

La posizione della Corte dei conti nel nuovo assetto del pareggio strutturale

Luigi Caso

Consigliere della Corte dei conti – Capo del Gabinetto
del Presidente della Corte della conti

*Atti del Seminario **La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive**, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012*

1. Tra le diverse misure adottate dalle istituzioni europee e dagli Stati membri per affrontare e risolvere l'attuale crisi economica, il combinato disposto delle normative recanti la modifica dell'art. 136 del TFUE, l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (MES) e la disciplina del c.d. *fiscal compact* costituiscono l'origine e la causa prima della novella costituzionale di cui ci stiamo occupando ¹.

¹ A margine del Consiglio europeo del 1°-2 marzo 2012 è stato firmato il nuovo "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria (c.d. *fiscal compact*), già approvato nella riunione straordinaria del Consiglio europeo del 30 gennaio e ratificata dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114. Con decisione del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, è stata approvata la modifica dell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento della UE (TFUE), finalizzata a consentire ai Paesi dell'Eurozona l'istituzione di meccanismi di stabilità da attivare, laddove sia indispensabile, per favorire la stabilità della stessa zona euro nel suo insieme. Si è trattato di una modifica del trattato propedeutica alla firma del Trattato istitutivo del MES (fatto l'11 luglio 2011), finalizzata non tanto a consentirne la firma quanto, piuttosto, a radicare l'istituzione del nuovo organismo all'interno della struttura fondante dell'Unione. In tal modo, si è inteso dare basi più solide al nuovo meccanismo di sostegno, passando da una logica emergenziale ad una maggiormente istituzionale. Peraltro, la modifica del predetto articolo 136 ha permesso di dare al principio sottostante al meccanismo di sostegno la stessa dignità normativa di altre due disposizioni del medesimo Trattato (gli artt. 125 e 122, par. 2) che, invece, parevano opporvisi. Difatti, ai sensi del primo "l'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali" mentre, ai sensi della seconda norma, l'intervento solidale è ammesso solo laddove l'emergenza da risolvere sia originata da cause al di fuori dal controllo dello Stato membro (in questi sensi, si veda G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 5, 461 e seg.). La circostanza che il perseguimento dello scopo di istituzionalizzare un meccanismo di stabilizzazione finanziaria per gli Stati della zona euro in difficoltà abbia richiesto necessariamente la modifica del trattato sul funzionamento dell'Unione per rendere l'istituzione del nuovo meccanismo compatibile con ben due principi costitutivi dell'Unione che dettavano regole di segno addirittura opposto la dice lunga sulla difficoltà di modificare in corsa le leggi fondanti gli ordinamenti (non solo il Trattato UE ma anche le Costituzioni nazionali) nonché sul pericolo di ottenere, alla fine del processo, degli ibridi in cui le parti originarie e gli innesti rispondono a logiche e finalità non solo distinte ma addirittura opposte e contraddittorie. Prova di ciò è anche il fatto che il MES viene qualificato istituzione finanziaria di diritto internazionale e, dunque, estranea all'architettura istituzionale dell'Unione e, di conseguenza, sottratto ai principi, regole e

controlli dell'ordinamento europeo, compresi quelli in materia di trasparenza, partecipazione al processo decisionale e sindacato giurisdizionale. L'intreccio delle nuove regole comunitarie (modifica dell'art. 136 del TFUE, disciplina del *fiscal compact* e istituzione del MES) è ancora più evidente laddove si rifletta sul fatto che, a decorrere dal 1° marzo 2013, la possibilità per lo Stato di accedere all'assistenza finanziaria del Meccanismo europeo di stabilità (MES) sarà subordinata alla ratifica del Trattato sul *fiscal compact*. La ricetta adottata dall'Europa, finalizzata ad imporre regole più severe che consentano di evitare l'ulteriore indebitamento dei Paesi che non sono in grado di rispettare la disciplina finanziaria che, a sua volta, renderebbe impossibile il superamento della crisi dei debiti sovrani, si pone in continuità con quelle adottate in passato. Vi è, infatti, una linea che congiunge i vincoli alla politica fiscale definiti nel Trattato di Maastricht (indebitamento netto non superiore al 3% del PIL e *stock* di debito pari al 60% del PIL), ribaditi col divieto di disavanzi eccessivi posto dall'art. 126 TFUE, poi ulteriormente inaspriti con l'approvazione del Patto di stabilità e crescita (saldo di bilancio nel medio termine in pareggio o, comunque, prossimo al pareggio) e, infine, quelli posti con il *fiscal compact* (saldo di bilancio strutturale, al netto dell'andamento del ciclo, non superiore allo 0,5% del PIL, e riduzione del 5% annuo della quota di debito sul PIL eccedente il 60%). Il *fiscal compact* introduce una *golden rule* rafforzata in quanto, a differenza della tradizionale regola aurea che imponeva che la spesa corrente fosse finanziata con il gettito delle imposte e quella per investimenti con l'avanzo di bilancio oppure con emissione di titoli pubblici (secondo tale tradizionale regola aurea erano giudicati incompatibili con l'economia di mercato non tanto i disavanzi indotti dagli investimenti pubblici ma quelli derivanti da consumo pubblico e cioè causati da esorbitanza di spesa corrente), la nuova *golden rule* rafforzata prevede che il pareggio di bilancio debba includere anche la spesa per investimenti. Volendo sinteticamente ricordare i provvedimenti di maggior significatività adottati dall'Unione europea a seguito della crisi finanziaria esplosa con il caso-Grecia nel 2010, occorre far riferimento all'insediamento, avvenuto nel marzo 2010, su mandato del Consiglio europeo, di una *Task force* costituita dai 27 Ministri finanziari degli Stati membri, dal Presidente della Banca centrale e dal Commissario europeo agli Affari economici e monetari, con il compito di elaborare proposte tese al rafforzamento della disciplina fiscale ed economica dell'Unione; alle Comunicazioni della Commissione di metà anno, nelle quali sono stati ulteriormente focalizzati i temi del coordinamento delle politiche di bilancio quali centrali per una *governance* economica in grado di coniugare finanze pubbliche sane con gli obiettivi di crescita e occupazione indicati nella nuova Strategia di Europa 2020; all'istituzione, nel settembre 2010, del c.d. semestre europeo, individuato come sistema di coordinamento delle procedure di bilancio a livello nazionale, tale da garantire un raccordo della tempistica *ex ante* e una più efficace vigilanza delle politiche economiche e di bilancio nei paesi dell'euro zona e in quelli della UE. A queste misure si sono successivamente aggiunti il c.d. *six pack*; le disposizioni relative alla sorveglianza

La portata delle innovazioni conseguenti all'introduzione di tali regole non è limitata alla *governance* economica dell'Unione europea, coinvolgendo anche i rapporti tra il diritto dell'Unione e quello dei singoli Stati, i rapporti tra detta Unione e gli stessi Stati membri e, infine, i rapporti interni tra le istituzioni di questi ultimi.

macroeconomica; la determinazione dei requisiti minimi per i quadri nazionali di bilancio; il c.d. Patto euro plus approvato dai Capi di Stato e di governo della zona euro nella riunione dell'11 marzo 2011; un fondo per la stabilizzazione dell'area euro, istituito, per il triennio 2010-2012 dai Capi di Stato e di governo della zona euro nel maggio 2010, successivamente sostituito a seguito della riformulazione dell'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione adottata nella riunione del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 e dell'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (MES), deliberata con Trattato del febbraio 2011; a tale architettura si aggiungono le regole del *fiscal compact* nonché quelle dei due regolamenti finalizzati a rafforzare ulteriormente il ruolo di vigilanza e indirizzo della Commissione con il compito di valutare la manovra finanziaria dei governi nazionali e chiedere eventuali modifiche (c.d. *two pack*). Il *fiscal compact* rappresenta, quindi, l'ennesimo tentativo messo a punto dall'ordinamento europeo per sottoporre a un'efficace vigilanza preventiva la finanza degli Stati, rafforzando il governo del sistema finanziario europeo e potenziando la disciplina di bilancio tramite un'intesa fiscale sul disavanzo e sul debito (RITA PEREZ, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 5, 461 e seg.). In base alla citata normativa comunitaria, le condizioni finanziarie stabili da mantenere nell'ambito degli Stati membri vengono concepite come requisito per evitare che eventuali squilibri dei conti pubblici distorcano l'allocazione delle risorse all'interno del mercato unico europeo. Tale normativa, da una parte, prevede limiti stringenti e cogenti all'ammontare del debito nonché all'indebitamento dei singoli Stati membri, stabilendo un rapporto in principio fisso, espresso in termini numerici, con il prodotto interno lordo di ciascuno di essi; dall'altro lato, indica complesse procedure di monitoraggio e controllo circa il rispetto di detti parametri da parte delle istituzioni comunitarie con la partecipazione degli Stati membri (c.d. sorveglianza multilaterale). Il *fiscal compact* rappresenta, quindi, un inasprimento della rigidità delle regole già poste con il Patto di stabilità e crescita; resterà da verificare se la pressione dei mercati costringerà le autorità europee a perseguire tale linea di rigore o se, invece, la considerazione della congiuntura economica sfavorevole potrà consentire di valorizzare gli elementi di flessibilità introdotti rispetto alla formulazione originaria del patto, al fine di mitigare gli effetti potenzialmente recessivi di una rigida applicazione delle norme e delle sanzioni previste dal medesimo Trattato.

2.1. Il nuovo quadro ordinamentale si caratterizza per essere il portato dell'intreccio tra almeno tre tipi di fonti: fonti di diritto internazionale (quale è il Trattato sul *fiscal compact* sottoscritto il 2 marzo 2012 dagli Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica ceca), fonti dell'ordinamento dell'Unione europea (le norme sul c.d. patto di stabilità e crescita comprese sia nel *six pack* sia nel successivo *two pack*) e fonti nazionali.

Le nuove regole, infatti, nascono da accordi tra Stati e, quindi, esterni alla cornice istituzionale europea, e il loro funzionamento si basa soprattutto su decisioni e azioni intergovernative. Tale soluzione istituzionale implica un'ulteriore ibridazione tra strumenti propri del diritto internazionale e regole dell'Unione europea². A loro volta, i piani normativi europeo e nazionale

² La predisposizione di un nuovo trattato internazionale per rafforzare la disciplina di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche era prevista da una dichiarazione adottata da 17 Capi di Stato e di governo dell'eurozona a margine del Consiglio europeo dell'8-9 dicembre 2011, cui avevano aderito altri 9 stati membri (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Ungheria, Svezia e Repubblica Ceca). La dichiarazione era stata adottata una volta preso atto dell'impossibilità di raggiungere, in seno al Consiglio europeo, un accordo tra tutti i 27 Stati membri sulle modifiche da apportare ai trattati vigenti, in ragione dell'opposizione del Regno Unito. Nella medesima dichiarazione, si ribadiva, peraltro, l'obiettivo di incorporare il prima possibile le disposizioni del nuovo Trattato all'interno dei Trattati dell'Unione. Il nuovo Trattato, dunque, è stato negoziato e stipulato al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea e delle procedure previste per la modifica dei relativi Trattati. Un punto interessante del nuovo Trattato, inserito nel Preambolo e significativo della volontà di creare un percorso procedimentalizzato di uscita dalla crisi, è la previsione che, a decorrere dal 1° marzo 2013, la possibilità per lo Stato di accedere all'assistenza finanziaria del Meccanismo europeo di stabilità (MES) è subordinata alla ratifica del medesimo Trattato. Sempre in coerenza con la logica ad incastro tra le diverse fonti del diritto (internazionale, comunitario e nazionale), si sottolinea come il Titolo II del Trattato si intitoli "Coerenza e rapporto con il diritto dell'Unione" e contenga norme finalizzate a ribadire che le disposizioni del Trattato non solo si applicano e si interpretano in conformità ai Trattati fondativi dell'Unione ma, altresì, sono applicabili nella misura in cui siano compatibili con quelle di tali Trattati nonché con tutto il diritto dell'UE e non ne pregiudichino le competenze. Il meccanismo del Trattato sul *fiscal compact*, nella parte in cui non solo (art. 3, par. 2) richiede agli Stati membri di inserire le regole del nuovo Patto di bilancio all'interno dei propri ordinamenti, tramite "disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di

risultano influenzati reciprocamente, in quanto i caratteri propri degli elementi tipici dell'ordinamento dell'Unione europea si correlano strettamente agli assetti degli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati membri così come i processi di revisione delle Costituzioni nazionali spesso si spiegano in quanto collegati a mutamenti in atto a livello sovranazionale ³.

2.2. Un ulteriore riflesso delle riforme in atto è quello relativo ai rapporti tra Unione e singoli Stati membri e, in particolare, al rapporto tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione europea ⁴.

bilancio” ma, altresì (art. 8, par. 2), prevede, attraverso un duplice percorso (diretto, da parte degli Stati contraenti, ovvero indiretto attraverso una previa valutazione negativa della Commissione), la possibilità per gli Stati contraenti di adire la Corte di giustizia europea per accertare l'ottemperanza di un altro Stato a tale obbligo, crea i presupposti per quello che la dottrina ha denominato “un vero e proprio intreccio di costituzioni” (G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, cit.), nel quale non solo gli Stati diventano attori del processo costituente di un altro Stato membro, sottraendone il monopolio alla relativa popolazione, ma, altresì, la Corte di giustizia, assumendo il ruolo di garante nella conformità dei processi di revisione costituzionale rispetto ai vincoli assunti con il trattato *fiscal compact*, di fatto erode pesantemente il ruolo delle Corti costituzionali nazionali.

³ NICOLA LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Relazione svolta al Convegno sul tema “*Costituzione e pareggio di bilancio*”, Roma, 18 maggio 2012.

⁴ RAFFAELE BIFULCO, *Costituzionalismo e pareggio di bilancio*, Relazione svolta al convegno *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, Fondazione CESIFIN – Firenze, 15 maggio 2012. In tal senso, sono citati i nuovi articoli 97 e 119 Cost. che effettuano, entrambi, un rinvio mobile all'ordinamento europeo realizzando, secondo la medesima dottrina, un passaggio di consegne all'Unione europea della sovranità parlamentare nazionale in materia di bilancio. Ciò nonostante, l'autore individua nel nuovo assetto due momenti di compatibilità della normativa con il principio democratico sancito con l'art. 1 Cost. Il primo è quello contemplato dall'art. 81, sesto comma, Cost., che introduce alcuni aggravamenti formali-procedurali per il trasferimento di sovranità. Innanzitutto, si richiede una maggioranza qualificata per consentire le deroghe alla regola del pareggio; in secondo luogo, si amplia la funzione di controllo del Parlamento sulla finanza pubblica, in particolare sul rapporto tra entrate e spese e sulla qualità della spesa. È, altresì vero che nei controlli risiede l'aspetto più debole della legge: sia perché non è chiaro chi controlli cosa, tra giudici, Camere e istituzioni europee, sia perché l'organismo indipendente per la valutazione successiva, è tanto il soggetto

Com'è noto, una profonda asimmetria connota la Costituzione europea, caratterizzata dal persistente dualismo tra la politica monetaria e di bilancio, attratta a livello comunitario, e quella fiscale e redistributiva, saldamente ancorata al livello nazionale e alla sfera della cooperazione intergovernativa⁵.

Col tempo, però, gli Stati, pur conservando la piena discrezionalità nelle decisioni circa l'allocazione delle risorse, hanno sempre più perso capacità decisionale circa la determinazione dei saldi complessivi, dovendo, invece, rispettare i parametri stabiliti in sede europea e sono, altresì, sottoposti a complesse procedure di controllo che, in caso di violazione dei suddetti parametri, possono dar luogo ad esiti sanzionatori. Se, dunque, i vincoli europei hanno aiutato l'implementazione, a livello nazionale, delle politiche di risanamento dei conti pubblici, la loro trasposizione sul piano delle procedure di bilancio interne rischia di affievolire il principio di responsabilità delle

che opera il controllo sull'attività svolta dal Parlamento quanto il soggetto incardinato presso questa stessa istituzione. Il secondo momento di democraticità del processo risiederebbe nella possibilità di adottare una prospettiva di lungo periodo, garantista dei diritti delle generazioni future e della solidarietà intergenerazionale.

⁵ GUIDO RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economica e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, fasc. 1, pag. 13. Gli atti costitutivi dell'Unione, dal Rapporto Delors al trattato di Maastricht fino a quello di Lisbona, si muovono lungo una linea di demarcazione molto chiara: coordinamento delle politiche economiche dei singoli Stati e politica monetaria unica (art. 119 TFUE). La *ratio* sottostante tale divisione è che la politica economica, intesa come insieme di disposizioni a carattere macroeconomico preordinate a realizzare un minimo livello di coordinamento nella programmazione economica dell'Unione e degli Stati e a vincolare la stabilità delle relative finanze pubbliche, debba necessariamente considerare le specificità e il quadro istituzionale di ciascun Paese europeo che, pertanto, conserva in via esclusiva la responsabilità del proprio bilancio. Peraltro, l'assenza di adeguati strumenti di aggiustamento in sede centrale (che un'area monetaria unica ottimale richiederebbe) rende la politica economica europea debole; per converso, la realizzazione di tali strumenti comporterebbe necessariamente una maggiore integrazione politica a livello europeo. Al lato opposto, si situa la politica monetaria europea che ha natura unica ed indivisibile, in quanto gli Stati aderenti all'euro ne hanno delegato la gestione all'Unione, avendo rinunciato, con l'adesione alla Moneta unica, al relativo *jus cuedendae monetae* (GIULIO PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 4, pag. 971 e seg.).

decisioni finanziarie non soltanto dei governi ma anche delle stesse assemblee parlamentari ⁶.

2.3. Le nuove regole comportano, infine, notevoli ricadute anche sui rapporti tra Governo e Parlamento.

È noto che la valorizzazione del principio di responsabilità dell'esecutivo in sede europea per l'andamento dei conti pubblici si è finora rispecchiata nella tendenza sempre più marcata a effettuare corpose anticipazioni dei contenuti delle manovre autunnali attraverso uno o più decreti-legge sui quali viene spesso posta la questione di fiducia, al fine di garantirne la tempestiva approvazione. Se a ciò si aggiunge la prassi di ricorrere, al momento della conversione in legge, ai c.d. maxi-emendamenti, si avrà la conferma dello spostamento in favore del Governo del baricentro finanziario ⁷.

⁶ GUIDO RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economica e riflessi sul sistema delle fonti*, cit. La dottrina (NICOLA LUPO, *Costituzione e bilancio*, Roma, 2007) aveva già da tempo evidenziato come il processo di integrazione tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali sia ormai talmente avanzato che non solo andrebbero valorizzati gli elementi di compatibilità tra i detti ordinamenti ma alcuni principi della nostra Carta costituzionale – in particolare quelli di cui agli artt. 47 e 81 (vecchio testo) Cost. - andrebbero diversamente ponderati, in modo da provvedere ad una loro riallocazione apicale in quanto divenuti supernorme costituzionali, con protezione internazionale, non riformabili *in pejus*, se non previa rinegoziazione o rottura del Trattato. A tal proposito, vale la pena ricordare che, con sentenza del 30 giugno 2009, la Corte costituzionale tedesca (*rectius* il secondo Senato del Tribunale federale tedesco, il *Bundesverfassungsgericht*) si è pronunciata sulla compatibilità con la legge fondamentale tedesca di tre atti (approvazione del Trattato di Lisbona, modifica della legge fondamentale e ampliamento e rafforzamento dei diritti di *Bundestag* e *Bundesrat* nelle questioni dell'Unione Europea) accogliendo i rilievi inerenti quest'ultimo atto nella parte in cui limita i diritti di partecipazione di tali due organi (sul punto, si veda FRANCESCA LIBERATI, *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con il Grundgesetz: una guida alla lettura*, in www.federalismi.it).

⁷ GUIDO RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economica e riflessi sul sistema delle fonti*, cit.; nel senso che la prassi di anticipare i contenuti delle leggi finanziaria con decreti-legge conduca ad una sovrapposizione della funzione esecutiva su quella legislativa, si

La legge costituzionale n. 1 del 2012 è destinata ad incidere abbastanza significativamente su tali dinamiche; in tal senso, vengono in rilievo le previsioni che stabiliscono quorum aggravati per alcune decisioni fondamentali (la deliberazione con cui le Camere autorizzano, al ricorrere di eventi eccezionali, il ricorso all'indebitamento e la stessa approvazione della legge organica). Inoltre, il fatto di trovarsi di fronte ad una disciplina costituzionale più stringente e ad una legge organica in grado di garantirne l'attuazione, finisce per rafforzare le limitazioni poste nei confronti dell'opera dei Governi e per impedire loro di agire indiscriminatamente, fornendo idonei parametri all'azione di controllo parlamentare nonché all'attivazione di ulteriori circuiti informativi e valutativi.

3.1. In tutti i piani nei quali si snoda la vicenda fin qui esaminata vi è più di un punto di intersezione con l'attività della Corte dei conti: unica magistratura con una lunga tradizione centralista, un forte radicamento regionale ed una proiezione istituzionale verso la consorella Corte dei conti europea, è abituata a districarsi nell'intreccio tra ordinamento internazionale, europeo e nazionale che si va sempre più determinando; costituzionalmente posta in posizione di ausiliarità sia del Parlamento che dell'Esecutivo, svolge da oltre un secolo il ruolo che fu definito di “cerniera fra le istituzioni ⁸”; giudice esclusivo della contabilità pubblica essa è la magistratura economica del Paese, sempre più conscia del suo ruolo di garante indipendente e terzo della corretta spendita del pubblico denaro e della sana gestione delle pubbliche finanze.

In tale veste, essa guarda con interesse alla stesura in atto della legge organica, prevista dalla novella costituzionale, che dovrebbe costituire una sorta di “manuale d'uso” del nuovo assetto ordinamentale.

Delle numerose problematiche collegate a tale processo normativo, in questa sede non potrà che farsi un limitato e breve cenno.

veda G. ALFANO, *L'art. 81 della Costituzione e la “legge finanziaria”. Sistemica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 novembre 2008.

⁸ La definizione della Corte quale cerniera fra il potere legislativo e il potere esecutivo la si deve a Ferdinando Carbone, fra i più illustri Presidenti della Corte stessa.

3.2. Per quanto riguarda, in primo luogo, la definizione dell'ambito di applicazione della nuova normativa, si può dire che risulta confermata la scelta già effettuata dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, come novellata dalla legge 7 aprile 2011 n. 39 – innovativa rispetto alla vecchia legge 5 agosto 1978, n. 468 – di estendere l'ambito di applicazione delle norme di contabilità e finanza pubblica al “complesso” delle amministrazioni pubbliche.

I relativi confini dovranno, presumibilmente, essere individuati con il riferimento ai criteri di inclusione ed esclusione derivanti dalle regole internazionali di contabilità nazionale applicate dall'Istituto nazionale di statistica ⁹; a tale aggregato dovranno, altresì, riferirsi i documenti programmatici nel fissare gli obiettivi. I medesimi criteri stabiliti dall'Unione europea, infine, dovranno essere applicati per la definizione dei conti, dei saldi e degli obiettivi oggetto della nuova disciplina. Si tratta di una scelta obbligata dall'esigenza di confrontabilità degli andamenti dei conti pubblici dei diversi paesi europei, su basi operative coerenti con le esigenze poste dalle verifiche in sede di Commissione europea; tale esigenza, a sua volta, richiede l'applicazione omogenea delle regole di contabilità nazionale codificate dall'Eurostat sulla base delle metodologie del Sistema europeo dei conti integrati (SEC 95).

A tal proposito, sarebbe auspicabile che si cogliesse 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.

3.3. L'avvenuta abrogazione del previgente terzo comma dell'art. 81 Cost. dovrebbe favorire l'unificazione in un unico provvedimento legislativo del bilancio di previsione e della legge di stabilità ¹⁰.

⁹ Sulla questione, vale la pena di ricordare la sentenza del TAR Lazio (TAR Lazio – sez. I Latina, n. 224, in *Foro amm. TAR*, 2012, pt. 3, P. 847, con la quale è stato annullato, per manifesta illegittimità, l'elenco ISTAT nel quale le Casse di previdenza private erano state incluse tra le Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato in applicazione delle regole di contabilità nazionale codificate dell'Eurostat.

¹⁰ Com'è noto, l'esigenza dalla quale nacque l'originaria formulazione dell'art. 81 Cost. era quella di porre un limite all'iniziativa parlamentare di spesa. Luigi Einaudi si fece primo interprete di tale esigenza e in questa strada fu seguito da Ezio Vanoni, il quale sostenne

che ciò costituiva la premessa per garantire la tendenza al pareggio del bilancio. Si trattava di una linea di pensiero di orientamento liberale e liberista che si contrapponeva alle degenerazioni delle democrazie parlamentari, in cui le maggioranze promuovevano legislazione di spesa a sostegno di interessi particolari. Nel corso dell'esame del terzo comma dell'art. 81 Cost. (seconda sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1946), l'On. Einaudi sottolineò l'opportunità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di spesa, negandola ai membri delle Camere, in quanto l'esperienza dimostrava che "mentre una volta erano le Camere che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposte spese senza neanche rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle". In ragione di ciò, l'On. Einaudi propose due soluzioni, "o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta di entrata a copertura della spesa". Intervenendo dopo l'On Einaudi, l'On Mortati (relatore), dichiarò di aver già predisposto un articolo del seguente tenore: "I progetti i quali importino oneri finanziati non potranno essere presi in esame ove non siano accompagnati dalla proposta relativa ai mezzi per coprire la spesa corrispondente". Alla proposta degli On. Einaudi e Mortati aderì l'On. Vanoni, il quale fece presente che identica norma era già contenuta nella legge sulla contabilità di Stato (art. 43 del R.D. 2240 del 1923) e che la Commissione di tecnici istituita presso il Ministero della Costituente per lo studio dei problemi in materia finanziaria aveva sottolineato a sua volta l'opportunità che nella Costituzione venisse sancito l'obbligo in parola, come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio. Gli On. Mortati e Vanoni proposero dunque una formula concordata, cui diede il proprio assenso anche l'On. Einaudi, del seguente tenore: "Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziati devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli". Tale formula apparve tuttavia estremamente drastica alla Sottocommissione, in quanto capace di invalidare – come rilevò l'On. Perassi – ogni legge che non rispondesse all'obbligo di provvedere i mezzi con cui far fronte alla spesa. La formula finale, infine, fu quella proposta da Aldo Bozzi, cui aderirono Ezio Vanoni e Costantino Mortati che, parafrasando l'art. 43 della legge sulla contabilità di Stato, imponeva l'obbligo per le proposte di nuove o maggiori spese e per le leggi che le approvano, di "indicare" i mezzi necessari per far fronte alle spese stesse. Un'interpretazione delle dinamiche che attraversavano l'Assemblea costituente la fornisce GUIDO RIVOSACCHI, *Il governo dei conti pubblici tra articolo 81 della Costituzione, vincoli europei e crisi economico-finanziaria globale*, cit., secondo il quale: "Il liberale Einaudi e il democristiano Vanoni propendevano per un netto rafforzamento dell'Esecutivo nelle procedure di bilancio e per un sostanziale contenimento del potere di emendamento del Parlamento, al fine di salvaguardare le compatibilità finanziarie, intendendo quindi il principio di copertura nel senso di pareggio di bilancio. Invece, il repubblicano Perassi, il qualunquista Patricolo e – sia pure in misure minore – il costituzionalista democristiano Mortati,

interpretavano lo stesso principio come strumento non già di riduzione del margine di intervento del Parlamento, bensì di rafforzamento del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare su determinate priorità allocative e redistributive nel solco della forma di governo parlamentare razionalizzata e nella prospettiva della responsabilizzazione del decisore politico.”. Oggi, dopo la novella introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2012, il terzo comma dell’art. 81 dispone che “Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”, riprendendo, quindi, l’antica terminologia pensata, durante i lavori della Costituente, degli Onorevoli Einaudi, Vanoni e Mortati. Dell’ampio dibattito cui diede luogo la concreta attuazione della norma giova ricordare la relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati, Castelli Avolio, inviata al Presidente dell’Assemblea in occasione della sessione di bilancio 1955-56, nella quale si affermava che “l’articolo 81 tende a precostituire le premesse obiettive, attraverso il combinato disposto dei commi 3 e 4, per il pareggio automatico di bilancio”. Si trattava di un’affermazione dietro la quale si intravedeva la ritrosia della classe politica all’avvio del c.d. “Schema Vanoni”, con il qual la programmazione economica era per la prima volta introdotta nell’Italia repubblicana. Successivamente, nella situazione di crescente disavanzo del bilancio dello Stato, il Comitato interparlamentare si pose il problema del rapporto tra copertura finanziaria e orizzonte pluriennale della spesa, individuando nella definizione del programma economico nazionale un possibile parametro esterno di riferimento, rilevando, comunque, la necessità di una “interpretazione severa” dell’art. 81, quarto comma, Cost. In questo contesto intervenne la sentenza della Corte costituzionale (Corte cost. sent. 10 gennaio 1966, n. 1 in *Giur. Cost.*, 1966, pag. 1, con nota di VALERIO ONIDA). Nell’occasione, la Corte valutò le due diverse opzioni interpretative della norma: quella secondo la quale l’obbligo di indicare i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese dovesse riguardare esclusivamente le leggi che, promulgate dopo l’approvazione del bilancio preventivo, ne alterassero l’equilibrio (c.d. tesi restrittiva) e quella secondo la quale, invece, tale obbligo dovesse essere osservato nei confronti di qualsiasi legge che immutasse in materia di spese e, dunque, non già di fronte alla sola legge di bilancio, o non soltanto di fronte a questa, ma di fronte a tutta la legislazione preesistente (c.d. tesi estensiva). La Consulta aderì a tale seconda tesi sul presupposto che l’insieme della vita finanziaria dello Stato non può essere artificiosamente spezzata in termini annuali ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, specie in un contesto nel quale gli interventi statali sempre più penetranti nella vita economica e sociale del Paese impongono previsioni che vanno oltre il ristretto limite di un anno e rendono palese la necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell’intera collettività. La Corte tenne comunque a precisare che il citato precetto costituzionale attiene “ai limiti sostanziali che il Legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall’automatico pareggio del bilancio ma dal tendenziale

conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa". Sicché, proseguiva la Corte, "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. Tuttavia, mentre "l'obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude, ovviamente, l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del paese e della situazione finanziaria dello Stato" deve osservarsi "che una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri". Infatti, rispetto a questi 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 sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio". Successivamente a tale approdo ermeneutico della Consulta, secondo la quale il pareggio di bilancio previsto dall'art 81 Cost. doveva intendersi qualificato in termini solo tendenziali, l'evoluzione interpretativa della medesima norma ha spaziato fra le diverse concezioni sulle forme e i limiti dell'intervento pubblico nell'economia che sono via via emerse dal confronto democratico tra i soggetti istituzionali (Governo, maggioranza, opposizione), oscillando tra un'impostazione tradizionale di pareggio fino ad una tendenza più tipicamente keynesiana che è poi quella che, a causa della debolezza delle strumentazioni di volta in volta messe in campo per il governo delle dialettiche politico-istituzionali nonché dell'incongrua modulazione degli interventi della spesa pubblica ha concorso a generare la situazione di *deficit* finanziario che il nostro Paese conosce e che si trova ad affrontare. A tale situazione hanno provato a porre rimedio le diverse leggi di riforma del bilancio, a iniziare da quella portata dalla legge 486 del 1978, che riconobbe esplicitamente il nesso tra la decisione di bilancio e la dinamica del sistema economico, ponendo le premesse per il risanamento finanziario che comincerà a trovare soluzione solo agli inizi degli anni novanta, a quella di cui alla legge 362 del 1988, che introdusse le procedure di quantificazione degli oneri degli atti normativi oltre che la previsione delle Relazioni trimestrali della Corte dei conti sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, poi estese dalla legge 196 del 2009 alle tipologie 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.

Attraverso la redazione di un unico documento, si verrebbero a unificare, nella fase di approvazione della manovra correttiva annuale dei conti pubblici, due distinti tasselli di un unico disegno normativo: da un lato, il disegno di legge di bilancio, che fotografa la legislazione vigente per la parte diversa dalle innovazioni; dall'altro, il disegno di legge di stabilità che introduce nell'ordinamento le innovazioni. Si realizzerebbe così un'esposizione, anche in forma tabellare, per ogni singolo aggregato di entrata o di spesa, della vigente legislazione, con le variazioni proposte e la previsione risultante, richiamando nello stesso tempo l'attenzione del decisore parlamentare non solo sulle variazioni – come avviene oggi con la legge di stabilità – ma anche sulla legislazione pregressa in termini di stock già in essere, che costituisce in definitiva la quota di bilancio di gran lunga più rilevante ¹¹.

La soppressione del precedente terzo comma dell'art. 81 costituisce, quindi, un fatto rilevante nell'esperienza giuridica del nostro paese, che potrebbe portare all'equiparazione tra stanziamento di bilancio e norma sostanziale che vi sta "a monte": in tal modo, il bilancio potrà essere strumento di allocazione delle risorse e non svolgere più un ruolo per lo più passivo rispetto al quadro normativo a legislazione vigente.

¹¹ È bensì vero che l'intento dei Costituenti era quello di distinguere i due ambiti di legislazione di entrata e di spesa (quella vigente e quella nuova, rispettivamente affidati alla legge di bilancio e a quella di stabilità) così da garantire maggior trasparenza e consentire al Parlamento di concentrarsi solo sulle nuove misure di entrate e di spesa. Sul punto, vale ricordare quanto ebbe ad affermare, nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, l'On. Ruini, rispondendo all'On. Buffoni: "è una norma di correttezza contabile, ammessa nei paesi più ordinati, che sia tolta la possibilità di varare, confondendoli con i bilanci, omnibus di provvedimenti anche tributari" (A.C. 1382 e seg.). È altresì vero che l'evoluzione della disciplina contabile, culminata nella recente riforma contenuta nella legge 196/2009, come modificata e integrata dalla legge 39 del 2011, sembra attribuire alla legge di bilancio contenuti, quali la funzione di migliorare l'allocazione delle risorse, sia mediante variazioni compensative anche di oneri legislativamente determinati (fattori legislativi) sia mediante la quantificazione diretta della spesa di funzionamento degli enti pubblici, prima inserite nella soppressa tabella C della legge finanziaria, che sembrano dare sempre più evidenza a connotati di carattere sostanziale.

3.4. La legge costituzionale n. 1 del 2012 prevede l'istituzione "presso le Camere" di un "organismo indipendente" chiamato a svolgere "compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".

Legittimamente può dubitarsi ¹² della piena conformità di tale disposizione rispetto alle regole dell'Unione europea. Queste richiedono che tale analisi sia svolta da organismi "dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri" ¹³; istituendo Organismo, invece, verrà costituito proprio presso il Parlamento (che è l'autorità di bilancio dell'Italia).

¹² La decisione di istituire tale Organismo è frutto di una scelta discrezionale del Legislatore costituente, in ordine alla quale possono sollevarsi numerose obiezioni. Le Sezioni riunite cortei conti (Cortei conti, sez. riun. cons., 13 dicembre 2001, n. 3, in *Foro it.*, 2012, 1, III, 48, con nota di GAETANO D'AURIA) sul punto hanno evidenziato numerose criticità. Innanzi tutto, nel sistema costituzionale italiano il Parlamento vota un mandato (fiducia) all'esecutivo perché venga esercitata la funzione di governo, il che rende incongruo il fatto che l'organo legislativo si doti di strutture autonome in qualche modo contrapposte a quelle del Governo: non è un caso che presso le Camere non risultino finora istituiti organi non politici. In secondo luogo, proprio perché si tratta di valutare l'osservanza di regole, è naturale che tale funzione venga svolta da un organo terzo, qual è, per l'appunto, la Corte dei conti. Del resto, la terzietà e la magistratualità della Corte consentirebbe anche l'irrogazione di sanzioni che non potrebbero essere irrogate da un soggetto che, operando dentro al Parlamento, ne dovrebbe rispettare l'autonomia costituzionale. Inoltre, l'esistenza già di un organo in grado di svolgere tale compito rende l'istituzione dell'Organismo una soluzione non ispirata a canoni di funzionalità ed economicità. Peraltro, la soluzione di istituire un Organismo indipendente presso le Camere con compiti di analisi e di verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio non è apparsa idonea ad assicurare l'indipendenza del soggetto, privo di carattere magistratuale, reiterando i problemi connessi alla creazione delle diverse Authority. Del resto, l'assenza di un'articolazione territoriale a rete, rende l'Organismo idoneo a svolgere la sua funzione al servizio esclusivo del solo Parlamento nazionale. Di tale articolazione è, invece, in possesso la Corte dei conti e vale la pena di ricordare che recentemente, nell'ordinamento francese, un analogo compito è stato attribuito alla locale Corte dei conti.

¹³In tal senso si veda la proposta di Regolamento europeo COM 2011/821.

Più conforme a tali regole, appare una collocazione dell'Organismo in senso strumentale e di servizio a favore del Parlamento, in linea con quanto statuito anche dall'art. 5, comma 4, della stessa legge costituzionale n. 1 del 2012. D'altro canto, la presenza di simili norme è emblematica del passaggio dagli ordinari Parlamenti-legislatori ai c.d. Parlamenti analitici.

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. La Corte, inoltre, per quanto riguarda la funzione di monitoraggio, oltre che a consuntivo, anche nella fase di valutazione a preventivo, fornisce già al Parlamento 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. In tale ambito, 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.

3.5. È indubbiamente vero che l'introduzione in Costituzione del principio di pareggio di bilancio non risulta "di per sé sufficiente a conseguire l'obiettivo di assicurare un rigoroso rispetto di tali previsioni". In particolare, si è rilevato come tale rispetto possa risultare a rischio se non venga assicurata la tenuta delle regole giuridiche e contabili che, in diretta attuazione della riforma costituzionale, saranno dettate dalla legge organica e, soprattutto, se non sarà garantita la giustiziabilità davanti alla Corte costituzionale delle leggi che dovranno osservare i disposti del nuovo art. 81 Cost. (e della legge organica) 14.

¹⁴ NICOLA LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit.

Di qui il suggerimento, avanzato durante la gestazione della legge costituzionale ¹⁵, di riconoscere in Costituzione alla Corte dei conti il potere di sollevare in via diretta, davanti alla Consulta, le questioni di legittimità costituzionale in materia di spesa pubblica. Una simile tesi era coerente con una lungimirante proposta Barbera/Andreatta del 1984 che conteneva la previsione dell'introduzione di una sorta di giudizio in via principale innanzi alla Corte costituzionale attraverso il quale la Corte dei conti avrebbe potuto sollevare 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 onere introdotti dalla nuova legislazione.

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.

4. La legge dovrebbe, probabilmente, farsi carico dell'onere di estendere la competenza del controllo della Corte a tutti gli enti pubblici con una norma generale che si limiti 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.

Occorre, infatti, prendere atto, 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. 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

¹⁵ Corte conti, sez. riun. cons., 13 dicembre 2001, n. 3, cit. Nei medesimi sensi, si veda l'ordine del giorno, (G 5.100) presentato dal Sen. Carlo Vizzini nella seduta n. 647 del 15 dicembre 2011.

tenuto presente il fatto che, quanto più è efficace il controllo in via preventiva, tanto minore è la pressione sul controllo successivo.