



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Audizione sulla
Proposta di legge A.C. 5603

Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi
dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione

Commissione V Bilancio, Tesoro e programmazione della
Camera dei deputati

4 dicembre 2012

ELEMENTI PER L'AUDIZIONE SULLA PROPOSTA DI LEGGE A.C. 5603**Premessa**

Con la presentazione della proposta di legge di cui all'A.C. 5603, cui l'audizione fa esclusivo riferimento, inizia la terza fase del complessivo processo decisionale, europeo ed interno, in materia di nuovi strumenti e obiettivi di finanza pubblica.

Dapprima 25 Stati aderenti all'Unione Europea hanno adottato, il 2 marzo 2012, il cosiddetto *Fiscal Compact*, cioè il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria.

La seconda fase si è concretizzata con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, con la quale il nostro Paese ha scelto di recepire a livello costituzionale le indicazioni del *Fiscal Compact*. Si ricorda che sulla materia la Corte ha espresso in un'apposita audizione le proprie valutazioni.

La terza fase, quella in corso di svolgimento, consiste nel varo della legge cd "rinforzata", richiamata dalla novella costituzionale al fine di definire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci, nonché la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Compito della legge "rinforzata" è anche dare attuazione al contenuto dell'art. 5 della citata legge costituzionale, concernente i casi di scostamento tra previsioni e consuntivi e le relative modalità di recupero, l'introduzione di una regola sulla spesa, l'istituzione di un organismo indipendente di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica, il concorso dello Stato per assicurare il livello essenziale delle prestazioni nei momenti sfavorevoli del ciclo nonché le modalità di accesso all'indebitamento da parte degli enti territoriali e quelle del relativo concorso alla sostenibilità del debito.

La quarta fase riguarderà l'adattamento della legge ordinaria di contabilità pubblica alle prescrizioni della legge rinforzata.

Il capo I della proposta in esame ha carattere definitorio; i capi II-III si riferiscono all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche nonché ai relativi meccanismi di correzione; i capi IV-V all'equilibrio dei bilanci delle regioni, degli enti territoriali e delle amministrazioni pubbliche non territoriali; il capo VI alla struttura del bilancio dello Stato; il capo VII concerne l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Chiude un capo con le disposizioni finali, che comprende l'art. 20, in materia di funzioni di controllo della Corte dei conti.

Equilibrio di bilancio e meccanismi di correzione (Capo II e III)

Per quanto riguarda i capi II e III, si tratta della normativa che articola gli obblighi che nascono degli artt. 81 e 97 Cost., come novellati, ed in ordine ai quali, in considerazione della loro complessità tecnica e del loro elevato contenuto innovativo, sussistono interpretazioni non sempre univoche.

Nell'ambito di uno sforzo volto a dare una maggiore enfasi al controllo *ex post* in particolare vengono fissati, in coerenza con la normativa europea, l'allineamento degli obiettivi della pubblica amministrazione sull'obiettivo di medio termine nonché l'obbligo di adottare le misure per conseguirlo.

Al riguardo, dovrà essere attentamente considerata l'opportunità di mantenere nell'attuale formulazione il comma 2 dell'art. 3, che recita: "L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine", obiettivo a sua volta definito dall'art. 2, c. 1, lettera e), come "il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione Europea". Il *Fiscal Compact*, come è noto, è rimasto estraneo al corpo del diritto comunitario, tant'è vero che gli Stati aderenti si sono esplicitamente impegnati (art. 16) a promuovere entro cinque anni "le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea". Infatti, l'impegno sottoscritto dagli Stati contraenti a mantenere una posizione di bilancio della pubblica amministrazione "in pareggio o in avanzo" è esplicitamente dichiarata "in aggiunta (e fatti salvi) i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea" (art. 3). La definizione quindi di un equilibrio di bilancio coerente con l'obiettivo di medio termine definito in sede di Unione europea non garantirebbe il rispetto dei vincoli assunti con il *Fiscal Compact* e rischierebbe di vanificare il

principale elemento innovativo contenuto nella legge costituzionale n. 1 del 2012, avente come titolo la “introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione”.

E’ pur vero che allo stato attuale l’Italia ha definito il proprio obiettivo di medio termine come bilancio in pareggio; ma – in via ipotetica – obiettivi diversi sarebbero stati, o potrebbero essere in futuro, compatibili con l’ordinamento comunitario; essi non sarebbero però coerenti con il *Fiscal Compact*, al quale invece le complesse novità normative interne – legge di riforma costituzionale e legge rinforzata – vogliono dare stabile attuazione.

Nel testo della proposta di legge in discorso trova esplicitazione il fatto che gli obiettivi si pongono in termini di saldo strutturale, come prevede il nuovo primo comma dell’art. 81 Cost. Viene quindi disciplinato il vincolo in termini di sostenibilità del debito con riferimento al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo e viene altresì disposto l’obbligo di individuare tale rapporto sulla base delle prescrizioni dell’ordinamento europeo.

Viene altresì recepita l’indicazione contenuta nella citata legge costituzionale nel senso di introdurre nell’ordinamento un vincolo alla spesa, naturalmente riferito all’intera pubblica amministrazione e con riguardo ai singoli sottosettori.

E’ inoltre esplicitata la previsione di un analogo limite per il bilancio dello Stato. Un aspetto che sarà da valutare in conseguenza della previsione di una regola sulla spesa riguarda la possibile ricaduta sul regime delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie. Già in sede di esame del disegno di legge in materia di contabilità pubblica, poi tradottosi nella legge n. 196 del 2009, fu discusso se si dovesse passare ad un regime più attento alle singole componenti (entrata e spesa) del bilancio e sancire, in tal modo, l’impossibilità di travasi reciproci nell’opera di reperimento delle coperture delle leggi ordinarie. L’opzione in tal senso fu esclusa, ma ora si potrebbe ripresentare in sede di futuro adeguamento della legge di contabilità. Il regime che ne risulterebbe permetterebbe coperture finanziarie di nuovi o maggiori spese solo riducendo contestualmente altre spese di pari natura.

Tra le cause dello scostamento previste dalla legge costituzionale nel raffronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi programmati (art. 5, comma 1, lettera b) vi sono gli effetti del ciclo, l’inefficacia degli interventi e gli eventi eccezionali, i quali ultimi

vengono poi disciplinati nella successiva lettera d) e in relazione ai quali occorre approntare il piano di rientro. Da notare che nel meccanismo di cui all'art. 8 della proposta di legge, che disegna l'obbligo di riassorbire l'eccedenza rispetto alla soglia ammessa in sede comunitaria (attualmente 0,5 del Pil) dello scostamento tra consuntivo e nuovo preventivo al netto degli effetti degli eventi eccezionali, si fa menzione dell'obbligo di riferire sulle relative cause, come richiesto nella legge costituzionale. A questo riguardo va notato però che forse sarebbe stato preferibile prevedere l'obbligo di riferire quantificando gli effetti di ciascuna delle cause previste per il predetto scostamento. Può essere infatti utile che il Governo dia conto, per esempio, degli effetti dell'inefficacia delle varie manovre decise nel più recente passato, il che oltretutto agevolerebbe la trasparenza circa le determinanti del quadro finanziario in evoluzione e di conseguenza il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica: in particolare, per la quota delle manovre riferita alla spesa, si può ritenere che l'informazione possa essere fornita con un sufficiente grado di esaustività. La Corte peraltro da tempo si è fatta promotrice della richiesta di un miglioramento ulteriore dell'apparato documentativo del Governo a sostegno delle proiezioni tendenziali dei conti della finanza pubblica, proprio allo scopo di agevolare il monitoraggio di questi ultimi.

L'art. 6 traduce in legge rinforzata il principio, prima comunitario e poi della citata legge costituzionale, di escludere dal computo delle poste che vanno a comporre l'equilibrio di bilancio gli effetti dei cosiddetti "eventi eccezionali", che la ripetuta legge costituzionale individua nelle tre fattispecie delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali. La proposta di legge sintetizza in due casi le tre fattispecie di cui alla legge costituzionale, evidenziando la grave recessione economica e includendo nella nozione di evento straordinario le rimanenti due, sia pure con una menzione delle gravi calamità naturali: probabilmente, sarebbe stata preferibile una formulazione più aderente alla legge costituzionale, anche se la sintesi dei due casi viene sussunta nel concetto, anch'esso di derivazione comunitaria, di eventi al di fuori del controllo dello Stato. In particolare, la enunciazione di numerose fattispecie, ivi comprese quelle riferite agli eventi straordinari relativi alla difesa e alla sicurezza della Repubblica, va valutata in ordine alle possibilità di dar luogo indirettamente a interpretazioni non improntate al rigore.

E' da rilevare peraltro che la costruzione delle lettere b) e c), in particolare, del comma 1 dell'art. 5 della citata legge costituzionale, in un contesto di formulazione letterale della norma che non sembra del tutto chiaro esprime una logica di fondo che non esclude un'interpretazione - cui si è dato corso in altri ordinamenti - nel senso dell'approntamento di un meccanismo contabile (una sorta di conto nozionale o di controllo) che, fermi rimanendo gli obblighi di rientro in caso di scostamento del consuntivo rispetto alle previsioni superiore a quanto tollerato dall'ordinamento europeo, si faccia carico tuttavia di recuperare comunque deviazioni permanenti del rapporto debito/Pil rispetto agli obiettivi prefissati. La tematica, per la sua rilevanza, dovrebbe essere comunque oggetto di ulteriori approfondimenti.

Si ricorda poi che il *Fiscal Compact*, all'art. 3, comma 1, lettera e), prevede che qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un meccanismo di correzione: al riguardo, si tratta di valutare il grado di vincolatività effettivo di tale forma di automatismo, anche tenendo conto delle esperienze in corso in altri paesi. Inoltre, sempre il *Fiscal Compact* prevede, al medesimo art. 3, comma 3, lettera b), che le "circostanze eccezionali" al verificarsi delle quali è consentita la temporanea deviazione dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, sono subordinate alla condizione della non compromissione della sostenibilità del bilancio a medio termine.

Per questa prima parte della proposta di legge, riferita ai capi II e III, sul piano metodologico si può porre inoltre il problema se la scelta operata nel senso di riportare l'indicazione numerica in riferimento ai vari meccanismi di rientro, sia quella più opportuna oppure se sarebbe stato invece preferibile un rinvio alla normativa comunitaria. Va infatti tenuto conto della natura "rinforzata" del provvedimento in esame e delle conseguenti maggiori difficoltà di apportarvi correzioni a fronte di una normativa europea in ordine alla quale non si possono escludere evoluzioni.

Un'altra annotazione va effettuata in riferimento all'esigenza di un rispetto puntuale - e più preciso che non nel recente passato - della normativa in materia di coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle procedure decisionali. Infatti, nella proposta di legge viene ribadito che tra gli obblighi del Governo vi è quello di proporre con chiarezza la parte delle manovre che riguarda il sottosettore degli enti territoriali: è

proprio questo che richiede un forte coinvolgimento delle relative rappresentanze nel processo decisionale al fine di acquisirne gli orientamenti.

Enti territoriali

Agli equilibri dei bilanci delle regioni e degli enti territoriali è dedicato il Capo IV della proposta di legge.

Il provvedimento prevede che siano da considerare in equilibrio gli enti che presentano, sia in termini di competenza che di cassa, il pareggio del saldo complessivo di bilancio (entrate finali – spese finali) e del saldo di parte corrente, includendo tra le spese le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Al riguardo va osservato come il provvedimento, al comma 1, dell'articolo 9, si riferisca ai bilanci delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Nell'individuazione dei soggetti sarebbe opportuno tener conto, specie considerando la normativa introdotta con il decreto legge n. 95 del 2012, convertito nella legge n. 135 del 2012, anche delle unioni di comuni ed in generale delle altre forme organizzative, prevedendo un riferimento più ampio agli enti territoriali.

Naturalmente non può che ritenersi condivisibile il riferimento ai saldi in termini di competenza e di cassa. Va tuttavia considerata la possibilità di prevedere nel calcolo del saldo corrente la considerazione di altre voci (oggi esistenti) come “eccezioni previste dalla legge”.

Il comma 2 dell'articolo dispone che, ove si riscontri uno squilibrio nei saldi, si richieda l'adozione di misure correttive che ne prevedano il recupero nel triennio successivo. Si tratta di un meccanismo che da un lato sembra avvicinarsi a quello previsto per il cd. “conto nozionale”, escluso invece nel testo in esame, e dall'altro si presenta stringente rispetto alla situazione attuale. Specie nel caso dello squilibrio corrente, un “recupero” effettivo dello scostamento porterebbe ad obiettivi particolarmente impegnativi per gli enti. La previsione normativa non è sostenuta tuttavia da un sistema sanzionatorio.

Va inoltre previsto un coordinamento di dette misure con quanto disposto dal decreto-legge n. 174 del 2012 in termini di piani di riequilibrio. Il riferimento in quest'ultimo provvedimento a “equilibri strutturali” del bilancio e all'integrale ripiano

del disavanzo accertato, senza riferimento a recuperi riferiti al saldo corrente, da raggiungere in un periodo massimo di 5 anni (10 anni sulla base di un emendamento al momento in corso di esame), non trova diretta consonanza nel testo in discussione.

Eventuali avanzi di bilancio sono destinati all'estinzione del debito e possono essere utilizzati per finalità di investimento solo con obbligo di comunicazione nell'ambito di una procedura di intesa a livello regionale finalizzata a consentire l'accesso al debito per finalità di investimento. Si tratta di una scelta opportuna, resa necessaria dal fatto che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non costituisce una forma di copertura utilizzabile ai fini del rispetto dei saldi fissati in sede europea.

E' fatta salva dal comma 4 la possibilità di attribuire agli enti territoriali obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti dal provvedimento per il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica oggi regolato dalla normativa del Patto di stabilità interno.

L'articolo 10 regola l'accesso al debito da parte degli enti territoriali. Esso è consentito solo per finanziare spese di investimento ed è subordinato all'adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito, con evidenziazione delle obbligazioni che incidono sui singoli esercizi e sulle corrispondenti modalità di copertura.

Viene prevista una procedura di intesa a livello regionale per consentire che l'accesso al debito dei singoli enti venga reso coerente con la necessità di assicurare l'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale, misurato in termini di gestione di cassa finale del complesso degli enti della regione.

Ad inizio anno ciascun ente deve comunicare il saldo di cassa tra entrate finali e spese finali quale prevede di conseguire e gli investimenti che intende realizzare sia ricorrendo a indebitamento sia utilizzando i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

Nel caso di mancato rispetto degli equilibri a livello regionale è previsto il recupero degli scostamenti nell'esercizio successivo, a carico degli enti che non hanno rispettato il loro vincolo.

Al riguardo va osservato che la particolare rilevanza del quadro normativo di cui alla proposta di legge all'esame potrebbe consigliare di rivedere in tale ambito la definizione delle spese da considerare come investimenti. Condivisibile è, invece, mantenere una maggiore flessibilità nella determinazione dei limiti del ricorso al debito.

Positiva è poi la previsione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento. Si tratta di una norma che sembra voler limitare definitivamente la possibilità di ricorso a rinegoziazioni di debiti già in essere allungandone la scadenza.

Il comma 3, dell'articolo 10, definisce un meccanismo di accesso all'indebitamento mediante intesa a livello regionale, particolarmente complesso, soprattutto guardando ai tempi di effettiva esecuzione degli investimenti. Per rendere il meccanismo più efficace dovrebbe essere valutata la considerazione di un piano dei pagamenti delle spese per investimenti che tenga conto della necessità di garantire il rispetto dei tempi di esecuzione della spesa. Di qui la difficoltà di prevedere intese di validità limitata ad un solo anno di riferimento.

La garanzia che ciascun ente possa ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal bilancio di previsione, seppur comprensibile, sembra cristallizzare in maniera rilevante le possibilità di ricorso all'indebitamento. Risultano avvantaggiate le realtà territoriali di maggiori dimensioni, mentre più difficile è l'accesso per quelle a minore capacità fiscale.

La riduzione delle posizioni debitorie per i singoli enti è in tal modo legata alla sola sostenibilità finanziaria del debito.

La scelta di non attribuire alla Regione la funzione di organo decisore, ma di prevedere che sia raggiunta una intesa, in assenza della quale ciascun ente potrà indebitarsi nei limiti del rimborso dei propri prestiti, rende ancora di maggior rilievo tale previsione normativa. Non è prevista, peraltro, una disciplina nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa.

Determinante per il funzionamento del sistema sarà, poi, la previsione di un meccanismo di restituzione delle "quote" di indebitamento di cui si è beneficiato.

Come ha dimostrato la seppur breve esperienza dei Patti regionali, meccanismi sanzionatori e incentivi specifici a livello regionale rivestono un ruolo di rilievo per la gestione di un sistema di accesso all'indebitamento con caratteristiche simili a quello prefigurato all'articolo 10.

Và poi osservato come il meccanismo sanzionatorio, di cui si prevede l'attivazione solo in caso di squilibrio complessivo degli enti regionali, possa agevolare comportamenti opportunistici.

Su entrambi gli aspetti sarà necessario intervenire con il decreto previsto al comma 5, destinato a disciplinare criteri e modalità di attuazione.

L'articolo 11 disciplina, poi, il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. Per tale finalità è disposta l'istituzione di un Fondo straordinario, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento, consentito nelle fasi avverse del ciclo. L'entità del Fondo è determinata tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali influenzate dall'andamento del ciclo economico.

Al riguardo va osservato come manchino nel testo (né sono previsti provvedimenti successivi) indicazioni circa le modalità e di criteri di funzionamento del Fondo. Pur essendo definito il legame delle risorse ad esso destinate alla quota di entrate proprie degli enti, il riparto è affidato ad un decreto del Presidente del Consiglio sentita la Conferenza permanente, mentre l'intervento delle Camere è limitato ai profili di carattere finanziario.

Simili le osservazioni che si possono avanzare riguardo alla previsione normativa che regola il concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico. Nelle fasi favorevoli del ciclo economico si prevede la possibilità di un contributo del complesso degli enti da destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Anche in questo caso il solo riferimento è quello alle maggiori entrate locali derivanti dal ciclo, che tuttavia possono essere ricondotte a fenomeni diversi: legate all'esercizio dello sforzo fiscale, all'attivazione delle aliquote oltre i limiti per la copertura di deficit sanitari o essere frutto di regimi agevolativi differenziati a livello territoriale.

La previsione di un provvedimento che definisca criteri di funzionamento del contributo al fondo può rappresentare un elemento di chiarezza che agevola la gestione dell'intervento e quella delle amministrazioni territoriali.

La struttura del bilancio dello Stato (Capo VI)

Per quanto riguarda il capo VI, relativo alla struttura del bilancio, va osservato che la materia è di grande rilevanza, per le profonde implicazioni sistematiche in ordine ad alcuni passaggi cruciali dell'assetto del nostro sistema di diritto pubblico. Il tema, ben noto in dottrina sin dal XIX secolo, è quello del rapporto tra stanziamenti di bilancio ed ordinamento di diritto sostanziale. La scelta del legislatore costituente del '48 di prevedere la natura formale della legge di bilancio traeva spunto anche da una visione volta a vedere, sostanzialmente, lo stanziamento di bilancio subordinato rispetto alla norma sostanziale proprio per cogliere l'esigenza di rendere il più possibile chiara la decisione sulle conseguenze finanziarie dell'ordinamento in essere, a prescindere dalle innovazioni che vi si volessero apportare.

La soppressione di tale principio operata con la modifica dell'art. 81 Cost. supera questa visione ed apre il campo ad una logica diversa, in cui è la legge di bilancio nelle sue varie articolazioni a regolare il rapporto finanziario tra Stato e collettività nell'ambito di una decisione unitaria. Va ricordato peraltro che si tratta di una impostazione che non è da escludere che sia stata di fatto praticata per qualche verso nell'impostazione del bilancio dello Stato del più recente passato e che risulta peraltro già implicitamente suggellata nella sede della delega di cui all'art. 42 della legge di contabilità n. 196 del 2009, sotto il profilo della previsione di una configurazione del bilancio quale strumento di allocazione delle risorse e quindi, in particolare, del tetto di spesa quale strumento privilegiato di regolazione dell'equilibrio di bilancio anno per anno. Ma va altresì ricordata un'altra anticipazione del principio ad opera della menzionata legge n. 196, in sede di previsione, sia pur previa adeguata informazione, della facoltà che con il bilancio si possano modificare i cd. "fattori legislativi".

Il passaggio di cui alla soppressione del precedente terzo comma dell'art. 81 costituisce, comunque, nella sua *ratio*, un fatto rilevante nell'esperienza giuridica del nostro paese, che porta all'equiparazione tra stanziamento di bilancio e norma sostanziale che vi sta "a monte": solo in tal modo il bilancio può essere infatti strumento di allocazione delle risorse e non svolgere più un ruolo per lo più passivo rispetto al quadro normativo a legislazione vigente.

Seppur non del tutto esplicitato nel dibattito che ha portato al varo della riforma costituzionale in questione, il punto appare implicitamente trattato anche con la formulazione del nuovo terzo comma del medesimo art. 81 Cost., relativo all'obbligo di copertura finanziaria, norma che presenta la novità di assoggettare a tale ultimo obbligo tutte le leggi, anche quella di bilancio, quindi.

Il disegno di legge rinforzata esprime un profilo alquanto coerente rispetto alla logica sottostante alla scelta costituzionale di conferire al bilancio una valenza di legge sostanziale. Il testo infatti non si limita a riproporre una situazione in cui si è in presenza di un documento legislativo che esprime, da un lato, la portata a legislazione vigente degli effetti contabili dell'ordinamento in essere e, dall'altro, l'entità della variazione, prima normativa e poi contabile, che si intende introdurre nell'ordinamento medesimo. Il testo propone una legge unitaria in cui le varie componenti risultano fuse, costituendo esse la risultante delle due parti costituite dal "tendenziale" e dal "programmatico".

Si tratta di una scelta che può risultare coerente con l'impostazione costituzionale nel senso dell'equilibrio dell'intero conto economico delle pubbliche amministrazioni, per cui acquista un ruolo di rilievo la decisione politica di allocazione delle risorse all'interno dell'equilibrio complessivo definito unitariamente. Sul tema, ad avviso della Corte, la scelta di cui alla proposta di legge appare non priva pertanto di una sua logica. Una impostazione diversa avrebbe implicato non solo non trarre le conseguenze dalla novella costituzionale, ma poter riproporre modelli del passato di copertura dei nuovi o maggiori oneri correnti a valere sul miglioramento a legislazione vigente, il quale a sua volta avrebbe presupposto quella dicotomia tra legislazione vigente e sua variazione che non dovrebbe avere più titolo nell'ordinamento, alla luce dell'avvenuta soppressione del precedente terzo comma dell'art. 81 Cost. Tale ultima scelta infatti (comunque da valutare sotto il profilo della trasparenza della decisione di bilancio) eleva ad un livello più elevato - quello dell'equilibrio di cui al primo comma dell'art. 81 Cost. come novellato - il vincolo complessivo della pubblica amministrazione e dunque del bilancio dello Stato.

In argomento vale la pena di approfondire l'interpretazione che appare plausibile del combinato disposto tra primo e terzo comma del nuovo art. 81 Cost. in riferimento alla legge di bilancio e alle modalità del relativo assoggettamento all'obbligo di copertura finanziaria. Non appare inutile infatti sottolineare la necessità di intendere che

la legge di bilancio - inclusiva sia della componente a legislazione vigente che delle relative variazioni - debba essere depurata degli effetti del ciclo economico richiamati al primo comma dell'art. 81 Cost. e che essa, al netto di tali effetti, possa presentare un saldo netto da finanziare diverso da zero o da una cifra positiva, in corrispondenza dell'obiettivo di medio termine assegnato (ad esempio, in una fase di rientro o successivamente ad un notevole sforzo fiscale). Ne risulta pertanto, per la legge di bilancio integrata, un regime di copertura necessariamente diverso da quello ordinario.

Per il bilancio dello Stato, dunque, la coerenza tra principio dell'equilibrio, definito nei primi due commi del novellato articolo 81 Cost., e obbligo di copertura di cui al terzo comma (secondo il quale ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte) richiede che l'obbligo di copertura risulti assorbito nell'effettiva attivazione del principio di equilibrio. In altri termini, la legge rinforzata opera un'applicazione sistematica delle nuove disposizioni prescrivendo che il saldo del bilancio dello Stato sia definito in coerenza con il saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche indicato nei documenti di programmazione, in tal modo assicurando il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo.

Si richiamano infine le osservazioni già svolte circa le possibili conseguenze della nuova struttura del bilancio sul regime della copertura finanziaria delle leggi ordinarie.

L'organismo parlamentare di bilancio

Per quanto riguarda il capo VII, in materia di costituzione di un organismo indipendente di bilancio presso il Parlamento, si tratta di tema sul quale la Corte ha avuto già modo di esprimersi, sollevando qualche perplessità in ordine all'ipotesi che le funzioni di un tale organismo potessero sovrapporsi su quelle - costituzionalmente garantite - svolte dalla Corte medesima.

Il testo della proposta di legge, conseguente alla scelta operata dal legislatore costituente, in ordine alla istituzione del predetto Ufficio, contribuisce in linea generale a fugare le perplessità esposte.

In effetti le funzioni che dovrebbe esercitare il novello “organismo indipendente” e quelle intestate alla Corte risultano, ad un tempo differenziate e complementari nell’esercizio di ruoli oggettivamente diversi.

Va sottolineato, infatti, che la presenza diffusa sul territorio consente alla Corte di mettere a disposizione del nuovo assetto costituzionale, oltre che dati di integrazione e riscontro, una preziosa esperienza che è impossibile surrogare con qualsiasi autorità fiscale. Si ricorda inoltre che l’attività dell’istituendo organismo ha sostanzialmente funzione strumentale e di servizio a favore del Parlamento. La Corte, per parte propria, per quanto riguarda la funzione di monitoraggio, oltre che a consuntivo, anche nella fase di valutazione a preventivo, fornisce il proprio contributo, tecnicamente fondato sulle analisi istituzionali svolte nei diversi ambiti del controllo, insieme a valutazioni sugli andamenti tendenziali della spesa e delle entrate e sugli effetti delle misure prese nel loro impatto diretto sugli equilibri di bilancio e nel loro impatto sull’economia.

Le analisi condotte dal novello organismo indipendente, operante presso le Camere, potrebbero peraltro fornire elementi utili alla stessa Corte dei conti nella verifica della non sussistenza, nelle leggi approvate e nei quadri di finanza pubblica, di taluni profili di criticità che – in quanto tali – meriterebbero di essere vagliati dal garante della Costituzione.

La Corte, comunque, come organo di controllo della finanza pubblica, a livello tanto accentrato quanto decentrato, non potrà esimersi dalle valutazioni attinenti anche agli andamenti “macro”, come è ormai attestato ampiamente dai lavori e dalle audizioni che il Parlamento richiede proprio per assumere il giudizio tecnico che la Corte deve formulare.

La Corte non ritiene, infine, di poter esprimere giudizi sulle formule organizzative di tale ufficio e in particolare sulla coerenza della formulazione al riguardo presentata dalla proposta di legge rispetto al principio dell’autorganizzazione di ciascun ramo del Parlamento. Tuttavia va sottolineato che non appaiono conferenti con la natura di legge rinforzata il numero e l’analiticità delle disposizioni previste per disciplinare aspetti di dettaglio nella strutturazione e nel funzionamento dell’ufficio parlamentare di bilancio, ivi compresi organismi consultivi, comitati, etc.

Il principio del pareggio di bilancio: la verifica di costituzionalità e il ruolo della Corte dei conti

La mera introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio potrebbe non risultare di per sé sufficiente a conseguire l'obiettivo di assicurare il rigoroso rispetto delle nuove disposizioni, laddove non venga assicurata la tenuta delle nuove regole dettate in attuazione della riforma costituzionale ed anzitutto quelle di cui alle legge rinforzata in esame.

In tal senso, nel corso del dibattito parlamentare era stato posto, anche dalla Corte, il tema del controllo di conformità costituzionale delle leggi in relazione al nuovo art. 81 Cost. nonché alla disciplina della legge rinforzata. A tal fine era stato avanzato il suggerimento, già presente in dottrina e coerente con una lungimirante proposta Barbera/Andreatta del 1984, di riconoscere in Costituzione alla Corte dei conti il potere di sollevare in via diretta, davanti alla Consulta, le questioni di legittimità costituzionale della legge di bilancio e delle leggi di spesa in relazione al rispetto del principio del pareggio o comunque del principio di copertura dei nuovi o maggiori oneri introdotti dalla nuova legislazione.

Va poi ricordato che in sede di dibattito parlamentare, il Governo era stato impegnato ad assumere apposite iniziative atte a disciplinare le modalità e le condizioni per consentire alla Corte dei conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., come novellato.

Le sollecitazioni nascevano dalla consapevolezza della difficoltà, per la natura stessa della legge di bilancio e dell'operare del vincolo in termini strutturali (al netto del ciclo) di sottoporre la stessa a giudizio di legittimità costituzionale incidentale e, dunque, dell'opportunità di prevedere una via d'accesso diretto alla Consulta da parte di un giudice specializzato nella materia contabile, al fine di consentirne il necessario vaglio di conformità costituzionale.

La legge organica in esame non affronta tale questione. La norma risulta pertanto priva, quanto meno con riferimento agli snodi più problematici, di momenti di controllo e verifica *a posteriori del rispetto del vincolo*, pur essendo apprezzabile

l'introduzione dei giudizi di parificazione sui rendiconti delle regioni a statuto ordinario.

I controlli (Capo VIII)

La proposta di legge si fa carico infine, meritoriamente, di risolvere la questione di estendere la competenza del controllo della Corte a tutti gli enti pubblici con una norma generale che si limita a fissare un principio, introducendo così nel sistema un complesso normativo che suggella la competenza in termini di controllo della Corte sugli enti pubblici proprio per garantire il coordinamento della finanza pubblica e l'equilibrio dei bilanci.

Si prende atto, pertanto, traendone le conseguenze, del fatto che la Costituzione enuncia vincoli di carattere finanziario per l'intera finanza pubblica, dal momento che il nostro Paese si è impegnato, con la ratifica di appositi trattati internazionali, a garantire l'equilibrio di bilancio dell'intero sistema della pubblica amministrazione. Occorre anche prendere atto del fatto che la possibilità di adire la Corte Costituzionale da parte della Corte dei conti per violazione delle norme della Costituzione in materia di finanza pubblica appare indispensabile per assicurare l'effettiva chiusura di un sistema che vuole garantire, appunto, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche.

La Corte infatti, per la sua capillare presenza sul territorio, è l'unico organismo che può assicurare il controllo della tenuta complessiva del sistema finanziario pubblico e di ciò deve rendere conto in sede europea, anche a garanzia della qualità delle cifre riportate. Va poi tenuto presente il fatto che, quanto più è efficace il controllo in via preventiva, tanto minore è la pressione sul controllo successivo.

Va invece sottolineato il fatto che non si sia colta l'occasione, nell'ambito di un disegno complessivo più ampio volto a fissare la competenza esclusiva della Corte nelle materie della contabilità pubblica, di attribuire ad essa la competenza a risolvere in via definitiva le controversie in tema di appartenenza al perimetro della pubblica amministrazione da parte dei vari enti. L'art. 2, comma 1, lettera a), non fa riferimento allo strumento della definizione di tale perimetro, che potrebbe pertanto consistere nella legge ordinaria. Si tratterebbe in tal caso di un sistema che presenterebbe un qualche

elemento di farraginosità. Ferma rimanendo invece la maggiore elasticità del modello che si basa sull'atto amministrativo, si sarebbe potuto prevedere, prendendo atto della necessità di un giudice che esprima una particolare competenza sul tema proprio in quanto costituzionalmente tutore degli equilibri della finanza pubblica, la competenza esclusiva da parte delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art.103 Cost., sui ricorsi avverso le decisioni dell'Istat circa l'appartenenza del singolo ente al perimetro della pubblica amministrazione.

* * *

In definitiva il testo, sia pure con aspetti da integrare nei modi segnalati, manifesta un proprio equilibrio di fondo ed appare nel suo complesso strutturato nei modi e nei termini dettati sia dagli impegni europei che dalle modifiche alla Costituzione di recente introdotte, mantenendosi al livello della fissazione di principi entro i quali andrà calata poi la successiva legislazione ordinaria in materia di contabilità e finanza pubblica.