conti, il Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, pur in presenza di imprecisioni più o meno significative, abbia bollinato i provvedimenti per venire incontro alle ragioni di celerità ed efficacia dell'azione di governo, con la consapevolezza di potere, in qualche modo, procedere in un secondo momento agli eventuali "aggiustamenti" necessari all'equilibrio di finanza pubblica (talvolta, attraverso una più precisa quantificazione degli oneri in fase di attuazione, come è accaduto per alcune leggi delega; tal'altra, attraverso l'uso di sopravvenute disponibilità di risorse da fare confluire in fondi speciali a supporto di specifiche coperture, come è accaduto sempre nell'attuazione di alcune leggi delega o in sede di conversione di alcuni decreti legge).

L'apposizione del bollino, dunque, non è necessariamente espressione della corretta osservanza dei vari parametri tecnici di quantificazione e copertura da parte di un dato atto ma può avere un significato più elastico, ossia può indicare che l'adozione di quel provvedimento legislativo o normativo non altera l'equilibrio della finanza pubblica, anche tenuto conto del complessivo quadro economico-finanziario e dei possibili aggiustamenti di cui (soltanto) il Ministero-Ragioneria può avere contezza⁹⁴.

In secondo luogo, la bollinatura è, comunque, un buon "filtro" del contenzioso costituzionale. Questo dato è dimostrato:

i) dal numero abbastanza esteso di questioni di legittimità co-

⁹³ Nell'individuazione di tali fattori, si è data per "presupposto" la piena attendibilità delle valutazioni formulate dalla Corte dei conti nelle proprie relazioni.

⁹⁴ Questa maggiore elasticità era, peraltro, resa possibile, in una serie di casi, dal ricorso alla clausola di salvaguardia.

stituzionale (per violazione dell'articolo 81, comma 3, *ex* comma 4) relative a leggi regionali in confronto a quello più circoscritto di questioni relative a leggi statali;

ii) dal numero e dalla tipologia di rilievi formulati dalla Corte costituzionale in relazione alle coperture delle leggi regionali in confronto al numero e ai rilievi (meno gravi e meno diversificati) concernenti le coperture delle leggi statali;

iii) dal numero di questioni fondate relative alla violazione del principio di copertura da parte delle leggi regionali (soprattutto dal 2010 in poi) rispetto al numero più limitato delle questioni fondate concernenti provvedimenti statali.

Naturalmente, le valutazioni della Corte costituzionale non scendono al livello di approfondimento tecnico raggiunto dalle relazioni della Corte dei conti (il che può spiegare, insieme ad altri fattori, l'apparente discordanza tra le valutazioni più "severe" della Corte dei conti e quelle più "miti" della Corte costituzionale)⁹⁵. Va, comunque, ricordato che la Corte dei conti svolge i controlli sulle coperture non soltanto degli atti legislativi e normativi statali *ex* articolo 17, comma 9, legge n. 196/2009, ma anche di quelli regionali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213⁹⁶. In questo secondo caso, i rilievi della Corte appaiono, tendenzialmente, ancora più gravi di quelli riportati nelle relazioni concernenti il controllo

⁹⁵ Altri fattori da considerare sono: la Corte dei conti svolge il proprio controllo su tutti i provvedimenti statali, mentre alla Corte costituzionale arrivano soltanto quelli su cui è sollevata questione di legittimità costituzionale o è promossa l'azione in via principale; la Corte dei conti controlla soltanto l'osservanza del principio di copertura e le modalità di quantificazione degli oneri, mentre la Corte costituzionale è chiamata, in genere, a pronunciarsi su più censure relative a più parametri costituzionali; le questioni possono essere dichiarate dalla Corte costituzionale inammissibili e possono, quindi, non essere valutate nel merito, mentre, naturalmente, la valutazione della Corte dei conti riguarda soltanto aspetti di merito.

⁹⁶ Tale disposizione stabilisce che: «annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri».

sugli atti statali⁹⁷ (si noti, ad esempio, che, in numerose ipotesi, tali atti regionali sono privi di relazione tecnica, per cui anche lo stesso controllo della Corte può basarsi soltanto sulle relazioni illustrative che, tuttavia, hanno una natura soprattutto politica e discorsiva – e non certamente tecnica)⁹⁸.

In conclusione, l'analisi dei dati dimostra come molti atti, nonostante siano stati bollinati, non corrispondano sempre a provvedimenti effettivamente o correttamente coperti. Bisogna, dunque, chiedersi se questo risultato vada interpretato come un indicatore di "debolezza" della bollinatura.

Al riguardo, va osservato che i controlli della Corte dei conti e della Corte costituzionale colgono, in realtà, soltanto un dato meramente formale e parziale. La quantificazione degli oneri e l'individuazione delle modalità di copertura sono profili tecnici

⁹⁷ A titolo di esempio, si v. Corte dei conti, sezione del controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 45/2015/RQ e Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n.189/2015/RQ, che ha (addirittura) rilevato quanto segue: «l'analisi della produzione normativa regionale ha evidenziato molteplici irregolarità (sulle 21 leggi con impatti finanziari sono state rilevate anomalie nel 71% dei casi) così sintetizzate: nei casi più gravi (n. 8 casi per complessivi € 10,522 mln.) a fronte di disposizioni onerose il profilo della copertura è stato integralmente trascurato; le modalità di quantificazione degli oneri scaturenti dalle norme, salvo rare eccezioni, non vengono mai rese note nelle relazioni tecniche; ciò, nelle ipotesi in cui le disposizioni non si qualificano come autorizzazioni massime di spesa (fattori legislativi), rischia di determinare incertezza nelle forme di copertura adottate, impedendone ogni valutazione di adeguatezza; una quota rilevante di coperture è ottenuta attraverso aumenti apodittici delle entrate privi di elementi giustificativi, oppure mediante variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa senza alcuna valutazione in merito all'effettiva disponibilità di stanziamenti e alla riducibilità degli stessi. In tal modo, le tecniche di copertura si riducono a mere variazioni contabili compensative, non idonee a garantire l'equilibrio di bilancio della Regione; le clausole di salvaguardia, tese a garantire l'effettività delle coperture attraverso meccanismi sostitutivi automatici, sono raramente utilizzate; nei casi in cui sono presenti, tali clausole si limitano a subordinare il sostenimento dell'onere al concreto accertamento della maggior entrata individuata come copertura; le leggi regionali che non recano oneri finanziari non contengono sempre la clausola di neutralità finanziaria».

⁹⁸ Si tratta di una annotazione simile a quella formulata in merito a varie leggi statali di iniziativa parlamentare, per le quali non sussiste l'obbligo della relazione tecnica e sottratte, almeno in via di principio, alla bollinatura.

oggetto della fase di verifica della procedura di bollinatura, ma non costituiscono l'oggetto specifico dell'intera procedura che è volta, più in generale, a dichiarare la sostenibilità finanziaria dell'atto in rapporto all'equilibrio economico-finanziario. I controlli sugli atti bollinati (specialmente quelli della Corte dei conti) si basano, invece, proprio sull'analisi dei predetti parametri (modalità di copertura e quantificazione degli oneri), considerando, dunque, soltanto un anello della catena. In questo senso, tali controlli non si preoccupano di verificare l'effettiva e complessiva compatibilità sostanziale dell'atto con l'equilibrio economico-finanziario. Tale compatibilità potrebbe, infatti, persino prescindere dalla ossequiosa osservanza delle tecniche di quantificazione degli oneri e delle tipologie di copertura degli stessi, che consistono in meri criteri formali prestabiliti dalla legge⁹⁹. Tuttavia, il riscontro della predetta compatibilità corrisponderebbe a una valutazione molto difficile.

Inoltre, non sembra possibile valutare in modo attendibile il grado di incidenza degli eventuali casi di "cattiva bollinatura", così come rilevati dalla Corte dei conti e dalla Corte costituzionale, sull'equilibrio complessivo della finanza pubblica nazionale. A tal riguardo, dovrebbero essere svolte dettagliate e sistematiche analisi di tipo statistico ed economico, in grado di rilevare quanto una tale prassi possa incidere sugli andamenti della finanza pubblica nazionale, al netto di molti rilevanti fattori (inflazione; politiche nazionali; vincoli europei; oneri collegati al debito pubblico, ecc.).

I controlli sugli atti bollinati svolti dalla Corte dei conti e dalla Corte costituzionale consentono, dunque, un riscontro parziale e soprattutto formale della attendibilità delle bollinature. Ad ogni modo, essi rappresentano imprescindibili forme di controllo sul potere di decisione (e gestione) della spesa pubblica esercitato dall'Esecutivo.

⁹⁹ Sull'analisi di tali parametri si rinvia ai par. 2 ss.

6. La bollinatura nel sistema amministrativo

Alla luce dell'analisi svolta, è possibile formulare alcune riflessioni conclusive sulle principali questioni emerse sul tema della bollinatura. A tal riguardo, sono soprattutto quattro gli aspetti che meritano particolare attenzione: la natura della funzione svolta dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di bollinatura; il fine di tutela finanziaria del sistema amministrativo; i principali limiti che caratterizzano tale prassi; le prospettive.

6.1. La natura della funzione

Come ricostruito nei precedenti paragrafi, è possibile considerare l'apposizione del bollino come esito di una particolare procedura amministrativa, composta da fasi di negoziazione o collaborazione, consultazione, verifica. Si tratta ora di rispondere alla seguente domanda: qual è il valore giuridico di questa procedura e, più precisamente, quale funzione esprime?

a) La bollinatura non esprime la funzione di controllo

A tal fine, va, innanzitutto, escluso che si tratti dell'esercizio della funzione di controllo. La circostanza per cui l'apposizione del bollino sia preceduta da fasi di verifica altamente tecnica indurrebbe, infatti, a ritenere, *ictu oculi*, che tale attività sia qualificabile giuridicamente come "controllo", ma si tratta di un assunto confutabile da più punti di vista.

In primo luogo, l'oggetto delle verifiche e dell'apposizione del bollino consiste nello schema di atto legislativo o normativo contenente la decisione da parte del governo sull'uso di particolari risorse; alla formazione di questa decisione partecipa attivamente l'amministrazione finanziaria che, di conseguenza, non potrebbe mai nella stessa sede esercitare sull'atto un controllo *stricto sensu*. Ciò si tradurrebbe, infatti, in una evidente coincidenza tra controllore e controllato, che metterebbe in discussione i tradizionali caratteri della funzione di

controllo¹⁰⁰. Va, peraltro, ricordato che il controllo, anche quando si basa sull'emissione di pareri, non corrisponde mai ad una attività di consultazione o interlocuzione, né può sovrapporsi o mescolarsi con l'attività decisionale e gestionale dell'amministrazione¹⁰¹. L'attività di controllo, sebbene possa essere svolta da organi appartenenti all'amministrazione, è esercitata sempre in modo autonomo dall'attività decisionale e gestionale e nel rispetto della distinzione tra controllori e controllati: i controllori sono «terzi» rispetto all'organo di vertice politico e all'amministrazione in cui operano (si pensi ai revisori legali, agli organismi indipendenti di valutazione-Oiv, agli ispettori di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, ecc.)¹⁰².

In secondo luogo, anche da un punto di vista storico, le origini e le prime manifestazioni del bollino non riguardano attività di controllo ma interventi "attivi" del Ministro dell'economia e delle finanze, posti in essere attraverso il Ragioniere generale dello Stato, e relativi all'adozione degli atti legislativi governativi (ossia regi decreti e regi decreti legge), inclusi i decreti di variazione al bilancio, caratterizzati quindi da un diretto coinvolgimento del Ministro.

La funzione di controllo in senso proprio era (ed è tuttora), invece, svolta dalla Corte dei conti, a cui ogni provvedimento norma-

¹⁰⁰ Ossia: a) la differenziazione tra organi attivi e di controllo; b) la sussidiarietà/consecutività dell'attività di riesame rispetto all'attività del controllato; c) la trasfusione dei risultati del controllo in una manifestazione di volontà «avente effetti giuridici positivi o negativi» rispetto all'atto o alla condotta controllata. U. FORTI, *I controlli sull'amministrazione comunale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Milano, Società editrice libraria, II, 2, 1915, 607 ss.

¹⁰¹ Si pensi, in particolare, all'attività dei revisori negli enti, corrispondente, in molti casi, all'adozione di pareri, contenenti rilievi, talvolta negativi o molto critici, sulla regolarità della documentazione economico-finanziaria dell'amministrazione (specialmente con riguardo all'adozione del bilancio di previsione).

¹⁰² Sulla indipendenza dei revisori e dei membri dei collegi sindacali, si v. l'articolo 21 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123; sull'indipendenza degli organismi indipendenti di valutazione, si v. l'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150; sulla natura extra-gerarchica dei controlli degli ispettori di finanza pubblica, si v. l'articolo 29 del regio decreto n. 2440 del 1923, l'articolo 3 della legge n. 1037 del 1939 e l'articolo 40 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

tivo governativo veniva sottoposto per il c.d. «visto» e la registrazione (in tutti i provvedimenti normativi governativi – r.d. e r.d.l. – esaminati tra il 1869 e il 1931 compaiono il visto e la registrazione della Corte dei conti – talvolta nella pagina iniziale del provvedimento, talaltra in quella finale), separatamente, quindi, dal bollino. L'atto bollinato era sempre sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (se la bollinatura fosse stata ritenuta espressione della funzione di controllo, che senso avrebbe avuto il controllo della Corte, tra l'altro, quasi immediatamente consequenziale all'apposizione del bollino?).

In terzo luogo, rileva la distinzione tra il bollino e qualsiasi atto conclusivo di una procedura di controllo, che si caratterizza, infatti, per essere una manifestazione di volontà «avente effetti giuridici positivi o negativi» rispetto all'atto o alla condotta controllata. L'esempio più emblematico è quello del «visto» (con riferimento, rispettivamente, ai controlli preventivi di regolarità amministrativa e contabile e ai controlli di legittimità)¹⁰³: esso, differentemente dal bollino, riguarda soltanto atti amministrativi (talvolta anche di carattere generale); è apposto da organi di controllo (si pensi alla Corte dei conti); incide sugli effetti dell'atto, per cui in sua mancanza lo stesso atto non può avere efficacia (c.d. effetto impeditivo del controllo).

Al riguardo, va aggiunto che, mentre l'apposizione del bollino è l'unico esito possibile della procedura in esame (tanto che non esistono casi di negazione del bollino per gli atti legislativi governativi), nelle procedure di controllo l'esito non è affatto scontato e può portare a risultati tanto positivi, quanto negativi.

In conclusione, la procedura in esame rappresenta il modo attraverso il quale la Ragioneria non esercita la funzione di controllo sulla gestione della spesa pubblica ma, diversamente, concorre alla formazione delle decisioni sulla spesa contenute in tutti gli atti nor-

¹⁰³ Considerazioni simili potrebbero essere formulate anche in merito alle relazioni ispettive, ai pareri dei revisori, alla relazione e validazione dell'Organismo indipendente di valutazione-Oiv. Questi sono tutti tipici atti di controllo in senso proprio.

mativi (e non soltanto quindi nelle leggi di stabilità e di bilancio), orientando le scelte (finanziarie) delle amministrazioni proponenti e, nel complesso, del governo¹⁰⁴.

b) La natura dichiarativa del bollino e la funzione di certezza nella finanza pubblica

Il bollino ha la natura dell'atto dichiarativo, sebbene caratterizzato da alcune peculiarità, che si possono considerare il riflesso dei caratteri speciali dell'ambito in cui opera.

Con il bollino l'amministrazione finanziaria dichiara che lo schema di atto normativo e, più precisamente, ciascuna sua pagina e disposizione, non altera l'equilibrio della finanza pubblica, rispettandone la piena integrità. Il suo valore è quello di dichiarare e, al contempo, garantire che l'atto nella sua interezza non alteri un tale equilibrio.

Nel complesso, è dunque possibile affermare che il bollino sia una dichiarazione-attestazione e garanzia *lato sensu*¹⁰⁵, fornita dall'amministrazione finanziaria. Tale natura dichiarativa richiama alla mente la categoria dei procedimenti dichiarativi. Si tratta di

¹⁰⁴ Appare emblematica la circostanza per cui non è possibile che un testo arrivi al Consiglio dei ministri se lo stesso non è poi «bollinabile»: la procedura, in tal caso, si bloccherebbe, infatti, molto prima.

¹⁰⁵ Il Ministro del tesoro/delle finanze (oggi dell'economia e delle finanze), che è colui che «forma» e «presenta» alle Camere il bilancio di previsione (insieme agli altri documenti economico-finanziari indicati dal comma 2 dell'articolo 7 della legge n. 196/2009) e il rendiconto generale dello Stato, è garante della politica economica e finanziaria, con particolare riguardo «alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario» (lett. a), comma 1, articolo 24, decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300), e per le «politiche, processi e adempimenti di bilancio, con particolare riguardo alla formazione e gestione del bilancio dello Stato, compresi gli adempimenti di tesoreria e la verifica dei relativi andamenti e flussi di cassa, assicurandone il raccordo operativo con gli adempimenti in materia di copertura del fabbisogno finanziario previsto dalla lettera a), nonché alla verifica della quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti e dalle innovazioni normative ed al monitoraggio della spesa coordinandone e verificandone gli andamenti e svolgendo i controlli previsti dall'ordinamento» (lett. b), comma 1, articolo 24, d.lg. n. 300/1999). Con il bollino il Ministro, dunque, attesta la garanzia di quel raccordo.

una categoria molto importante di procedimenti amministrativi ma anche molto eterogenea nella sua articolazione. Essa, infatti, include, secondo ampia letteratura, acclaramenti, accertamenti, certazioni, ispezioni, inchieste, verbalizzazioni, certificazioni, pubblici registri, ecc. In nessuna delle varie classificazioni, compare, naturalmente, la bollinatura dell'amministrazione finanziaria.

Tuttavia, esiste una categoria particolare di atti dichiarativi che consiste nei c.d. segni. In tali ipotesi, l'atto può corrispondere a un segno o simbolo materialmente permanente, ossia confezionato con materiale idoneo a durare a lungo. Accanto, quindi, a raccolte, registri, conii, vi sono anche punzoni, sigilli, bolli e bollini. L'uso dei segni risponde alla esigenza, connessa alla generale funzione dichiarativa, della permanenza di atti di "certezza" rivolti al pubblico. Questo, ad ogni modo, non esclude che un sigillo possa assolvere finalità molto eterogenee, assumendo i valori più disparati.

Quest'ultimo dato rispecchia bene il caso in esame. L'attività dell'amministrazione finanziaria è un procedimento, avente una generale natura dichiarativa, che può apparire al contempo servente rispetto all'adozione di un altro atto. Questi elementi, alla luce dell'intera analisi, inducono a collocare l'attività in esame nella sfera (molto ampia) dei procedimenti e degli atti relativi alla produzione di c.d. «certezze pubbliche» e collegati, quindi, a una generale funzione dichiarativa (o funzione pubblica di certezza).

Questa qualificazione richiede però tre precisazioni.

La prima è che, pur trattandosi di una funzione di certezza pubblica, gli effetti prodotti all'esterno da tale attività non sono immediati ma sono "indiretti": da una parte, infatti, questa rimane, pur sempre, una attività "interna"; dall'altra, però, essa ha senz'altro una rilevanza nei confronti dell'ordinamento giuridico generale. La seconda precisazione riguarda la difficoltà, se non addirittura la forzatura, di calare la fattispecie in esame all'interno di una delle sotto-categorie che caratterizzano il gruppo dei procedimenti e degli atti dichiarativi, non essendo riconoscibili, infatti, i caratteri né

dell'acclaramento¹⁰⁶, né dell'accertamento¹⁰⁷, né della certazione¹⁰⁸, né dell'ispezione o dell'inchiesta¹⁰⁹, né della verbalizzazione¹¹⁰, né della certificazione¹¹¹, ecc. La terza precisazione attiene al particolare tipo di certezza che l'attività in esame intende esprimere, che è, sì, una certezza pubblica, ma collegata a un ambito molto particolare, che è quello della finanza pubblica.

6.2. La tutela finanziaria del sistema amministrativo

La declinazione della nozione di certezza pubblica nell'ambito della finanza pubblica si collega, innanzitutto, al principio di certezza o veridicità del bilancio pubblico (e, più in generale, delle scritture contabili), alla base di quella che è stata definita la «verità contabile».

Nell'ordinamento francese, ad esempio, vigono i principi della *sincérité* e della *neutralité* in materia finanziaria (applicati specialmente con riferimento alle *lois de finance*)¹¹². Si tratta di espressioni utilizzate, sovente, quasi come una endiadi, essendo strettamente

¹⁰⁶ L'acclaramento si caratterizza per il suo oggetto, coincidente soprattutto con fatti materiali, stati di fatto, qualità di fatto, ecc. (si pensi ai verbali, analisi tecnico-scientifiche, mere richieste di informazioni, ecc.). Esso tende a rimuovere una situazione di incertezza sull'esistenza di qualità o modi di essere tecnici di persone o cose.

¹⁰⁷ L'accertamento è una specie di evoluzione dell'acclaramento, perché l'acquisizione del dato tecnico ha il fine di riconoscere una qualità giuridica a un soggetto, cosa o relazione.

¹⁰⁸ La certazione ha come fine quello di creare una realtà giuridica prima inesistente (le certazioni sono tra i più rilevanti e incisivi procedimenti di certezza).

¹⁰⁹ L'ispezione non ha una definizione univoca (possono essercene varie tipologie e fattispecie anche con effetti differenti); certamente, è una figura che si avvicina molto all'attività di controllo e a quella di vigilanza in senso più generale, essendo espressione di una potestà ispettiva. L'inchiesta, in genere assimilata alla nozione di ispezione, avrebbe, diversamente, un oggetto più ampio e carattere organico.

¹¹⁰ La verbalizzazione ha il fine di narrare o documentare fatti, atti, rapporti, ecc. (si v. l'uso dei verbali).

¹¹¹ La certificazione è l'attività esternata in documenti (certificati) di attestazione di circostanze di cui si è avuto diretta e immediata conoscenza.

¹¹² Si v. l'articolo 1 della *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof)*

connesse tra loro. In particolare, il principio di *sincérité* è scomponibile in due differenti declinazioni: la prima è quella, già sopra citata, di verità contabile; la seconda è quella di *sincérité budgétaire et financière* e. Questo secondo principio è molto più ampio ed è riferito alla complessiva documentazione economico-finanziaria dello Stato, alle leggi finanziarie e ai vari provvedimenti normativi del governo con effetti finanziari (come la legge di finanziamento in materia di sicurezza sociale)¹¹³.

Questa accezione così ampia del principio di *sincérité* ammette che quanto attestato dal governo nei predetti atti legislativi non debba essere, semplicemente, «irréaliste» rispetto all'osservanza dell'equilibrio finanziario generale¹¹⁴. Detto in altri termini, le coperture previste nei predetti atti in osservanza della sostenibilità ed equilibrio finanziario non devono essere «irreali», riconoscendo, dunque, che le stesse non possano essere rigorosamente prestabilite. Tale nozione è talmente ampia e imprecisa¹¹⁵ che, in taluni casi, si è tradotta nel semplice principio per cui non vi devono essere «errori manifesti» di valutazione delle coperture¹¹⁶.

L'ordinamento italiano, similmente a quello francese, accoglie

¹¹³ L'articolo 32 della *Loi organique n. 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof)* dispone quanto segue: «les lois des finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler».

¹¹⁴ *Conseil constitutionnel*, 29 dicembre 2009, n. 2009-599 DC.

¹¹⁵ Così, *Les Documents de Travail du Sénat, Série Études Juridiques Le Principe de Sincérité des Lois de Finances et Des Lois de Financement de la Sécurité Sociale*, n° EJ, 1 ottobre 2006 (<https://www.senat.fr/ej/ej01/ej010.html>).

¹¹⁶ Si v. le decisioni del *Conseil constitutionnel* (n° 2001-453 DC, 18 dicembre 2001 e n° 2001-456 DC, 27 dicembre 2001). In particolare, il *Conseil* ha in questo caso riconosciuto la violazione del principio in esame, rispetto alla legge finanziaria per il 2002, in quanto il «valoir que le niveau des recettes fiscales serait manifestement surévalué du fait d'une estimation trop optimiste de la croissance économique. Ils soutenaient également que le déficit budgétaire prévu serait manifestement erroné, notamment du fait que ne seraient pas pris en compte les crédits destinés à couvrir des engagements nouveaux annoncés par le gouvernement. Enfin, ils estimaient que les dispositions du tableau d'équilibre auraient été manifestement erronées».

una accezione molto estensiva delle predette nozioni, riunendole nel c.d. principio di copertura. Dunque la *sincérité* sta nella «tendenziale» correttezza dell'individuazione dei c.d. «mezzi» (o coperture) tale da assicurare la *neutralité* («tendenziale» conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e le spese); si tratta di «previsioni» non di «certezze»¹¹⁷. Ad ogni modo, l'indicazione dei mezzi non può essere generica ma deve rispondere a precise e ragionevoli condizioni, peraltro oggi fortemente influenzate dai vincoli di appartenenza all'Unione europea.

Alla luce di questo quadro molto complesso, è possibile riconoscere nell'attività del Ministro dell'economia e delle finanze-Ragioniere generale dello Stato la produzione di una particolarissima forma di certezza:

i) il cui oggetto non riguarda né la qualificazione giuridica, né eventi funzionali alla definizione di rapporti giuridici, né qualità intrinseche di beni o di persone, ma la sostenibilità finanziaria di un atto in rapporto al generale equilibrio economico-finanziario;

ii) la certezza prodotta è basata sulla tendenziale osservanza di parametri precisi (*sincérité*) ma mobili, perché rinviano a una più generale ed estremamente dinamica condizione ordinamentale (*neutralité* o equilibrio economico-finanziario);

iii) l'eventuale infondatezza della certezza dichiarata è molto difficilmente rilevabile (sicuramente più del vaglio, ad esempio, di una querela di falso) e gli organi preposti a rilevarla sono, in via occasionale, la Corte costituzionale e, in modo sistematico soltanto a partire dagli ultimi anni, la Corte dei conti (si potrebbe includere anche il controllo del Parlamento, che però si caratterizza per alcune disfunzioni).

Questa funzione di certezza realizza, nei fatti, una forma di tutela finanziaria del sistema amministrativo. L'espressione «tutela» nell'ambito della finanza pubblica può essere usata in vario modo. In questo caso, il termine riguarda il funzionamento del sistema amministrativo nel suo complesso. Vale la definizione della Corte

¹¹⁷ Così, la Corte cost. nella sentenza n. 77 del 1967.

costituzionale secondo cui l'attività dell'amministrazione finanziaria è preordinata a rispondere alla «palese [...] necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell'intera collettività»¹¹⁸.

Si pensi, ad esempio, al semplice caso dell'adozione di un regolamento governativo con cui sono disciplinate le nuove funzioni di una direzione generale, conseguenti a un trasferimento di attività da un'altra tipologia di amministrazione¹¹⁹. Il regolamento deve indicare le risorse da impiegare per l'esercizio di queste funzioni e quindi con quali mezzi si provvederà alle spese di funzionamento, ecc. Una volta bollinato il regolamento (e superate le successive fasi), il titolare dell'ufficio considererà esattamente le risorse e i mezzi indicati nel regolamento ai fini dell'assunzione di personale, allestimento delle stanze, ecc., per i quali fini sarà necessaria l'adozione di specifici atti amministrativi di spesa (contratti, ordini di acquisto, ecc.)¹²⁰. Tutto questo consentirà materialmente l'esercizio delle nuove funzioni e il funzionamento dell'ufficio, con la tendenziale sicurezza (nei termini sempre, come visto, di certezza finanziaria) di disponibilità di quei mezzi, nell'osservanza dell'equilibrio economico-finanziario.

Questo fine di «tutela finanziaria» si è particolarmente accentuato con il processo di integrazione finanziaria a livello europeo. In un contesto di c.d. «pluralismo finanziario», principi e vincoli nazionali convivono con principi e vincoli imposti dall'Unione europea¹²¹, fino a determinare l'ingresso dei secondi nel quadro costituzionale nazionale¹²². Tale integrazione non determina soltanto

¹¹⁸ Corte cost., sentenza n. 1 del 1966.

¹¹⁹ Si deve trattare di un caso in cui non sia impiegabile alcuna voce di bilancio, né sia possibile operare una variazione o nuova iscrizione.

¹²⁰ Questi atti, a loro volta, sono sottoposti ai controlli degli uffici centrali di bilancio, ragionerie territoriali, ecc., che svolgono un controllo di regolarità amministrativa e contabile, in modo autonomo dal vertice politico.

¹²¹ Si v. le disposizioni del «Fiscal Compact» o «Patto di bilancio europeo», approvato il 2 marzo 2012 ed entrato in vigore il primo gennaio 2013.

¹²² Su pressione europea, sono state adottate la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto, tra le varie modifiche, all'articolo 81 Cost., il principio di

l'ingresso di tali parametri esterni ma, soprattutto, implica l'applicazione di conseguenze di natura sanzionatoria e ulteriori effetti in caso di una loro inosservanza.

L'amministrazione finanziaria tiene conto dell'osservanza di tali parametri europei (si pensi alla realizzazione del prospetto ri-epilogativo degli effetti finanziari sui tre saldi, ossia il saldo netto da finanziare – fabbisogno – indebitamento netto, che è proprio finalizzato a comprendere l'osservanza dei vincoli europei) al fine di dichiarare l'atto compatibile con l'equilibrio economico-finanziario. In altri termini, con il bollino sono dichiarate la sostenibilità e la compatibilità dell'atto rispetto all'equilibrio economico-finanziario considerato anche alla luce dei parametri europei, così (tendenzialmente) salvaguardando la successiva attività di governo e della pubblica amministrazione dalle possibili conseguenze sanzionatorie ed effetti previsti dall'ordinamento europeo per la violazione dei predetti vincoli.

Questi aspetti consentono di apprezzare la capacità dell'amministrazione finanziaria di filtrare almeno le gravi situazioni di «scopertura» e insostenibilità finanziaria degli atti del governo centrale (che invece caratterizzano, in vari casi, l'attività degli enti regionali, per i quali la bollinatura non opera)¹²³.

Tuttavia, esistono almeno due limiti generali che possono alterare la predetta capacità, rispettivamente riconoscibili in una particolare forma di «effetto di cattura» e nell'inadeguatezza dei c.d. «contrappesi».

equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato, e la legge 24 dicembre 2012, n. 243, che, all'articolo 15, ha previsto l'unitarietà della legge di bilancio (nel 2016, introdotta anche nella normativa di contabilità pubblica).

¹²³ Negli enti regionali, dove non esiste la bollinatura, l'attività di quantificazione degli oneri e individuazione delle coperture delle leggi di spesa è completamente rimessa agli organi di vertice politico dell'ente (Giunta e Consiglio). Nella prassi, non è infrequente che vi sia una «fattiva collaborazione, sia pure informale, con gli uffici dell'Amministrazione regionale per la individuazione delle coperture finanziarie». Corte dei conti, sezione del controllo per la Regione Sardegna, Deliberazione n. 45/2015/RQ.

6.3. I limiti

a) L'«effetto di cattura»

Il primo limite riguarda il livello di probabilità che l'amministrazione finanziaria possa sbagliare nel valutare coperture e quantificazioni, soprattutto a causa della pressione e influenza politica a cui è sottoposta la procedura. Ad esempio, le prime fasi della procedura (collaborazione e consultazione) sono in molti casi vere e proprie trattative tra il Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato e gli uffici legislativi delle varie amministrazioni. Questa prassi può, con molta probabilità, generare alcune storture nella individuazione della entità e tipologia di copertura da utilizzare. In secondo luogo, i tempi della procedura sono, talvolta, eccessivamente ristretti e costringono alla formulazione di pareri (propedeutici alla verifica e all'apposizione del bollino) quasi istantanei e non sempre adeguatamente meditati. In terzo luogo, su questa procedura può gravare una pressione politica fortissima. L'esempio più significativo riguarda la (ormai *ex*) legge di stabilità: se non viene bollinata, si blocca l'intero programma di spesa del governo¹²⁴.

In sintesi, l'amministrazione finanziaria in questa sede è esposta ad un rischioso «effetto di cattura». Tuttavia, questo effetto potrebbe essere valutato anche nel senso inverso. In altri termini, è possibile che l'apposizione o meno del bollino sia usata strumentalmente dall'amministrazione finanziaria per condizionare il contenuto (non solo finanziario) di determinate scelte, limitando di fatto il potere decisionale delle amministrazioni proponenti e, per i testi di iniziativa parlamentare, persino del Parlamento. A quest'ultimo riguardo, va ricordato che la legge di contabilità pubblica condiziona il passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento alla procedura di verifica della relazione

¹²⁴ Si ricorda il testo della legge di stabilità per il 2015, che è stato bollinato dopo la trasmissione al Presidente della Repubblica, determinando una imbarazzante (per il governo) situazione di stallo istituzionale.

tecnica e al prospetto riepilogativo della Ragioneria generale dello Stato¹²⁵.

b) «Contrappesi» con poco peso ...

Un altro e più generale limite, invece, riguarda la mancanza di un efficace controllo (da parte tanto del Parlamento, quanto della Corte dei conti) sull'attività di decisione (nonché di gestione) della spesa pubblica da parte del governo e, soprattutto, sulla sua capacità di rispettare e assicurare effettivamente l'equilibrio della finanza pubblica¹²⁶. In altri sistemi le forme di controllo, da questo punto di vista, appaiono più efficaci.

Nel modello britannico, ad esempio, i principali «contrappesi» all'esercizio del potere di spesa da parte del governo sono rappresentati, soprattutto, dal *National Audit Office* – *Na* e dal *Committee of Public Accounts-Pac*. Il primo soggetto è una struttura tecnica e indipendente dal governo (non è una corte) e svolge attività di controllo «objectively and independently on what government does» (e «cannot therefore act as adviser on the specific decisions the government takes») e «provides assurance that the financial statements present a “true and fair” view of the financial position and performance of the body in accordance with the statute, charter or other regulatory framework which underpins it»¹²⁷. La sua attività è servente al più generale controllo del Parlamento e, in particolare, del *Committee of Public Accounts*, nella misura in cui la sua «public audit perspective helps Parliament hold government to account and improve public services»¹²⁸.

¹²⁵ Si v. il comma 8, articolo 17, legge n. 196/2009.

¹²⁶ Ciò, a sua volta, rivelerebbe che non vi sono efficaci strumenti in grado di valutare in modo effettivo e preciso se la dichiarazione di sostenibilità e compatibilità finanziaria fatta ogni volta dalla Ragioneria, attraverso l'apposizione del bollino, sia poi nei fatti corretta e adeguata.

¹²⁷ Si v. *www.nao.org.uk*.

¹²⁸ Il Comitato, dunque, è una struttura interna alla *House of Commons*. Esso riceve i risultati del controllo svolto dal NAO. Sulla base di questi elementi e delle proprie istruttorie, tale soggetto «examine(s) “the accounts showing the appropriation of the sums granted to Parliament to meet the public expenditure, and of such

Il sistema britannico collega espressamente il ruolo di tali strutture all'esigenza di verificare e fare valere la responsabilità (finanziaria) del governo¹²⁹, identificando chiari «steps in the accountability process», per cui in estrema sintesi: «Government requests and Parliament grants fund; C&AG [Comptroller and Auditor General] audits accounts, examines spending and reports to Parliament; PAC session and report; Government response; NAO monitoring of government action and follow-up»¹³⁰.

Nel modello francese, invece, vi sono i controlli della *Cour de discipline budgétaire et financière* e (*Cdbf*), della *Cour des comptes* e del Parlamento. Tra questi, il ruolo più importante è svolto dalla *Cour des comptes*, che, oltre al «contrôle des comptes des comptables publics» e al «contrôle de la gestion», svolti sia dalla Corte, sia dalle sue camere regionali e territoriali (*Chambres régionales* e *Chambres territoriales*), ha la funzione di «certificare» i conti dello Stato (si tratta di una procedura diversa dalla verifica, corrispondente alla parificazione)¹³¹, essendo un «contrôle de la sincérité des comptes» con lo scopo di fornire «une assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité générale fiabilisée»; dunque, la «certification offre au Parlement un outil considérable,

other accounts laid before Parliament as the Committee may think fit» (Standing Order No 148). The Committee does not consider the formulation or merits of policy (which fall within the scope of departmental select committees); rather it focuses on value-for-money criteria which are based on economy, effectiveness and efficiency)». Si v. www.nao.org.uk.

¹²⁹ «The National Audit Act del 1983 does not allow the C&AG to question the merits of policy objectives. This is vital in safeguarding our independence and objectivity and means we are free from political influence» (www.nao.org.uk).

¹³⁰ Infine, ancora più specifica è l'attività di un terzo soggetto, l'*Office for Budget Responsibility*, il cui compito è «examine and report on the sustainability of the public finances». Tale struttura è stata istituita in tempi relativamente recenti (*Budget Responsibility and National Audit Act 2011* (c. 4) Schedule 1) ed è collegata al governo, sia in relazione alla composizione, sia per quanto riguarda l'attività (l'Ufficio esegue gli indirizzi indicati nella *Charter for Budget Responsibility* adottata dal Ministro del tesoro).

¹³¹ Si v. gli articoli 62 e 63 della *Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificatif pour 2011*.

charge à lui ensuite de s'en saisir pleinement dans le cadre de sa mission de contrôle»¹³².

Infine, soprattutto a seguito della modifica della Costituzione nel 2008, il controllo parlamentare sull'attuazione delle leggi finanziarie e delle previsioni di spesa del governo è molto approfondito¹³³ e include anche la valutazione delle politiche pubbliche (articolo 24 Cost. franc.). Tra il Parlamento e la *Cour des comptes* è, poi, prevista una forte interazione: la Corte partecipa alle audizioni svolte dal primo e al lavoro del *Comité d'évaluation et de contrôle* (CEC). In via più generale, la Costituzione francese (articolo 47-2) stabilisce che la Corte assiste il Parlamento nel controllare l'azione di governo e, in particolare, l'esecuzione delle leggi finanziarie e delle leggi di spesa. Il Parlamento riceve i rapporti della Corte, che possono essere oggetto di specifici dibattiti parlamentari; a sua volta, il Parlamento può rivolgere domande alla Corte.

Nel sistema italiano, i controlli non sono svolti da soggetti come il NAO ma dalla Corte dei conti (organo di natura giudiziaria, titolare di funzioni ausiliarie rispetto al governo e concentrato, a livello centrale, soprattutto sui controlli di legittimità). Anche in comparazione al modello francese, è possibile notare una differenza significativa: nel sistema francese, è previsto che la valutazione dell'entità e dell'adeguatezza delle coperture sia direttamente ri-

¹³² A. BAUDU, *Droit des finances publique*, Paris, Dalloz, 2015, 531. Tale certificazione è una opinione scritta e motivata che esprime, sotto la responsabilità della Corte, un controllo esterno sui conti di un ente e può avere differenti forme. Se la Corte si rifiuta di emettere la certificazione, significa che sono state riscontrate irregolarità in relazione al profilo della *sincérité*. La Corte redige poi un rapporto annuale sulla compatibilità e conformità dei conti, che trasmette alle Camere.

¹³³ L'adozione della *Lolf* ha contribuito in modo significativo al raggiungimento di questo risultato, rafforzando il ruolo delle commissioni finanziarie del Parlamento. Tali commissioni svolgono il controllo, innanzitutto, sulla base di un corredo di atti e informazioni previsti dalla citata legge (articoli 10, 12, 13 e 14) e che consistono anche nella documentazione allegata alla *loi de règlement* (articolo 54). Gli altri strumenti di controllo sono, poi, quelli tradizionali corrispondenti a quesiti scritti, interrogazioni, audizioni, ecc., di cui il Parlamento ha fatto un estesissimo uso soprattutto negli ultimi dieci anni.

messa alla *Cour des comptes*, che è chiamata ad emettere la c.d. «certificazione» (potere molto penetrante e incisivo in sede di verifica della sostenibilità e compatibilità finanziaria degli atti di spesa del governo); nel sistema italiano, invece, la Corte dei conti svolge un controllo periodico (e di natura quasi discorsiva) sulla copertura finanziaria di interi gruppi di provvedimenti. Questo controllo non ha alcuna incidenza sull'atto sottoposto al controllo stesso, ma ha un esclusivo fine «referente».

Va altresì notato che nei sistemi inglese e francese esiste una forte connessione tra l'organo di controllo "indipendente" e il Parlamento. In Gran Bretagna, le interazioni e i collegamenti tra il NAO e il PAC sono disciplinati dalla legge; inoltre, essi sono di natura sia strutturale, sia funzionale. Nel modello francese, il collegamento tra Parlamento e *Cour des comptes* è, attualmente, molto forte, essendo stato rafforzato a partire dal 2001 con la *Lolf* e nel 2008 con la modifica della Costituzione. In Italia, invece, nonostante vi siano alcune (poche) previsioni che collegano l'attività della Corte dei conti a quella del Parlamento in relazione allo svolgimento del controllo sull'azione del governo¹³⁴, non si avvertono la stessa attenzione e intensità di interazioni presenti e disciplinati negli altri due modelli.

Infine, sia nel sistema britannico che in quello francese, la normativa attribuisce espressamente e disciplina in modo dettagliato funzioni di controllo specifiche a organismi interni al Parlamento. Nel sistema italiano, la normativa di contabilità pubblica ha trascurato per molto tempo questo profilo¹³⁵. Soltanto nel 2012, è stato previsto l'Ufficio parlamentare di bilancio (si v. la legge n. 243 del 2012, articoli 16 ss.), con una funzione principale di *fiscal council*¹³⁶.

¹³⁴ Si v. specialmente il comma 2 dell'articolo 100 Cost.

¹³⁵ Attualmente, l'articolo 1 della legge n. 163/2016 introduce alcune misure (ancora però insufficienti) per rafforzare tale controllo.

¹³⁶ Sul punto si v. l'articolo 10 *ter* della legge n. 196/2009, introdotto dall'articolo 2, comma 1, lett. d), del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54. Per approfondire le attività di tale organismo, si consulti il sito istituzionale: www.upbilancio.it.

In conclusione, nel sistema italiano vi sono i «contrappesi» ma questi hanno poco peso: operano in via soltanto occasionale; sono deboli; interagiscono male e non in modo sistematico; risentono della natura giudiziaria del personale interno (questo nel caso, naturalmente, della Corte dei conti e della Corte costituzionale); non hanno un ruolo incisivo. Tale questione si collega, evidentemente, alla questione ancora più generale dell'inadeguatezza del controllo parlamentare sulla spesa pubblica e dei mezzi esistenti per fare valere la responsabilità del governo in relazione alla decisione e gestione della stessa.

6.4. Le prospettive

La riforma del bilancio, approvata nel 2016, avrà, tra le sue varie conseguenze, anche quella di rafforzare, indirettamente, l'attività di bollinatura del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato. In questa prospettiva devono essere, infatti, interpretate almeno tre delle novità principali introdotte dalla legge n. 163/2016, in modifica della legge di contabilità pubblica del 2009.

In primo luogo, è riconosciuto all'amministrazione finanziaria una specie di compito «previsionale» degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai c.d. indicatori di benessere equo e sostenibile (si v. i nuovi commi 10 *bis* e 10 *ter*, inseriti nell'articolo 10 della legge n. 196/2009); questo compito previsionale consente al Ministero di avere a disposizione dati molto rilevanti e che si possono rivelare preziosi al fine di valutare più compiutamente e ampiamente la sostenibilità economico-finanziaria degli atti governativi. In secondo luogo, la nuova configurazione della legge di bilancio (che, in estrema sintesi, da legge c.d. «formale» assume ora natura «sostanziale»), con l'articolazione in due sezioni (si v. spec. i nuovi articoli 18 e 21 della legge n. 196/2009)¹³⁷ e la previsione di una relazione tecnica allegata all'intera legge (commi 12 *bis* e 12 *ter*

¹³⁷ Si v. altresì l'articolo 15 della legge n. 243/2012, comma 1.

dell'articolo 21, legge n. 196/2009)¹³⁸, determina, indirettamente, una estensione del perimetro di applicazione della procedura di bollinatura, che riguarderà difatti anche i contenuti della legge di bilancio *stricto sensu*¹³⁹. In terzo luogo, viene ulteriormente arricchita la disciplina in tema di copertura finanziaria delle leggi, attraverso alcune rilevanti integrazioni all'articolo 17 della legge n. 196/2009, che rendono la procedura ancora più articolata e sofisticata¹⁴⁰.

Queste nuove previsioni segnano, nel complesso, una direzione molto precisa, che è quella di un (ulteriore) potenziamento, di fatto, del ruolo dell'amministrazione finanziaria nella decisione finanziaria in senso lato. Nonostante non sia trascurabile come i contenuti di tale decisione dipendano sempre più strettamente da scelte prese «altrove» (ossia in sede europea), sottraendo gli stessi al reale margine di apprezzamento del governo nazionale, il ruolo e le funzioni di certezza e tutela svolti, però, dall'amministrazione finanziaria tendono non solo a rimanere intatti, ma, paradossalmente, a fortificarsi in riflesso dello stesso processo di "europeizzazione" della finanza pubblica.

L'amministrazione finanziaria continua, infatti, ad essere il «guardiano della borsa», il che tuttavia non si traduce più in ruolo di guida (che ormai non le appartiene, come non appartiene nean-

¹³⁸ Si v. anche il nuovo comma 12 dello stesso articolo.

¹³⁹ In sintesi: «La prima sezione, dedicata esclusivamente alle misure volte a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, svolge, essenzialmente, le funzioni dell'ex disegno di legge di stabilità; la seconda, dedicata, invece, alle previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente, assolve la funzione del disegno di legge di bilancio». Camera dei deputati, *Scheda di lettura della legge 4 agosto 2016, n. 163*, 19 settembre 2016, n. 452/2. Va notato che l'articolo 14, comma 3, della legge n. 243/2012, a cui si collega la predetta previsione, stabilisce, in via generale, che i nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio «devono risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio stesso»; di conseguenza, non sussiste un vero obbligo di copertura per la legge di bilancio ma un obbligo di più generale compatibilità con il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, che costituisce proprio l'oggetto dell'attività di bollinatura.

¹⁴⁰ Per l'analisi di tali integrazioni si rinvia ai par. 2.2. e, più in generale, par. 1.

che al governo nazionale, essendo ora rimesso alle istituzioni europee), ma nell'accollo di crescenti oneri e adempimenti (adozione di documenti tecnici, monitoraggi, programmi, tenuta di banche dati, relazioni, prospetti, ecc.), che sono sempre più aumentati con l'irrigidimento delle politiche europee sulla spesa pubblica¹⁴¹.

Nel complesso, è difficile negare che tale attività dell'amministrazione finanziaria abbia effetti positivi nei confronti del sistema amministrativo italiano e questo nonostante il Paese abbia un debito pubblico tra i più elevati tra i Paesi occidentali e non si contraddistingua, di certo, per una efficiente gestione della spesa pubblica. Tale attività, sebbene sia nata come strumento di «espansione» dell'amministrazione finanziaria, si è poi sviluppata, difatti, come mezzo di tutela finanziaria, innescando un importante circuito virtuoso che, avviatosi con lo sviluppo di un controllo della Corte costituzionale sull'osservanza del principio di copertura finanziaria delle leggi, in aggiunta al più limitato controllo di legittimità della Corte dei conti, ha portato nel tempo a una crescente attenzione al rilievo di tale principio, culminata con l'adozione della legge n. 362/1988 e delle successive normative che hanno introdotto più compiuti parametri e procedure.

In un tale contesto, l'attività dell'amministrazione finanziaria ha teso, di fatto, a compensare l'inadeguatezza del controllo parlamentare sulla spesa pubblica, la debolezza della funzione di controllo *stricto sensu* svolta dalle altre istituzioni, la scarsa "responsabilizzazione" del governo in ordine al cattivo esercizio del potere decisionale e gestionale di spesa, soprattutto alla luce delle delibere della Corte dei conti sulle coperture o in sede di parificazione del rendiconto generale dello Stato¹⁴².

¹⁴¹ Si v., ad esempio, Ragioneria generale dello Stato, *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Legge 243 del 2012. Note brevi*, febbraio 2013, 2.

¹⁴² Va notato che la mancata approvazione del rendiconto da parte delle Camere (che potrebbe basarsi proprio sulla mancata parificazione o sui predetti rilievi della Corte dei conti) costituisce il principale modo, nell'ordinamento italiano, di collegare la responsabilità del governo alla gestione della spesa pubblica: alla reiezione del rendiconto non potrebbero che conseguire, infatti, le dimissioni del governo (a prescin-

Tutto questo rende certamente auspicabile l'avvio di una riflessione sull'opportunità di disciplinare bene l'attività di esame e apposizione del bollino ai fini, per esempio, di rendere più trasparente tale pratica, fissare tempi più ampi e rigorosi nella procedura, limitare il più possibile i fattori che contribuiscono all'"effetto di cattura", chiarire meglio l'interazione in tale sede tra l'amministrazione finanziaria, le amministrazioni proponenti, il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza, ecc. Ad ogni modo, è evidente come il ruolo della Ragioneria generale dello Stato nelle forme esaminate costituisca, da oltre un secolo a questa parte ed anche per il prossimo futuro, un pilastro importante per il funzionamento del sistema amministrativo italiano¹⁴³... e il bollino è sempre lì a ricordarcelo.

dere dalla proposizione di una mozione di sfiducia). Storicamente, l'unico governo ad avere dato le dimissioni per la mancata approvazione, da parte delle Camere, del rendiconto generale dello Stato, è stato il governo Gorla (1987-1988), che ha rappresentato anche il primo caso nella storia della Repubblica italiana di mancata approvazione del rendiconto generale dello Stato da parte delle Camere. Il secondo caso di mancata approvazione del rendiconto risale, invece, all'ottobre 2011 – ultimo governo Berlusconi – (l'articolo 1 del d.d.l. di approvazione del rendiconto consuntivo, licenziato dal Senato della Repubblica il 14 settembre 2011, non è stato approvato dalla Camera, che si è espressa sfavorevolmente). Tuttavia, in questa circostanza, non sono seguite le dimissioni del governo (la mancata approvazione venne definita un mero incidente, peraltro favorito da un forte tasso di assenza dei componenti della maggioranza il giorno delle votazioni); il governo riacquistò immediatamente la fiducia, attraverso l'apposizione della questione di fiducia sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio; il rendiconto venne poi approvato nel novembre 2011. Da lì a poco, il governo ha comunque dato le dimissioni, sulla base di molteplici pressioni e cause (scarsamente dipendenti dal pregresso incidente).

¹⁴³ Tale conclusione vale soprattutto se si considera che a livello regionale, dove non opera la Ragioneria generale dello Stato nei modi analizzati, sia la Corte dei conti che la Corte costituzionale hanno riscontrato che l'adozione degli atti avviene, tendenzialmente, con una generale disattenzione alla presenza delle coperture e alla sostenibilità finanziaria delle leggi (in modo più ampio e più grave che a livello nazionale), il che, come è noto, si è tradotto in acclamate situazioni di squilibrio economico-contabile di alcune regioni, impossibilità di procedere a parificazione di alcuni rendiconti regionali, dissesto finanziario diffuso a livello territoriale.

Bibliografi

- U. Allegretti, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1971, *passim*;
- U. Allegretti (a cura di), *Controlli amministrativi*, Bologna, il Mulino, 1995, *passim*;
- G. Arena, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa. Certezze, semplificazione e informatizzazione del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*, Rimini, Maggioli, 2001, 46 ss.;
- F. Battini, *Copertura delle leggi di spesa ed equilibri di bilancio*, in *Politica e mezzogiorno*, N.s. 2, n. 1, 1993, 117-127;
- F. Battini, *Le norme costituzionali su finanza pubblica e controllo*, in *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*, Atti del XXXIX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, 16-18 settembre 1993, Milano, Giuffrè, 1995, 101 ss.;
- S. Bartole, *Copertura delle nuove spese e finanza pubblica allargata*, in *Le regioni*, vol. 9, n. 2, 1981, 1061-1078;
- A. Baudu, *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, 2015, *passim*;
- A. Benedetti, *Certezza pubblica [dir. amm.]*, in *Diritto on line*, Roma, Treccani, 2014 ([http://www.treccani.it/enciclopedia/certezza-pubblica-dir-amm_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/certezza-pubblica-dir-amm_(Diritto-on-line)/));
- A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilanci*, Milano, Giuffrè, 1985, 460 ss.;
- A. Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, vol. 57, n. 3, 2012, 1685-1691;
- A. Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)*, Voce degli Annali VII dell'Enciclopedia del Diritto, Milano, Giuffrè, 2014;
- A. Brancasi, *Sull'obbligo della copertura finanziaria vengono accantonate certezze consolidate* (nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 2014), 2015, consultabile su www.forumcostituzionale.it;
- S. Buscema, *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri* in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 25, 1966, 208-220;
- S. Cassese, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *Pol. dir.*, n. 1, 1973, 39 ss.;
- S. Cassese, *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1974, 962 ss.;
- S. Cassese, *Burocrazia ed economia pubblica. Cronache degli anni '70*, Bologna, il Mulino, 1978, 208 ss.;

- S. Cassese, *La finanza come strumento di azione dei poteri pubblici*, in *Riv. dir. fin.*, n. 2, 1990, 235;
- S. Cassese (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, il Mulino, 1993;
- R. Chiappa, *Art. 81 ultimo comma della Costituzione, controllo della spesa pubblica e poteri del giudice*, in *Legalità e giustizia*, 1983, 125-131;
- C. Chimenti, *Il Parlamento e la spesa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 1963, 500 ss.;
- S. Civitarese Matteucci, *I controlli di legalità negli enti locali*, in *Aa.Vv., Democrazia Amministrazione Controlli*, Napoli, Esi, 2008, 103-121;
- G. Clemente di San Luca, *I controlli*, in *Lezioni*, a cura di G. Palma, Napoli, Esi, 2011, 173-204;
- P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, il Mulino, 1999, 43 ss.;
- E. D'Alterio, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2015, *passim*;
- E. D'Alterio, *Finanza pubblica e amministrazione: "verifiche" e "bollino" della Ragioneria generale dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2016, 1009 ss.;
- G. D'Auria, *Leggi di spesa e copertura finanziari*, in *Il foro italiano*, n. 12, pt. 3, 2000, 599-600;
- M. De Benedetto, *Controlli – II) controlli amministrativi*, in *Enc. giur.*, IX, 2007, *ad vocem*;
- G. De Giorgi Cezzi, *I controlli nell'amministrazione moderna: la funzione di controllo dal garantismo alla regolazione*, Roma-Bari, Laterza, 1990, *passim*;
- P. De Ioanna, *Copertura delle leggi di spesa*, in *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. Barrettoni Arleri, Milano, Giuffrè, 1989, 119 ss.;
- G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996;
- G. della Cananea, *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, a cura di G. della Cananea e M. Dugato, Napoli, ESI, 2006, 138;
- M. Duverger, *Finances publiques*⁶, Paris, PUF, 1968, 238;
- L. Einaudi, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, 201-207;
- A. Falzea, *Accertamento (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, I, 1958, *ad vocem*;
- R. Fauci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975, *passim*;
- R. Ferrara, *L'incertezza delle regole tra indirizzo politico e «funzione definitoria» della giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2014, 651-693;
- A. Fioritto, *La funzione di certezza pubblica*, Padova, Cedam, 2003, *passim*;
- U. Forti, *I controlli sull'amministrazione comunale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, II, parte 2a, Milano, Società editrice libraria, II, 2, 1915, 607 ss.;
- U. Forti, *Visto*, in *Enciclopedia italiana (Treccani)*, 1937, *ad vocem*;
- F. Fracchia e M. Occhiena (a cura di), *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano, Egea, 2006;
- F. Fracchia, *Corte dei conti e tutela della finanza pubblica: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2008, 669;
- P. Germani, *La Ragioneria generale dello Stato ed i controlli sulla finanza pubblica*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, *passim*;
- M.S. Giannini, *Accertamento (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Enc. dir.*, I, 1958, *ad vocem*;
- M.S. Giannini, *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, 1960, *ad vocem*;
- M.S. Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1974, 1263 ss.;
- M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, 137-138;
- M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*³, Milano, Giuffrè, 1993, *passim*;
- A. Giulianelli, *Ordinamento, attribuzioni e funzioni della Ragioneria generale dello Stato*, dattiloscritto, 1956;
- R. Gneist, *Legge e bilancio. Controversie costituzionali in base alla crisi del governo prussiano del marzo 1878*, ed. it. a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 1997, 28;
- M. Hauriou, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Gal des Lois et des Arrêts, 1903, 714 ss.;
- M. Immordino, *Verso un nuovo statuto dei controlli della Corte dei conti*, in *Aa.Vv., Storia e attualità della Corte dei conti: atti del convegno di studi*, 29 novembre 2012, Palermo, Mediterranea, ricerche storiche, Quaderni, n. 23, 2013, 117;
- P. Laband, *Il diritto del bilancio*, ed. it. a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 2007, 169;
- R. Lombardi, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003, *passim*;
- N. Lupo, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1999, 973 ss.;

- N. Lupo, *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007, *passim*;
- G. Melis, *La lunga storia dei controlli: i conti separati dall'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2014, 408;
- M. Menzani (a cura di), *Ragioneria generale dello Stato e Direzione provinciale del tesoro*, Napoli, Simone, 1987;
- A. Monorchio e L.G. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*⁶, Bari, Cacucci, 2014, 71 ss.;
- C. Mortati, *Il controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione*, in *Rass. parl.*, n. 7-9, 1965, 315 ss. e pubblicato anche in *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, IV, Milano, Giuffrè, 1972, 144;
- G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 2009, 245 ss.;
- V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, *passim*;
- R. Perez, *La "tutela" della finanza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2009, 1206-1210;
- R. Perez, *L'accentramento della decisione finanziari*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2010, 679 ss.;
- R. Perez, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2014, 197 ss.;
- R. Perez, *Il ritorno del bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2016, 758 ss.;
- C. Petrocchi, *Il problema della burocrazia*, Roma, Migliaresi, 1944, *passim*;
- F. Piga, *Prassi amministrativa*, in *Enc. dir.*, XXXIV, *ad vocem*;
- E. Presutti, *Il controllo preventivo della Corte dei conti sulle spese pubbliche*, Torino, Utet, 1908, 205 ss.;
- Ragioneria generale dello Stato, *Raccolta degli esempi di Scrittura in Partita Doppia compilati per la Contabilità generale del Regno d'Italia*, 1887, *passim*;
- Ragioneria generale dello Stato, *La ragioneria generale dello Stato: origine e sviluppi*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1959, *passim*;
- Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1969, *passim*;
- Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del cinquantenario del riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e della istituzione dei Servizi ispettivi di finanzia*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, *passim*;
- M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, *passim*;

- A. Romano Tassone, *Amministrazione pubblica e produzione di "certezza": problemi attuali e spunti ricostruttivi*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2005, 867 ss.;
- L. Sambucci, *Studi sui controlli amministrativi*, Torino, Giappichelli, 2005, *passim*;
- A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*³, Napoli, Jovene, 1955, 380 ss.;
- M.A. Sandulli, *Certificazioni*, in *Enciclopedia Italiana – VII Appendice*, Roma, Treccani, 2006 ([http://www.treccani.it/enciclopedia/certificazione_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/certificazione_(Enciclopedia-Italiana)/));
- E. Silvestri, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1950, 27-28;
- M. Stramacci, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, I, n. 12, 1959, 151 ss.;
- B. Tonoletti, *L'accertamento amministrativo*, Padova, Cedam, 2001, *passim*;
- G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, Bologna, il Mulino, 2014, 253;
- F. Waserman, *Les finances publiques*⁸, Paris, La documentation Française, 2016, 73;
- G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*², IV, Milano, Giuffrè, 1945, 249 ss.

L'AUTRICE

ELISA D'ALTERIO è ricercatore di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania e professore aggregato di diritto della finanza pubblica all'Università "Suor Orsola Benincasa" (Napoli). Visiting Research Fellow a "SciencesPo" (Parigi), è avvocato e componente dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Ha pubblicato opere, anche in lingua inglese, in materia di controlli amministrativi, finanza pubblica, esternalizzazioni e servizi pubblici, trasparenza e anticorruzione nel settore pubblico, sistema amministrativo penitenziario, oltre che su temi di diritto amministrativo europeo e globale.

PUBBLICAZIONI DELL'ISTITUTO DI RICERCHE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (IRPA)

- A. BATTAGLIA, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, 2014
- G. NAPOLITANO (a cura di), *Le avventure del giovane giurista. Guida alla ricerca nel diritto*, 2014
- A. NATALINI, G. VESPERINI (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, 2015
- L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, 2016
- G. NAPOLITANO, A. PETRETTO (a cura di), *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, 2017
- M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, 2017

RAPPORTI IRPA

2012

1. G. NAPOLITANO (a cura di), *Il capitalismo municipale*, 2013
2. L. FIORENTINO, L. SALTARI, *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione*, 2013
3. B. CAROTTI, E. D'ALTERIO (a cura di), *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, 2013
4. M. BENEDETTI, G. BERTEZZOLO, H. CAROLI CASAVOLA, M. DE BELLIS, E. MORLINO, S. PELLIZZARI, *La parità di genere nella pubblica amministrazione*, 2013

2014

1. H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *I collaboratori dei parlamentari. Il personale addetto alla politica*, 2014
2. M. SAVINO (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, 2014

2015

1. M. MACCHIA (a cura di), *Le società a partecipazione statale*, 2015
2. G. NAPOLITANO (a cura di), *La regolazione del settore postale nell'era digitale*, 2015