



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**Elementi per l'audizione in materia di introduzione del
principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale**

*(Commissioni riunite I - Affari costituzionali e
V - Bilancio, Tesoro e Programmazione)*

26 ottobre 2011



La

Corte dei Conti

N.54/AUD/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Raffaele SQUITIERI, Mario G.C. SANCETTA, Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Nicola MASTROPASQUA, Pietro DE FRANCISCIS, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Gaetano D'AURIA;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Maurizio PALA, Giovanni COPPOLA, Mario NISPUI LANDI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la nota n. 3498/COM del 18 ottobre 2011 a firma del Presidente della Commissione bilancio tesoro e programmazione del Senato della Camera dei deputati;

Uditi, nell'adunanza del 24 ottobre 2011, i relatori: Pres. Paolo Neri, Cons. Maurizio Pala, Cons. Marco Pieroni, Cons. Enrico Flaccadoro e Cons. Natale A.M. D'Amico;

DELIBERA

l'approvazione degli elementi per l'audizione presso le Commissioni congiunte, I Affari Costituzionali e V Bilancio della Camera dei Deputati, sul d.d.l. Costituzionale A.C. 4620 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

I RELATORI

F.to Paolo NERI
F.to Maurizio PALA
F.to Marco PIERONI
F.to Enrico FLACCADORO
F.to Natale A.M. D'AMICO

IL PRESIDENTE

F.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 26 ottobre 2011.

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio MICHETTI

INDICE

| | Pag. |
|--|------|
| 1. Vincoli europei e pareggio di bilancio | 3 |
| 2. Il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche per il governo della finanza pubblica | 4 |
| 3. La legge rinforzata: principi e criteri | 6 |
| 4. Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economica | 7 |
| 5. Competenza economica e saldi di finanza pubblica | 8 |
| 6. L'equilibrio di bilancio nelle amministrazioni locali | 10 |
| 7. I limiti all'indebitamento per le amministrazioni locali | 11 |
| 8. L'operatività della regola costituzionale: i problemi aperti | 12 |
| 9. La competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario | 14 |
| 10. Monitoraggio, controlli e giustiziabilità | 16 |

1. Vincoli europei e pareggio di bilancio.

Con le proposte di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale si intende rafforzare l'adeguamento delle procedure e delle norme di contabilità e di finanza pubblica agli indirizzi di armonizzazione e di coordinamento definiti in sede di Unione europea.

I vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea sono consolidati dalla fissazione di alcuni principi costituzionali: il perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle amministrazioni pubbliche; il divieto per il bilancio dello Stato di ricorrere all'indebitamento, se non nelle fasi avverse del ciclo economico o per uno stato di necessità; la limitata facoltà di indebitamento degli enti territoriali condizionata alla contestuale definizione di piani di ammortamento e, comunque, all'equilibrio complessivo del comparto.

La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio è, comunque, un'operazione complessa, per il successo della quale è necessario il concorso di una molteplicità di adempimenti. Il rispetto dei principi fissati dalla riforma non dipende, infatti, soltanto dal contenuto delle modifiche al testo costituzionale (che, pure, vanno esaminate per verificarne la rispondenza ad un disegno coerente), ma anche (e soprattutto) dalla capacità di realizzare, in modo congruo e concatenato, modifiche rilevanti nella legislazione contabile e nelle procedure decisionali relative al ciclo di programmazione economico-finanziaria.

Lo schema di riferimento deve, perciò, tradursi "in principi e criteri" in grado di fornire al Governo e alle amministrazioni pubbliche una guida concreta per la fissazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, per il monitoraggio della spesa e delle entrate, per le attività di controllo *ex ante* ed *ex post* dei conti pubblici, per l'adozione di interventi correttivi.

Alla c.d. "legge rinforzata" è assegnata la funzione di quadro di riferimento della contabilità e della finanza pubblica; un quadro nel quale devono essere definite alcune questioni fondamentali, come: il perimetro di riferimento delle nuove regole (quali settori e/o quali enti); i limiti e il significato dell'equilibrio dei bilanci, le eccezioni alla regola del pareggio e al divieto di indebitamento; i margini per la compensazione tra settori o tra enti, il momento contabile da monitorare (cassa, competenza giuridica o

competenza economica); i ruoli e le responsabilità in tema di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni quantitative necessarie per le procedure di controllo *ex ante* ed *ex post*; le competenze e le modalità per i controlli preventivi e successivi.

In primo luogo, risulta chiara e condivisibile la scelta innovativa (rispetto all'impianto della vecchia legge n. 468 del 1978) di estendere l'ambito di applicazione delle norme di contabilità e di finanza pubblica al complesso delle amministrazioni pubbliche, nozione i cui confini discendono dal rispetto delle regole internazionali di contabilità nazionale (SEC'95) che definiscono i criteri di inclusione degli enti.

L'Istituto nazionale di statistica è tenuto a pubblicare annualmente in Gazzetta Ufficiale l'elenco delle unità istituzionali che compongono il settore delle Amministrazioni pubbliche (articolo 1 comma 3 legge 196/2009). A tale aggregato, dunque, si devono rapportare i documenti programmatici nel fissare gli obiettivi di saldo (l'indebitamento netto) o di debito e le istituzioni di controllo, allorché si intenda verificare *ex ante* ed *ex post* la coerenza tra andamenti previsti o realizzati e gli obiettivi stessi. Gli obiettivi, inoltre, devono essere espressi anche per i principali sottosectori del conto delle amministrazioni pubbliche (Stato e altre Amministrazioni centrali, enti territoriali ed enti di previdenza e assistenza).

In secondo luogo, si deve osservare come la nozione di equilibrio di bilancio si presti ad una lettura non univoca. E il confronto tra le diverse proposte di riforma non dissolve le incertezze e le perplessità in proposito.

Anche avendo a riferimento il progetto governativo, si può rilevare che il testo normativo richiama il "perseguimento degli equilibri di bilancio", mentre la relazione introduttiva si riferisce esplicitamente al "pareggio". Si tratta di una questione non solo nominalistica che, pertanto, riversa sulla "legge rinforzata" un onere interpretativo di non marginale rilievo, soprattutto con riguardo ai contributi richiesti ai diversi livelli di governo.

2. Il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche per il governo della finanza pubblica.

La scelta del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche come aggregato di riferimento per la gestione della finanza pubblica discende dall'esigenza di confrontabilità degli andamenti dei conti pubblici dei diversi Paesi europei. Tuttavia il ricorso a tale criterio contabile impone percorsi tecnicamente non agevoli e solleva

questioni interpretative che si riflettono anche sulla lettura dei nuovi principi costituzionali.

Una prima questione è connessa all'orientamento – comune alle diverse proposte di legge e in linea con gli indirizzi europei – secondo il quale il pareggio di bilancio deve essere calcolato al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*.

In altri termini, ogni qualvolta il tasso di crescita effettivo dell'economia rimane al di sotto del tasso di crescita potenziale, occorre depurare il bilancio dagli effetti connessi a questo minor prodotto. Le metodologie utilizzate, anche dalle istituzioni internazionali, per compiere questa depurazione sono assai diversificate. La stessa stima del tasso di crescita potenziale è questione complessa, che ammette diverse soluzioni tecniche. Sembra, pertanto, opportuno rimettere la scelta alla preliminare valutazione del Governo, al quale la Costituzione attribuisce una riserva di iniziativa in materia di bilancio, e all'attento scrutinio tecnico di un organo in posizione di terzietà, chiamato a giudicare della fondatezza sia delle previsioni formulate dal Governo in sede di predisposizione del bilancio preventivo, sia delle motivazioni fornite in sede di rendiconto nel caso che l'emersione *ex post* di un disavanzo venga giustificata con un andamento economico peggiore del previsto.

In astratto, poi, la correzione per l'andamento ciclico dell'economia dovrebbe agire simmetricamente sia nelle fasi avverse per giustificare un deficit, sia nelle fasi favorevoli, obbligando ad un avanzo. Sul piano pratico è tuttavia preferibile la soluzione, proposta in numerosi d.d.l. all'attenzione del Parlamento, secondo la quale nelle fasi avverse è possibile registrare un disavanzo pari all'effetto del ciclo sul bilancio (lasciando operare i c.d. “stabilizzatori automatici”), salvo poi compensare questo disavanzo “ammortizzandolo” in un arco di tempo delimitato.

Attraverso questa soluzione, si garantirebbe nel periodo medio-lungo una stabilità nel livello assoluto del debito pubblico; la sua incidenza in rapporto al PIL decrescerebbe in proporzione pari al tasso di crescita nominale del prodotto.

Oltre alla possibilità, generalmente e opportunamente prevista, di un bilancio che si discosti dal pareggio in relazione allo sfavorevole andamento ciclico dell'economia, occorrerà prevedere anche la possibilità che ciò avvenga in relazione ad eventi eccezionali, ovviamente non tipizzabili (calamità naturali, emergenze sanitarie...). Per

evitare che questi eventi eccezionali divengano il facile *escamotage* attraverso il quale sfuggire al vincolo di pareggio del bilancio, si può pensare a due diversi strumenti. Il primo è simile a quello relativo agli effetti delle fasi cicliche avverse: non dovrebbe essere consentito che un evento eccezionale produca un incremento permanente del livello del debito e, per evitare che ciò accada, occorre prevedere che gli effetti finanziari siano anch'essi compensati in un arco di tempo delimitato. Il secondo attiene all'ipotesi che l'eccezionalità dell'evento venga sancita da una maggioranza parlamentare più ampia di quella necessaria per sostenere il Governo.

3. La legge rinforzata: principi e criteri.

In particolare la proposta di legge governativa (A.C. 4620) prevede l'aggiunta di un comma terzo nell'ambito dell'art. 53 Cost.

A parte le valutazioni di carattere "topografico" e di formulazione, deve convenirsi, nel merito, sull'introduzione dei principi di "equilibrio dei bilanci e di contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni".

I criteri e i contenuti di tale principio – alla luce del quale vanno poi coerentemente interpretati gli artt. 81, primo comma, e 119, primo comma, Cost. come riformulati dagli artt. 2 e 3 del d.d.l. governativo – sono affidati ad una legge connotata dall'approvazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, e dunque qualificabile come "legge rinforzata", con competenza specifica nella materia in esame e modificabile solo con legge da approvare con la medesima maggioranza qualificata.

Al riguardo sarebbe auspicabile prevedere un termine entro il quale approvare detta "legge rinforzata", dato che essa costituirebbe condizione per l'operatività del principio del pareggio.

Per quanto riguarda la formulazione dei "criteri e principi", tale legge dovrebbe prevedere, per taluni profili, una disciplina puntuale, sia per sussumere in essa alcune disposizioni già contenute nella vigente legislazione di contabilità pubblica, sia in tema di "misure di correzione" finalizzate al rientro da disavanzi pubblici accertati a consuntivo.

Si pone inoltre la questione circa la possibile sovrapposibilità tra le due fonti normative, quella “rafforzata”, che in situazione di necessità può legittimare il ricorso all’indebitamento, e il potere di decretazione di urgenza di cui all’art. 77 Cost.

La questione circa la possibile sovrapposibilità tra le due fonti normative sembra esclusa dal diverso ambito di operatività della c.d. legge rinforzata che definisce il quadro degli equilibri di bilancio (*rectius*, limiti al ricorso all’indebitamento) entro il quale il decreto-legge che dovesse introdurre nuove spese o minori entrate dovrà operare, pena la violazione del principio costituzionale del pareggio come sopra definito.

Il disegno di legge del Governo (art. 2, che riformula l’art. 81, primo comma) prevede poi la possibilità di ricorrere all’indebitamento soltanto in due casi: nelle fasi avverse del ciclo economico (nei limiti degli effetti da esso determinati) o per uno stato di necessità che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni bilancio.

Mentre lo stato di necessità è dichiarato dalle Camere in ragione di eventi eccezionali, con voto espresso a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, le caratteristiche della c.d. fase avversa del ciclo economico dovrebbero essere esplicitate dal Governo negli strumenti della programmazione e di bilancio.

4. Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economica.

Difficili passaggi caratterizzano anche la fase di costruzione dei conti e quella di definizione degli obiettivi e degli strumenti per conseguirli e discendono, soprattutto, dalla complessità dei “trattamenti” ai quali devono essere sottoposti i bilanci finanziari degli enti inclusi nelle Amministrazioni pubbliche al fine di ridefinirne gli aggregati secondo il SEC’95, che adotta una contabilizzazione per “competenza economica”. La portata di tali trattamenti è rilevante: se si guarda ai saldi, gli scostamenti tra i due modelli di conti sono spesso ampi. Pertanto, la disponibilità piena e tempestiva di quadri di raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità economica per lo Stato e per gli altri livelli di governo (*ex ante* ed *ex post*) è la condizione necessaria perché si possano definire le modalità per l’esercizio del controllo sui conti pubblici su basi operative coerenti con le esigenze poste dalle verifiche in sede di Commissione europea. In proposito, va ricordato che già con la legge di riforma della contabilità (legge n.

196/2009 come novellata dalla legge n. 39/2011) è stato migliorato significativamente il quadro informativo alla base del ciclo di bilancio e di programmazione economico finanziaria.

Infatti, il DEF deve ora esporre il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica per il triennio successivo, con gli obiettivi programmatici articolati anche per sottosectori delle amministrazioni pubbliche. Le previsioni tendenziali a legislazione vigente dei flussi di entrata e di spesa sono elaborate con riguardo ai conti economici dei principali sottosectori (Stato e altre amministrazioni centrali, enti territoriali ed enti di previdenza e assistenza), la cui costruzione risulta analiticamente descritta nella prevista “Nota metodologica” sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.

5. Competenza economica e saldi di finanza pubblica.

Il controllo dei flussi di spesa e di entrata che si muove nell’ambito delimitato del bilancio e del rendiconto, redatti secondo i canoni consolidati della contabilità pubblica (e quindi rispondendo ai criteri della competenza giuridica e della cassa) e con riferimento alla sola “gestione di bilancio” (che esclude la considerazione della “gestione della tesoreria”) – come è oggi operato dalla Corte anche con esiti giurisdizionali – risponde ad esigenze di natura parzialmente diversa da quelle derivanti dall’integrazione e dall’armonizzazione dei programmi di riequilibrio della finanza pubblica in Europa. Di conseguenza, pone problemi di adeguamento anche con riguardo ai compiti di controllo che dovrebbero discendere dal nuovo progetto di costituzionalizzazione degli equilibri di bilancio.

L’esperienza storica conferma come il livello e il segno del saldo di bilancio dello Stato (ad es. il saldo netto da finanziare) non siano confrontabili con il saldo del conto economico dello Stato (l’indebitamento netto).

Secondo l’attuale formulazione delle modifiche da apportare all’art. 81 Cost. sembra evidente che l’equilibrio del bilancio dello Stato debba intendersi riferito al saldo del conto economico, cioè all’indebitamento netto nell’accezione che lo depuri dalla componente ciclica e dalle misure *una tantum*.

Si tratta di un criterio che – rispetto al saldo netto da finanziare della contabilità pubblica – è più in linea con i principi direttivi richiamati dal disegno di legge, quale il divieto di ricorso ad operazioni di indebitamento, poiché il saldo di competenza economica misura propriamente l’entità delle risorse che l’amministrazione pubblica richiede agli altri settori istituzionali per “coprire” parte delle spese finali.

Pertanto, è necessario immaginare che anche il controllo sui conti dello Stato sia posto in grado di effettuare le verifiche, sia a preventivo che a consuntivo, sull’andamento del “conto economico”.

A tal fine, la legge rinforzata dovrebbe integrare e potenziare l'apparato informativo e metodologico già tracciato dalla riforma della contabilità pubblica, preconstituendo gli elementi essenziali per il monitoraggio della finanza statale.

In tal modo, in sede di previsione, sarà possibile realizzare un efficace controllo di coerenza del progetto di bilancio con gli obiettivi programmatici. Ove si proceda all'abolizione del terzo comma dell'art. 81 della Costituzione proposta nel progetto di riforma governativo – con il conseguente superamento della c.d. “formalità” della legge di approvazione del bilancio dello Stato e l'integrazione, in un unico disegno di legge, del tradizionale bilancio a legislazione vigente e della manovra correttiva (ora affidata alla legge di stabilità) sarà necessario che sia il disegno di legge che la legge di bilancio esponcano, sia per gli aggregati di spesa e di entrata che per i saldi, e distintamente in termini finanziari e di contabilità nazionale, la quantificazione degli andamenti tendenziali separata da quella degli effetti attesi dagli interventi correttivi.

Una essenziale informazione aggiuntiva dovrebbe, poi, riguardare gli effetti in termini di fabbisogno di cassa, in modo da offrire elementi utili a valutare i risultati attesi sulla variazione del debito.

Pertanto, nell'ipotesi dell'espunzione del vigente comma terzo dell'art. 81 Cost., occorrerebbe garantire, a fini di chiarezza delle scritture contabili, l'evidenziazione nella nuova legge di bilancio in modo trasparente delle tre distinte tipologie di legislazione di spesa in cui verrebbe ad articolarsi il nuovo provvedimento legislativo, e cioè: la legislazione vigente, le politiche invariate e le misure di correzione, indicando, per ciascuna di dette voci, i riflessi sui tre saldi ora individuati nella vigente legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, e cioè saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

In sede di consuntivo, invece, la coerenza con le regole europee impone che la verifica dell'andamento della finanza statale sia effettuata con criteri del tutto diversi e in una fase anticipata rispetto alla parificazione del rendiconto generale dello Stato. Infatti, la disponibilità all'inizio di marzo dei conti delle Amministrazioni pubbliche elaborati dall'Istat e relativi all'anno precedente e il nuovo calendario della programmazione europea, che colloca la presentazione del DEF al mese di aprile, necessariamente comportano una valutazione dei risultati conseguiti e delle cause di eventuali scostamenti rispetto alle previsioni nonché delle difficoltà di funzionamento

dei meccanismi posti a presidio del coordinamento della finanza pubblica. Una analisi che deve riguardare anche l'adeguatezza e l'efficacia delle misure di rientro di eventuali disavanzi.

Si conferma, in conclusione, il legame stringente che - ai fini di un'efficace funzionamento delle regole per il pareggio di bilancio - si deve instaurare tra le norme costituzionali riformate e i "principi e criteri" affidati alla legge rinforzata. Ciò induce a ritenere opportuna l'introduzione di un termine breve (sei mesi) per l'approvazione di tale legge attuativa, così come previsto nella riforma realizzata in Spagna.

6. L'equilibrio di bilancio nelle amministrazioni locali.

Tutti i disegni di legge presentati prevedono l'estensione alle amministrazioni territoriali degli obiettivi di equilibrio dei bilanci e di contenimento del debito. Diverse risultano, tuttavia, le modifiche che si ritiene di introdurre al testo costituzionale per ottenere tale risultato. La proposta governativa opera attraverso la modifica all'articolo 53 che estende alla Repubblica il vincolo dell'equilibrio e sembra prevederne l'applicazione ad ogni singolo ente territoriale (art. 119, primo comma). Altri progetti di legge prevedono l'applicazione al complesso delle Amministrazioni pubbliche attraverso le modifiche dell'articolo 81 o l'inserimento del vincolo nell'articolo 119. Altri ancora ne prevedono l'applicazione alle sole regioni e province, lasciando la possibilità ai comuni di finanziare in debito le opere infrastrutturali (ma vietandone l'utilizzo per la ricapitalizzazione di società partecipate)

La necessità di mantenere una impostazione di principi nel testo costituzionale porta poi ad affidare alla "legge rinforzata" (una nuova legge di contabilità) il compito, tra l'altro, di definire le modalità operative per perseguire il pareggio nel complesso delle Amministrazioni pubbliche.

In particolare, dovranno essere precisate:

- le modalità del coordinamento tra regole attinenti al bilancio dello Stato e quelle che assicurano il contributo all'equilibrio complessivo da parte degli altri enti della PA (che si sostanziano in "verifiche a consuntivo" e nella previsione di eventuali "misure di correzione");
- i margini di flessibilità dei meccanismi posti alla base del contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica (il Patto di stabilità interno, il Patto per la salute);

- l'individuazione delle modalità di gestione dell'accesso all'indebitamento secondo le modifiche proposte all'articolo 119 della Costituzione (in particolare del comma 6).

Si tratta di un'impostazione condivisibile, tenuto anche conto che la responsabilità della politica nelle fasi negative del ciclo economico nonché per eventi eccezionali deve rimanere nella responsabilità del legislatore statale, poiché solo a tale livello è possibile disciplinare il riassorbimento di eventuali aggiustamenti richiesti dall'andamento imprevisto di entrate e spese "nazionali".

Il riferimento ad un vincolo imposto singolarmente a ciascun ente interessato, relativo al proprio saldo di bilancio assunto a riferimento per l'equilibrio, rappresenta, poi, una condizione imprescindibile proprio ove si voglia conciliare tale vincolo per l'aggregato delle amministrazioni territoriali con il ricorso al debito per le spese di investimento che viene mantenuto.

7. I limiti all'indebitamento per le amministrazioni locali.

La estensione della regola fiscale alle amministrazioni territoriali comporta poi modifiche all'articolo 119 che nel disegno di legge proposto dal Governo sono affidate all'articolo 3 che interviene, modificandoli, sul primo e sul sesto comma.

La modifica al primo comma è volta, secondo quanto specificato nella relazione illustrativa, "a ribadire che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali diversi dallo Stato è subordinata al rispetto della regola generale di pareggio del bilancio enunciata per il complesso delle pubbliche amministrazioni dal novellato articolo 53, terzo comma". Sicché la previsione del principio dell'equilibrio dei bilanci delle singole amministrazioni locali costituisce un corollario dell'autonomia finanziaria loro attribuita.

Il ricorso all'indebitamento viene, poi, assoggettato, con la modifica del sesto comma, ad un duplice (e distinto) vincolo. Uno, di natura finanziaria, volto a garantire per ciascun ente che siano accantonate contabilmente in bilancio le risorse necessarie al rimborso del prestito; e un secondo, di natura economica, in grado di garantire, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, il rispetto dell'obiettivo di equilibrio.

Le amministrazioni locali potrebbero finanziare con indebitamento la spesa per investimenti, a condizione che sia rispettato l'equilibrio di bilancio per il complessivo

sottosettore delle amministrazioni locali. Escludendo una compensazione all'interno del sottosettore delle amministrazioni locali (ingestibile sia nella fase di previsione che in quella a rendiconto), la disposizione sembra voler confermare quanto previsto nella normativa vigente: permettere in ambito regionale la compensazione incrociata tra posizioni di avanzo di alcuni enti e di disavanzo di altri. Tale disposizione normativa consentirebbe, infatti, a ciascuna regione di formulare compensazioni sia orizzontali, tra enti del medesimo comparto, sia verticali, tra la propria posizione di bilancio e quella degli enti territoriali del proprio territorio. Il compito di autorizzare l'ente deve essere necessariamente lasciato al Patto regionale che dovrebbe regolare il ricorso al debito a fronte di avanzi e prevedere il contributo dello stesso ente per gli anni a venire.

In pratica l'articolo 119 così modificato vincola le amministrazioni locali, senza eccezioni, all'equilibrio di parte corrente, ma opportunamente lascia aperta la possibilità di queste ultime di indebitarsi per realizzare investimenti, a condizione che i disavanzi in tal modo espressi da alcuni enti siano compensati da altri soggetti, assicurando in tal modo, a livello aggregato, il perseguimento dell'obiettivo cumulato di pareggio.

La novella costituzionale ripropone, quindi, meccanismi già noti alle amministrazioni locali perché previsti dalla recente disciplina del Patto di stabilità interno, sempre più orientato ad una gestione regionalizzata degli obiettivi individuali che consenta di compensare esigenze finanziarie diverse. Al riguardo, nella valutazione della gestibilità di un vincolo di così forte impatto sulle possibilità di finanziamento con debito degli investimenti delle amministrazioni locali (a cui sono riferibili oltre il 70 per cento degli investimenti pubblici) non si può non considerare che, nella esperienza recente, forte ne è stata finora la caratterizzazione geografica (le regioni che hanno avviato sperimentazioni in tal senso appartengono solo all'area centro-settentrionale del Paese) ed evidente l'incidenza sul meccanismo di compensazione della numerosità ovvero del peso finanziario degli enti che possono farsi carico dei disavanzi necessari ad altri.

8. L'operatività della regola costituzionale: i problemi aperti.

Non sono poche le questioni che si devono essere affrontate per rendere operativa la regola costituzionale del "pareggio" per le amministrazioni locali.

Va innanzitutto valutato se il riferimento a saldi obiettivi espressi in competenza mista rappresenti una soluzione soddisfacente, sia dal punto di vista della rappresentazione dei conti delle amministrazioni locali in termini di contabilità economica (su cui si basa il vincolo costituzionalizzato), sia in rapporto alle necessità di programmazione e gestione effettiva delle amministrazioni territoriali.

Se il saldo in competenza mista è sicuramente più in linea con l'indebitamento netto cui si fa riferimento per la verifica dei parametri europei, non risulterebbe strumento esaustivo, per verificare l'equilibrio del bilancio ed il contenimento del livello di indebitamento. Infatti, come le risultanze hanno ampiamente dimostrato, il saldo di competenza mista che esprime un vincolo unico per la parte corrente e la parte capitale, potrebbe nascondere anche disavanzi di parte corrente coperti dalle entrate straordinarie sottratte alla spesa in conto capitale, ormai sempre più contenuta; inoltre, essendo un saldo calcolato sulle entrate e sulle spese finali non permette di controllare il nuovo debito dell'ente. Da non sottovalutare, infine, la molteplicità di correzioni e depurazioni previste ai fini del Patto e che non troverebbero giustificazione nella verifica dell'equilibrio complessivo del bilancio.

L'adozione dei saldi di bilancio come parametro di riferimento cui ancorare il rispetto dell'equilibrio richiede il superamento di regole fiscali basate sull'imposizione di vincoli alla dinamica delle sole spese, non sufficienti a perseguire le finalità insite nel nuovo assetto costituzionale.

Si tratterebbe, quindi, di rivedere le modalità di funzionamento del Patto regionale, abbandonando il riferimento a tetti di spesa. Ciò potrebbe richiedere la definizione di saldi differenziati per le funzioni esercitate in relazione a livelli essenziali delle prestazioni e nelle altre funzioni. Una operazione che dovrebbe essere resa più semplice con l'attuazione del federalismo fiscale e il ridisegno del sistema di finanziamento delle regioni.

Un ulteriore nodo che emerge con la riforma proposta concerne la legittimità o meno di manovre finanziarie annuali che richiedano un contributo a carico delle amministrazioni territoriali. Infatti, essendo l'obiettivo da perseguire l'equilibrio di bilancio, è lecito chiedersi se possano essere imposti alle amministrazioni saldi in avanzo (come richiesto al momento dalla legge 220/2010 che fissa, a decorrere dal 2011, un obiettivo strutturale di pareggio di competenza mista per ciascun ente soggetto al Patto ed una regola specifica per definire il contributo aggiuntivo di ognuno alla manovra di finanza pubblica). Il novellato primo comma dell'art. 119 Cost. riconosce autonomia di entrata e di spesa agli enti territoriali nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci, con ciò rendendo più arduo giustificare l'attivazione della leva fiscale oltre le necessità di pareggio.

Si pone, in altri termini, il problema di come garantire il concorso delle amministrazioni locali alle manovre di finanza pubblica. Il mero obbligo dei diversi comparti amministrativi all'equilibrio non sembra chiarire su quali basi potrà essere eventualmente richiesto, ove necessario, un concorso di tutti gli enti al conseguimento di rilevanti avanzi primari al fine di compensare la quota di spesa per interessi che grava in larga misura sulle amministrazioni centrali.

Al riguardo, va osservato come l'adozione del principio di equilibrio dei bilanci non sembra destinata ad escludere che alle predette amministrazioni possa essere richiesto di esporre situazioni di avanzo di bilancio, al fine di compensare eventuali situazioni di disavanzo delle amministrazioni centrali e, in particolare, dello Stato. La modifica proposta non incide, infatti, sulle prerogative di Stato e Regioni attribuite dalla Costituzione in tema di coordinamento della finanza pubblica, né sull'operare, quindi, del Patto di stabilità interno che, pur disponendo già fin d'ora la condizione di equilibrio come condizione ordinaria per gli enti, in molti casi ha dovuto imporre negli ultimi anni vincoli di avanzo contabile, sia a livello di singole amministrazioni locali, sia a livello di comparto.

9. La competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario.

Al fine di evitare l'insorgenza di possibili conflitti, anche di ordine costituzionale, circa la legittimità della richiesta di eventuali sforzi aggiuntivi, rivolta a singole amministrazioni che già assolvono all'obbligo costituzionale di equilibrio del proprio bilancio, in alcuni dei disegni di legge si propone di modificare l'attuale disposizione che attribuisce l'armonizzazione dei bilanci e il coordinamento finanziario alla competenza legislativa concorrente. Mentre appare da condividere l'ipotesi di attribuire alla esclusiva responsabilità dello Stato l'armonizzazione dei bilanci, l'opportunità di uno spostamento della competenza in materia di coordinamento finanziario nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato va attentamente valutata, anche in considerazione del principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria (Corte costituzionale, sentenza n. 17/2004) sotteso alla riforma costituzionale del 2001 in senso federale.

Per questa ragione un possibile ripensamento della disciplina costituzionale potrebbe eventualmente suggerire di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato una portata riferita a quelle misure necessarie ad assicurare il rispetto dei vincoli finanziari di natura economico-finanziaria derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche se la recente giurisprudenza costituzionale avvalorava la tesi che le disposizioni statali volte a dare attuazione al Patto di stabilità e crescita costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. A tal riguardo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo sentenza n. 229/2011), oltre ad elaborare una nozione ampia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), ha precisato come la piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica possa far sì che la competenza statale non si esaurisca con l'esercizio del potere legislativo, ma implichi anche «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo».

Inoltre la Consulta, esplicitando il significato di disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), ha messo in rilievo il carattere “finalistico” dell'azione di coordinamento e, quindi, l'esigenza che «a livello centrale» si possano collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venga «concretamente realizzata», specie se correlati all'esigenza della verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, in un ambito – come quello del Patto di stabilità interno – strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari.

Coerente con tale impostazione è la conferma, contenuta nel DEF 2011, secondo cui il Patto di stabilità interno costituisce la regola cardine dell'assetto istituzionale di *fiscal governance* italiano. Ad esso si affiancano ulteriori regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio volte a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare in particolare la dinamica della spesa per il personale.

Il Patto di stabilità interno determina le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definendo i vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare, congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza.

Esso si affianca al più generale principio di carattere permanente richiamato nel citato articolo 119 della Costituzione, che ha costituzionalizzato il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente, che consente alle Amministrazioni locali il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti.

In ogni caso va evidenziato come la riconducibilità del principio di coordinamento finanziario nell'ambito della competenza legislativa concorrente ha finora consentito di

avvalorare l'essenziale ruolo della Regione ai fini del coordinamento della finanza locale.

10. Monitoraggio, controlli e giustiziabilità.

Un punto nodale per l'effettiva realizzazione del principio dell'equilibrio dei conti pubblici e del pareggio del bilancio statale è costituito da un efficiente sistema di verifica e controllo, sia nella fase formativa, sia in quella consuntiva.

Al riguardo, si pone in primo luogo l'esigenza della giustiziabilità delle eventuali violazioni dell'art. 81. Le varie modifiche proposte sono sostanzialmente concordi nell'estendere alla legge di bilancio il principio già contenuto nella formulazione originaria dell'art. 81 relativamente all'equilibrio finanziario delle nuove leggi comportanti oneri. Tale principio, come è noto, ha subito, soprattutto in relazione alle regole dell'Unione europea, una evoluzione che ha condotto al suo riferimento non soltanto, come in passato, ai soli effetti nei riguardi del saldo netto da finanziare di competenza, ma anche a quelli sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della P.A.

Le modifiche proposte si iscrivono nel solco dell'originario principio einaudiano, ponendo sostanzialmente in luce, attraverso una più esplicita statuizione, gli effettivi intendimenti ultimi del Costituente.

Conseguentemente, non appare dubbio che la Corte costituzionale, quale giudice delle leggi, debba continuare a conoscere delle questioni relative alle eventuali violazioni delle statuizioni dell'art. 81, e che il giudice remittente in via generale non possa che continuare ad essere la Corte dei conti.

Ciò posto, si ritiene però che si rendano necessarie innovazioni alle modalità di accesso di quest'ultima alla Corte costituzionale, modifiche del resto già prese in considerazione fin dal lontano 1984 dalla Commissione Bozzi e tradotte in un disegno di legge di modifica dell'art. 81 presentato dall'on. Andreatta, nonché contenute in alcune delle proposte all'esame.

Sinora, infatti, la Corte dei conti ha potuto rimettere al giudice delle leggi le questioni di legittimità costituzionale soltanto in via incidentale, in occasione o del giudizio sulle variazioni di bilancio nella tradizionale sede del controllo preventivo o del giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato e delle regioni a statuto speciale.

Si tratta di un procedimento che coinvolge soltanto una parte delle leggi aventi riflessi finanziari, in quanto non tutte comportano l'adozione di provvedimenti di variazione di bilancio.

Appare invece opportuno che, per rispondere ad imprescindibili esigenze di tempestività e di completezza, da cui dipende in definitiva l'effettiva incisività del sistema, sia consentito alla Corte dei conti l'accesso in via principale alla Corte costituzionale per tutte le questioni inerenti alle statuizioni dell'art. 81 e che tale principio, per le sue implicazioni di natura ordinamentale, sia recepito direttamente dal testo costituzionale attraverso una integrazione dello stesso articolo.

Peraltro, per limitare le conseguenze negative di una eventuale remissione alla Corte costituzionale della legge di bilancio, sarebbe opportuno integrare la norma con la fissazione di termini brevi per la remissione stessa e di termini altrettanto brevi per la decisione della Corte.

Oltre ai compiti in tema di giustiziabilità delle prescrizioni dell'art. 81, la Corte dei conti, nella sua qualità di organo ausiliario del Parlamento nelle materie di contabilità pubblica, fornisce stabilmente, come è noto, referti sulla quantificazione e copertura degli oneri recati dalle nuove leggi (ivi compresa ovviamente la legge di stabilità, il cui contenuto dovrebbe ora, con ogni probabilità, essere assorbito nella legge di bilancio) e referti sul coordinamento della finanza pubblica, nonché, su richiesta di volta in volta, referti sui documenti di programmazione e sui disegni di legge di stabilità e di bilancio.

Si ritiene al riguardo che, in relazione alle norme dirette alla formazione ed alle verifiche a consuntivo degli atti e procedimenti connessi agli obiettivi di equilibrio dei conti pubblici - la cui determinazione dovrà costituire il nucleo centrale della legge rinforzata - si renda necessario ampliare ed istituzionalizzare i compiti attualmente svolti.

In particolare, appare opportuno che l'attività finora esercitata attraverso audizioni sui documenti di programmazione e sul disegno di legge di stabilità, di volta in volta richieste dalle Commissioni parlamentari, venga recepita dalla legge rinforzata e resa in tale sede coerente con il nuovo assetto normativo, prevedendo in proposito l'obbligo di referto al Parlamento.

Appare altresì opportuno che venga legislativamente sancito – sempre nella legge rinforzata – il necessario apporto della Corte, anche qui prevedendo l’obbligo di apposito referto, per le verifiche a consuntivo sull’equilibrio dei bilanci e sul rispetto degli obiettivi in tema di contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni.

In entrambi i casi, onde consentire una maggiore completezza dell’esame parlamentare, potrebbe essere previsto l’obbligo per il Governo di fornire, entro tempi prestabiliti, le sue controdeduzioni alle osservazioni formulate dalla Corte.