

XVI legislatura

Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale

Disegni di legge
costituzionale AA.SS. nn.
3047, 2834, 2851, 2881,
2890 e 2965

dicembre 2011
n. 322



servizio studi del Senato



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Reggente ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Reggente ufficio:

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**Introduzione del
principio del pareggio di
bilancio nella Carta
costituzionale**

Disegni di legge
costituzionale AA.SS. nn.
3047, 2834, 2851, 2881,
2890 e 2965

dicembre 2011
n. 322

a cura di: F. Marcelli, S. Moroni
hanno collaborato: E. Catalucci, S. Ferrari, S. Bonanni,
nonché, nell'ambito di uno *stage* presso il Servizio studi del
Senato, A. Romano

AVVERTENZA

Il presente *dossier*, recante l'illustrazione del disegno di legge costituzionale A.S. 3047 approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, reca:

- una sintetica illustrazione dell'*iter* alla Camera dei deputati;
- le schede di lettura illustrative degli articoli;
- una sintesi dei disegni di legge presentati al Senato sulla medesima materia;
- una illustrazione delle riforme costituzionali sulla medesima materia approvate (Germania, Spagna) o in *itinere* (Francia);
- un testo a fronte fra la Costituzione vigente e le successive stesure del testo pervenuto ora all'esame del Senato;
- un testo a fronte fra la riforma costituzionale approvata dalla Camera e le menzionate riforme costituzionali di Germania, Spagna e Francia.

Infine si segnala che le rubriche apposte agli articoli nelle schede di lettura sono redazionali e hanno carattere meramente orientativo.

INDICE

LA PRIMA LETTURA ALLA CAMERA DEI DEPUTATI.....	9
SCHEDE DI LETTURA	13
Articolo 1 (<i>Novelle all'art. 81</i>)	
Scheda di lettura.....	15
L'interpretazione dottrinarie e della giurisprudenza costituzionale in materia di obbligo di copertura finanziaria.....	19
Articolo 2 (<i>Novelle all'art. 97</i>)	
Scheda di lettura.....	37
Definizione delle pubbliche amministrazioni	39
Articolo 3 (<i>Novelle all'art. 117, secondo e terzo comma</i>)	
Scheda di lettura.....	41
Articolo 4 (<i>Novelle all'art. 119, primo e sesto comma</i>)	
Scheda di lettura.....	45
Articolo 5, comma 1 (<i>Contenuti della legge di contabilità "rinforzata"</i>)	
Scheda di lettura.....	53
Gli organismi di monitoraggio delle politiche di bilancio	62
Articolo 5, comma 2 (<i>Contenuti ulteriori della legge di contabilità "rinforzata"</i>)	
Scheda di lettura.....	67
La giurisprudenza costituzionale sui vincoli di finanza pubblica nei confronti delle Autonomie speciali.....	69
Articolo 5, comma 3 (<i>Termini di approvazione della legge di contabilità "rinforzata"</i>)	
Scheda di lettura.....	71
Articolo 5, comma 4 (<i>Controllo delle Camere sulla finanza pubblica</i>)	
Scheda di lettura.....	73
Articolo 6 (<i>Termini di decorrenza dell'applicabilità</i>)	
Scheda di lettura.....	75

SINTESI DEI DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA PARLAMENTARE PRESENTATI AL SENATO	77
IL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO NELLE RECENTI RIFORME COSTITUZIONALI DI GERMANIA, SPAGNA E FRANCIA.....	83
L'Unione europea: il <i>Patto euro plus</i> dell'11 marzo 2011	85
Germania	86
Spagna	88
Francia.....	91
Profili Comparatistici	95
TESTO A FRONTE TRA COSTITUZIONE VIGENTE, A.C. 4620, A.C. 4205-A E A.S. 3047	99
LE MODIFICHE ALLE COSTITUZIONI ITALIANA, FRANCESE, TEDESCA E SPAGNOLA (TESTO A FRONTE).....	115

LA PRIMA LETTURA ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Il disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati (A.S. 3047) scaturisce dall'unificazione di sei proposte di iniziativa parlamentare e un disegno di legge governativo.

La prima proposta parlamentare (A.C. 4205, Cambursano ed altri) fu presentata il 23 marzo 2011, poco dopo l'approvazione - l'11 marzo - del Patto euro *plus* da parte dei Capi di Stato e di Governo della Zona euro. Il 19 luglio furono presentate le proposte A.C. 4525 (Marinello ed altri) e 4526 (Beltrandi e altri).

Successivamente, il 5 agosto il Presidente del Consiglio inviò ai Presidenti delle Camere una lettera preannunciante, fra l'altro, la volontà del Governo di presentare una propria proposta di riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio.

Il 9 agosto veniva presentata la proposta A.C. 4594 (Merloni e altri).

L'11 agosto si riunivano in seduta congiunta le Commissioni Affari costituzionali e Bilancio delle due Camere per "Comunicazioni del Ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, sulla Riforma dell'art. 81 della Costituzione". Al resoconto dell'ampio dibattito seguito alle dichiarazioni del Ministro (dibattito che si allargava agli ultimi sviluppi della crisi finanziaria in atto) veniva allegato un documento di lavoro presentato dal Ministro. Lo stesso giorno era presentata la proposta A.C. 4596 (Lanzillotta e altri), cui seguivano, il 7 settembre, l'A.C. 4607 (Martino e altri), il 15 dello stesso mese il disegno di legge governativo (A.C. 4620) e il 27 l'A.C. 4646 (Bersani e altri).

Nel medesimo turno di tempo, al Senato venivano presentati gli AA.SS. 2834 (Lannutti e altri - 20 luglio), 2851 (Lauro e altri - 27 luglio) 2881 (Saltamartini e altri - 3 agosto), 2890 (Ceccanti e altri - 2 settembre), 2965 (Perduca e altri - 17 ottobre) e 3047 (Cambursano e altri - 1° dicembre). A questi va aggiunto l'A.S. 2871 (Nicola Rossi e altri), citato nel corso del dibattito dell'11 agosto, ma il cui testo non è ancora disponibile al momento della predisposizione del presente *Dossier*.

L'esame congiunto in sede referente delle proposte sopra ricordate presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio della Camera (relatori i due presidenti Bruno e Giorgetti) iniziò il 5 ottobre. Il 12 ottobre le Commissioni riunite deliberarono lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia, le cui cinque sedute di audizioni ebbero luogo fra il 17 e il 26 ottobre¹.

Il dibattito riprese il 2 novembre; il giorno successivo - alla luce della decisione assunta dai Capigruppo di fissare per il giorno 14 l'inizio dell'esame in

¹ I resoconti delle audizioni sono consultabili all'indirizzo: http://www.intra.camera.it/cartellecomuni/documenti/progettidilegge/schedalavori/trovaschedacamera_wai.asp?pdl=4620&leg=16&tab=4&sede=ac. Le memorie presentate sono raccolte in un fascicolo a stampa curato dalle Commissioni 1^a e 5^a del Senato.

Assemblea – le Commissioni riunite deliberarono di assumere come testo base l’A.C. 4620 del Governo e di costituire un Comitato ristretto, che si riunì il giorno 8 (dopo una breve seduta interlocutoria delle Commissioni riunite) e il 9 per esaminare gli emendamenti presentati.

Lo stesso 9 ottobre le Commissioni tornarono a riunirsi in sede plenaria e deliberarono di adottare il testo unificato dei diversi disegni di legge predisposto dal Comitato come nuovo testo base. Il 10 le Commissioni riunite – previa rinuncia dei Gruppi a chiedere la fissazione di un termine per la presentazione di emendamenti – approvarono due emendamenti dei relatori, indi conferirono loro il mandato a riferire favorevolmente all’Assemblea sul testo unificato così emendato (A.C. 4205 e abbinati - A).

L’esame in Assemblea, iniziato il 23 novembre con le relazioni e la discussione generale, riprese il 29, allorché i relatori, in sede di replica, segnarono che la riflessione sul testo era informalmente proseguita, insieme con il ministro Giarda, anche dopo la conclusione dell’esame in sede referente e aveva condotto all’elaborazione – in sede di Comitato dei nove – di emendamenti e di un articolo aggiuntivo, che venivano presentati a nome delle Commissioni riunite.

Nella seduta del 30 novembre, in cui venivano presentati subemendamenti sempre a nome delle Commissioni riunite, si svolgevano le votazioni, che vedevano l’approvazione di tutte le proposte delle Commissioni riunite, indi l’approvazione finale, con 464 favorevoli, 11 astenuti e nessuno contrario.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 *(Novelle all'art. 81)*

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 81. – Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno

approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

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 e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

L'**articolo 1** novella interamente l'art. 81 della Costituzione che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, le quali - con l'art. 119 per quanto riguarda Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, nonché con altre disposizioni costituzionali quali quelle contenute negli artt. 41, 43 e 45 – concorrono a definire la disciplina costituzionale dei rapporti economici.

Il **primo comma** dell'art. 81, come riformulato dal disegno di legge in esame, pone un obbligo per lo Stato di assicurare per il proprio bilancio "l'equilibrio tra le entrate e le spese", in modo da tenere conto "delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico".

Il testo in esame afferma pertanto, in termini generali, il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale, facendo altresì riferimento tanto alle fasi avverse e che alle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il riferimento ad entrambe le fasi del ciclo economico, se per quanto concerne le fasi avverse del ciclo sembrerebbe comportare che, a livello del bilancio dello Stato, possano esporsi situazioni di deficit congiunturale, riguardo alle fasi favorevoli del ciclo sembrerebbe prospettare possibili deroghe al principio dell'equilibrio di bilancio al fine di evidenziare l'emersione di posizioni di avanzo.

Un eventuale riferimento alle sole fasi avverse del ciclo economico creerebbe infatti una asimmetria che potrebbe incidere negativamente sull'obiettivo di contenimento dello stock del debito: questo registrerebbe infatti incrementi nelle fasi avverse del ciclo che resterebbero cristallizzati negli esercizi successivi. In

questi ultimi, infatti, benché in presenza di situazioni cicliche favorevoli, la mancata emersione di posizioni di avanzo non consentirebbe l'abbattimento compensativo degli incrementi di debito registrati nelle fasi avverse.

In questo senso con la disposizione in esame sembrerebbe essere in sostanza introdotto un criterio di compensazione ciclica tra avanzi e disavanzi di bilancio.

Per quanto riguarda la natura del vincolo di bilancio introdotto dalla norma in esame, si segnala che il concetto di "equilibrio" utilizzato dal testo normativo appare caratterizzato da una connotazione di carattere dinamico, connessa alla sostenibilità nel tempo del saldo considerato appunto di "equilibrio".

Il concetto di "pareggio" - a cui fa riferimento il titolo del provvedimento in esame e utilizzato dalla relazione introduttiva originariamente presentata dal Governo (A.C. 4620) - attiene invece alla posizione contabile di uguaglianza tra entrate e uscite. Il saldo di equilibrio potrebbe non coincidere con il pareggio qualora altri fattori, quali lo stato della crescita del PIL o lo stock di debito accumulato, risultassero suscettibili di incidere sulla sostenibilità nel medio periodo di tale saldo.

Ad esempio, in linea teorica, in presenza di un tasso di crescita sostenuta del PIL e di uno stock di debito contenuto in rapporto al PIL, potrebbe risultare sostenibile nel medio periodo (e quindi di equilibrio) anche una posizione di deficit moderato: è sulla base di tali ipotesi che il trattato di Maastricht fissava, rispettivamente al 3% e al 60% in rapporto al PIL, le soglie consentite di deficit e debito.

Viceversa, in condizioni di crescita bassa o nulla e di uno stock di debito molto elevato, il pareggio del bilancio potrebbe risultare non sufficiente a garantire la sostenibilità del debito nel medio periodo (e quindi non di equilibrio) e rendere necessario un avanzo qualora l'inasprirsi della situazione critica sui mercati finanziari rendesse imprescindibile un intervento incisivo e prolungato volto ad abbattere lo stock di debito.

Il **secondo comma** dell'art. 81 Cost., nel nuovo testo proposto, reca la disciplina delle possibili deroghe alla regola generale sancita dal primo comma dell'equilibrio tra le entrate e le spese, stabilendo che il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Il testo in esame individua pertanto, oltre all'ipotesi di ciclo economico avverso, un'ulteriore circostanza nella quale è consentito il ricorso all'indebitamento, ossia "al verificarsi di eventi eccezionali", che presumibilmente non possono essere sostenuti con le ordinarie decisioni di bilancio.

Per circoscrivere e per rendere effettivamente straordinario il ricorso all'indebitamento, si dispone che in tale ipotesi esso debba essere autorizzato con

deliberazioni conformi delle due Camere con una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Si evidenzia che la possibilità di ricorrere all'indebitamento esclusivamente nelle ipotesi ed alle condizioni enunciate potrebbe intendersi come ostativa del ricorso ad operazioni di indebitamento in senso stretto in tutte le altre circostanze, ponendosi quindi come una mera conseguenza dell'obbligo di equilibrio tra le entrate e le spese già enunciato dal primo comma. In alternativa, il divieto del ricorso all'indebitamento potrebbe considerarsi esplicativo di quanto in precedenza sancito, ossia indicativo dello specifico saldo da assumere come parametro di riferimento per la verifica del rispetto dell'equilibrio di bilancio.

In realtà il richiamo - contenuto al primo comma dell'art. 97 Cost., come riformulato - all'ordinamento dell'Unione europea (v. *infra*), nonché il tenore della disposizione derogatoria qui in esame - che ammette il ricorso all'indebitamento al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e a seguito di eventi eccezionali - inducono a ritenere che il saldo di riferimento possa invece essere rinvenuto nell'indebitamento netto calcolato secondo il sistema di contabilità europea (SEC 95).

Gli eventi eccezionali al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento sono individuati dal successivo articolo 5, comma 1, lettera d), laddove vengono specificati i contenuti della legge a procedura rafforzata che dovrà essere approvata entro il 28 febbraio 2013 (su cui vedi *infra*).

Tali eventi eccezionali possono consistere in :

- gravi recessioni economiche;
- crisi finanziarie;
- gravi calamità naturali.

La formulazione usata fa pertanto riferimento ad eventi, quali gravi casi di crisi economiche e finanziarie e calamità naturali, tali da richiedere risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle già disponibili in bilancio. Proprio la natura di estrema gravità ed eccezionalità delle circostanze in questione potrebbe infatti, in questi casi, rendere non possibile (o opportuna proprio dal punto di vista economico) una manovra correttiva straordinaria.

Il ricorso all'indebitamento, sempre in base a quanto previsto dal citato articolo 5, comma 1, lettera d), deve comunque essere accompagnato dalla definizione di un percorso di rientro.

La speciale "autorizzazione" parlamentare, che il novellato comma secondo dell'art. 81 prevede sia approvato a maggioranza assoluta² dalla Camera, presenta profili di peculiarità.

² Con una disposizione derogatoria al generale principio della maggioranza semplice, posto dall'art. 64, terzo comma, Cost.: "Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è

L'ipotesi che il procedimento previsto abbia natura legislativa appare poco probabile, considerato che il testo costituzionale, dove pure prevede leggi con contenuto autorizzatorio - come nell'art. 80 sui trattati internazionali - specifica che si tratta di leggi.

Il riferimento esplicito al contenuto di "autorizzazione" - in ipotesi più stringente di quella di "approvazione" - rende poi dubbia la natura di indirizzo dell'atto, in ipotesi analoga a quella degli atti con cui le Camere approvano generalmente i documenti di programmazione economica.

L'ipotesi della natura sostanzialmente amministrativa dell'atto appare tuttavia atipica rispetto ad un contesto - quello del governo della finanza pubblica - che si è tradizionalmente svolto in Parlamento mediante atti normativi (a differenza, ad esempio, dell'area delle immunità) ed in primo luogo legislativi (oltre che, come detto, di indirizzo).

Le caratteristiche dell'atto autorizzatorio indicato dal comma in esame, per limitarsi ad una prima, sommaria, analisi, sembrano escludere - rispetto ad un più tradizionale atto legislativo - l'intervento di altri organi costituzionali (che, ex ante o ex post, intervengono normalmente o possono essere chiamati ad intervenire su un atto legislativo in funzione di controllo). La figura di riferimento potrebbe quindi rinvenirsi nel cd. atto bicamerale non legislativo.

Appare non precisato, inoltre, se al procedimento autorizzatorio in esame debba (o possa) seguire un procedimento legislativo, che - in ipotesi - concretizzi il ricorso al debito. Se così fosse, tornerebbe ad essere garantita - in tale seconda fase di implementazione legislativa - la partecipazione al procedimento degli altri organi costituzionali. Resterebbe tuttavia da definire se e come la speciale consistenza della maggioranza richiesta dal comma in esame per l'autorizzazione potrà esplicare effetti sulla generale possibilità di legiferare successivamente, senza maggioranze speciali, in tema di debito o in materie a tale tema connesse.

Il **terzo comma** dell'art. 81 Cost., nel nuovo testo proposto, riproduce con limitate (ma significative) modifiche le previsioni attualmente riportate al quarto comma del medesimo articolo, relative all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi. In particolare il nuovo testo: si riferisce ad "ogni legge" e non ad ogni "altra" legge come previsto dal vigente testo, ove "altra" va inteso come "ogni legge diversa dalla legge di bilancio"; dispone che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri (e non più "spese") provveda ai mezzi per farvi fronte, anziché indicare i mezzi stessi.

presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale".

L'interpretazione dottrinarie e della giurisprudenza costituzionale in materia di obbligo di copertura finanziaria

Nel dibattito dottrinario sul quarto comma del vigente art. 81 Cost. si sono fronteggiate due letture di diverso segno: l'una che vi individua un divieto di finanziamento della spesa pubblica con ricorso all'indebitamento, con l'effetto di garantire il pareggio di bilancio; l'altra che stabilisce una relazione tra decisione di spesa e indicazione di mezzi di copertura che non esclude il ricorso all'indebitamento per ottenere l'effetto di copertura. Né la prassi legislativa si è dimostrata nel tempo assolutamente univoca in materia.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha affermato la propria competenza a sindacare leggi di spesa, per profili attinenti alla loro copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, sono state evidenziate le divergenze dottrinarie di interpretazione di tale disposizione, giungendo a definirne un'interpretazione destinata a consolidarsi con la sent. n. 1/1966³.

Con tale pronuncia si rilevava il contrasto tra l'orientamento che riteneva che l'obbligo di indicare i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese riguardasse esclusivamente le leggi che, promulgate dopo l'approvazione del bilancio preventivo, ne alterassero l'equilibrio; e l'orientamento secondo il quale l'obbligo si riferiva e doveva essere osservato nei confronti di qualsiasi altra legge che immutasse in materia di spese non già di fronte alla legge di bilancio, o non soltanto di fronte a questa, ma di fronte alla legislazione preesistente, in quanto l'insieme della vita finanziaria dello Stato non poteva essere artificiosamente spezzato in termini annuali, ma considerato nel suo insieme e nella sua continuità temporale. In questa pronuncia la Corte ha ritenuto che l'interpretazione cosiddetta estensiva dell'obbligo imposto dall'ultimo comma dell'art. 81 fosse quella conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione considerando che la limitazione dell'obbligo della "copertura" al solo esercizio in corso si riducesse ad una vanificazione dell'obbligo stesso. La coerenza di tale considerazione veniva valutata dalla pronuncia anche alla luce della collocazione costituzionale della disposizione, rilevando che l'inserimento nell'articolo relativo a bilanci e consuntivi, invece che in quello relativo all'iniziativa legislativa (art. 71 Cost.) non potesse produrre una riduzione "dell'ambito della sua sfera di applicazione, che è svincolato dall'"annualità" del bilancio". Del resto, il legame tra il terzo e il quarto comma dell'art. 81 "non vuole significare che il quarto comma si ponga esclusivamente in relazione col bilancio in corso, ma soltanto questo: che una nuova o maggiore spesa per la quale la legge, che l'autorizza, non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante l'iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano quelli già approvati e in corso di attuazione, siano quelli ancora da predisporre dal Governo e da approvare dalle Camere. Il significato del termine adoperato dal quarto comma: "ogni altra legge", non è tale che possa essere ricondotto, com'è stato sostenuto, ad ogni legge successiva al bilancio in corso e modificatrice in peius dell'equilibrio contabile di esso, ma, viceversa, attiene ad ogni altra legge che non sia la legge di bilancio, senza alcuna

³ I principi affermati si ritrovano in parte nelle sentt. n. 16, 37 del 1961, successivamente consolidati in sent. n. 47 del 1967, nn. 17, 22, 94 del 1968, n. 158 del 1969, n. 140 del 1976, n. 12 e 13 del 1987, n. 69 del 1989, n. 283 del 1991.

connessione cronologica con questa”.

Quindi, “il 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”. Non si può, pertanto, ritenere che “la norma contenuta nel quarto comma dell'art. 81 includa una precisa appropriazione di un'entrata ad una spesa”, perché l'indicazione dei mezzi per fronteggiare spese nuove o maggiori “si riduce a determinare e individuare un incremento dell'entrata che, in una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (effettive, straordinarie o per movimento di capitali che siano), assicuri il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità”. 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” e deve essere caratterizzato da una “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”.

Invece “una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla ratio della norma per gli esercizi futuri. Rispetto a questi, del resto, la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio. Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza”.

Dalle considerazioni contenute in tale pronuncia emerge che il quarto comma dell'art. 81 non ha un significato meramente contabile, ma una portata sostanziale che attiene ai “limiti (...) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa” che va contrassegnata non da automatismi, ma da equilibri tendenziali”. Ricordando le parole di un intervento dell'on. Einaudi, la copertura finanziaria delle leggi⁴, costituisce l’“impronta di serietà” dei progetti di legge, oggetto dell’indicazione – e non di uno specifico provvedere – richiesta dal dettato costituzionale, in base all’emendamento proposto dall’on. Bozzi in sede costituente.

⁴ Atti dell'Assemblea costituente del 24 ottobre 1946.

Questa ricostruzione interpretativa è stata ritenuta coerente dalla giurisprudenza costituzionale con il principio dell'unità del bilancio, poiché l'indicazione dei mezzi per fronteggiare spese nuove o maggiori individua un incremento dell'entrata in una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate (sent. n. 384/91).

Per la copertura di spese future, la Consulta ha ammesso anche il ricorso alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che detta previsione si dimostri "sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza" (sent. n. 1 del 1961 e sent. n. 384/91 cit.).

Questi indirizzi sono stati mantenuti dalla giurisprudenza costituzionale anche in seguito all'introduzione nell'ordinamento del bilancio pluriennale, essendo l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, "parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni di spesa anche di lunga durata e non solo per garantire l'equilibrio dei bilanci già approvati". In caso di oneri inderogabili gravanti su esercizi futuri, "l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro".

L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri. Come chiarito dalla sent. 213/2008⁵, la copertura finanziaria di oneri attuali mediante entrate future: a) deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri; b) è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo. Inoltre, l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri.

Anche il legislatore regionale non può sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza ed equilibrio del bilancio cui l'art. 81 Cost. s'ispira, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale⁶.

Il rispetto dell'art. 81 quarto comma ha spesso costituito motivazione di rinvio dei Presidenti della Repubblica ex art. 74 Cost., a partire dal rinvio effettuato dal Presidente Einaudi con il messaggio del 15 aprile 1949.

⁵ Analoghi indirizzi sono contenuti nelle sentenze n. 68 e n. 67/2011, n. 100, n. 267, n. 195/2010 e n. 293/2009.

⁶ Sent. 213/2008 cit. e 106/2011.

Con riguardo al vigente testo costituzionale, si ricorda che il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria implica la necessità di una verifica della corrispondenza tra nuove spese e relativi mezzi di finanziamento, da effettuare fin dal momento della formazione delle norme onerose, ossia nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi (valutazione *ex ante*). Le modalità e gli strumenti per lo svolgimento di tale verifica sono stati disciplinati dai regolamenti parlamentari e da norme statali di diretta attuazione del disposto costituzionale dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Tale disciplina ha delineato uno schema procedurale articolato (c.d. ciclo della quantificazione), finalizzato alla preventiva quantificazione degli oneri finanziari recati da proposte normative e dei relativi mezzi di copertura, nonché alla verifica tecnica - in sede parlamentare, nell'ambito del procedimento legislativo - dei dati, delle metodologie e dei risultati utilizzati a tali fini.

Per quanto attiene alla disciplina legislativa statale, si ricorda che l'art. 17 della legge di contabilità n. 196/2009 ha ridefinito complessivamente la disciplina della materia, individuando, con norme di diretta attuazione dell'art. 81 Cost. quarto comma, le tipologie di copertura ammissibili. La norma individua inoltre le modalità di quantificazione degli oneri finanziari derivanti da proposte normative, delineando un procedimento complesso, incentrato sulla predisposizione, da parte del Governo, della relazione tecnica, e sulla verifica da parte del Parlamento dei dati e dei metodi utilizzati ai fini della stima degli oneri da sottoporre a copertura. Tra le principali innovazioni introdotte dalla legge del 2009, si segnalano l'obbligo di indicare nella relazione tecnica l'effetto delle singole norme non solo sul saldo del bilancio dello Stato, ma anche sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e di considerare tali effetti ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi.

L'ordinamento ha inoltre previsto modalità di monitoraggio e di verifica *ex post* da parte dell'Esecutivo, con forme di coinvolgimento degli organi parlamentari.

Si richiama nuovamente la disciplina recata dall'art. 17 della legge n. 196/2009. I commi 12 e 13 prevedono, per le norme corredate di clausola di salvaguardia finanziaria - diretta a compensare effetti che eccedano eventualmente le previsioni di spesa inizialmente stimate e soggette a copertura - un apposito monitoraggio, a seguito del quale il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione (comma 12). E' inoltre previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assuma tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

Una specifica considerazione riguarda il rapporto tra la regola di copertura finanziaria sancita al terzo comma dell'art. 81, come riformulato, e il principio del pareggio, enunciato al primo comma.

Come emerge dall'illustrazione della consolidata interpretazione del vigente testo costituzionale, nell'esperienza applicativa è prevalso l'orientamento secondo il quale l'obbligo sancito dal vigente art. 81, al quarto comma, non implichi necessariamente un vincolo di pareggio di bilancio. Il vincolo di copertura, ponendosi come norma sulla produzione legislativa, costituisce piuttosto una modalità per conformare ai principi costituzionali la decisione di spesa al fine di salvaguardare gli equilibri finanziari complessivi, come definiti dalla legge annuale di bilancio. Pertanto, l'obbligo costituzionale è stato generalmente configurato come necessità di una verifica della corrispondenza dell'equilibrio tra i nuovi oneri (maggiori spese/minori entrate) determinati dalle norme in via di formazione e i mezzi di finanziamento da esse stesse apprestati, ferma restando la discrezionalità nell'impostazione della politica complessiva di bilancio, mediante gli strumenti programmatici e legislativi a ciò deputati.

La riforma in esame, dopo aver introdotto espressamente un obbligo complessivo di equilibrio, ribadisce quindi la necessità del rispetto del vincolo di copertura, da verificare con riferimento a ciascuna legge di spesa.

Non sembra quindi inficiato lo schema concettuale di riferimento finora seguito per la valutazione dei nuovi oneri e per la verifica della congruità dei mezzi finanziari predisposti per farvi fronte. La regola della copertura finanziaria ex ante dovrebbe continuare a costituire un presidio a tutela dei saldi e a garanzia della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio con gli strumenti che definiscono l'orizzonte programmatico pluriennale. Infatti, in un ordinamento che riconosce una diffusa iniziativa legislativa, in assenza di idonei sistemi di verifica del rispetto del vincolo di copertura per ciascuna decisione di spesa la stabilità del saldo complessivo di bilancio potrebbe risultare fortemente compromessa.

Per quanto attiene all'analisi testuale delle innovazioni apportate al vigente testo costituzionale, si rileva in primo luogo che l'obbligo di copertura viene riferito, come detto, ad "ogni legge", laddove l'attuale formulazione del quarto comma dell'articolo 81 lo riferisce ad "ogni altra legge", ossia ad ogni legge diversa da quella di approvazione del bilancio, oggetto delle previsioni del terzo comma del medesimo art. 81.

La mancata applicazione, nel vigente testo costituzionale, dell'obbligo di copertura alla legge di bilancio va collegata alla sua natura di legge cosiddetta "formale", con la quale, stante il disposto del citato terzo comma, non è possibile stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Il testo costituzionale opera quindi una distinzione tra leggi di bilancio, che non innovano l'ordinamento, ma recepiscono gli effetti delle norme vigenti, fissando, per ciascun esercizio finanziario, le conseguenti previsioni spesa e di

entrata, e le “altre leggi”, che possono invece modificare tali previsioni. A queste leggi viene tuttavia richiesto di non alterare i saldi complessivi fissati con le leggi di bilancio e di provvedere quindi, nell’ipotesi in cui prevedano nuove o maggiori spese, ad indicare i mezzi finanziari per farvi fronte.

La rigidità di questo schema di riferimento è stata, soprattutto negli ultimi anni, attenuata da una serie di previsioni, che hanno attribuito alla legge di bilancio margini di intervento per modificare anche previsioni di spesa determinate da fattori legislativi⁷.

In ultima analisi, lo scopo della regola di copertura finanziaria appare quindi quello di neutralizzare gli effetti delle nuove leggi di spesa sugli equilibri finanziari complessivi sanciti dalla legge di bilancio. Per tale ragione, l’obbligo si è inteso implicitamente esteso alle leggi che, determinando una riduzione di entrate, appaiono parimenti suscettibili di incidere sui saldi di bilancio generando nuovi oneri.

La nuova formulazione proposta dal disegno di legge in esame appare quindi volta a estendere l’obbligo di copertura finanziaria alle leggi di bilancio; sulla natura “formale” tradizionalmente attribuita alla legge di bilancio e sulle recenti evoluzioni di tale strumento v. più oltre nella presente scheda.

Sempre sul piano delle modifiche testuali al vigente testo costituzionale, si rileva che la nuova formulazione proposta individua l’oggetto dell’obbligo di copertura nei “nuovi o maggiori oneri” che ogni legge importi, laddove il testo vigente fa riferimento alle “nuove o maggiori spese”.

La sostituzione del termine “spese” con “oneri” recepisce quanto elaborato nel quadro della prassi applicativa dell’art. 81, quarto comma, della Costituzione, che ha operato una sostanziale assimilazione delle “nuove o maggiori spese” alle “minori entrate” ai fini dell’applicazione delle procedure di verifica dell’impatto sui saldi di finanza pubblica e di congruità dei mezzi di copertura. Sia le variazioni sul lato delle entrate sia quelle sul lato della spesa, allorquando determinino effetti peggiorativi dei predetti saldi, sono quindi identificati nella categoria degli “oneri” da sottoporre a copertura.

Ancora sul piano delle modifiche testuali, rispetto alla vigente formulazione dell’art. 81, quarto comma, si rileva l’introduzione del termine “provvede” per

⁷ Si ricorda in proposito che, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 196 del 2009, concernente il bilancio di previsione, le spese, nell’ambito di ciascun programma, si ripartiscono in spese non rimodulabili e spese rimodulabili. Le spese non rimodulabili sono quelle per le quali l’amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Le altre spese sono considerate rimodulabili con il disegno di legge di bilancio. Rientrano in tale novero anche le spese derivanti da fattori legislativi, che possono quindi per motivate esigenze, in via compensativa, essere rimodulate con la legge di bilancio. Di recente l’art. 10, comma 14, del D.L. n. 98/2011 ha accentuato la cosiddetta “flessibilità” di bilancio, consentendone l’esercizio anche dopo l’approvazione della legge di bilancio.

definire l'obbligo di reperimento dei mezzi di copertura, in luogo dell'espressione "deve indicare" riprodotta nel testo vigente.

La relazione illustrativa al testo originariamente presentato dal Governo (A.C. 4620) evidenzia come tale modifica semantica sia volta a "rafforzare il principio della copertura finanziaria delle singole leggi di spesa" e richiama in proposito i lavori dell'Assemblea costituente.

Dovrebbe intendersi sancito, in tal modo, il criterio già elaborato in applicazione del vigente testo dell'art. 81, in base al quale il reperimento dei mezzi di copertura di norme onerose non può essere rinviato a provvedimenti da adottare in tempi successivi (es: legge di stabilità o successivi provvedimenti di manovra) e il controllo del rispetto del vincolo di non onerosità va effettuato con riguardo a ciascun provvedimento di spesa.

Una disciplina specifica è attualmente prevista per la quantificazione e la copertura di oneri connessi a deleghe legislative, di cui tratta l'art. 17, comma 2, della legge n. 196/2009.

Tale norma, recependo sul piano legislativo principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e alcuni criteri delineati dalla recente prassi di copertura delle leggi di delega, ha espressamente sancito il principio in base al quale le leggi di delega comportanti oneri devono recare i mezzi di copertura finanziaria necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, a tale quantificazione si procede al momento dell'adozione dei singoli decreti. L'individuazione dei mezzi di copertura deve in ogni caso precedere l'entrata in vigore dei decreti medesimi.

Il principio di carattere generale enunciato dalla norma della legge n. 196/2009 risponde a quello da tempo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenza n. 226/1976), in base al quale, per il combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., spetta al legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa derivante dall'esercizio della delega. La stessa Corte ha tuttavia evidenziato che, "qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta" è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, con determinazione di principi e criteri direttivi. Nei predetti casi, dando attuazione ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore delegante ha, di volta in volta, stabilito criteri di delega, anche enunciati sotto forma di clausole di neutralità finanziaria, volti a definire gli equilibri finanziari interni a ciascun provvedimento da adottare nell'esercizio della delega.

La richiamata disciplina contenuta nell'art. 17, comma 2, della legge n. 196/2009 va misurata alla luce della nuova formulazione del disposto costituzionale – che impone di provvedere ai mezzi per far fronte ai nuovi oneri, anziché ad indicarli – alla luce della specificità che riveste l'adempimento

dell'obbligo di quantificazione e copertura nel quadro del procedimento di delega legislativa.

Il **quarto comma** dell'articolo in esame riproduce, nella sostanza, il primo comma del vigente articolo 81 della Costituzione, stabilendo che "le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio (e non più "i bilanci") e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo".

La norma conferma pertanto la disciplina dei rapporti costituzionali fra Governo e Parlamento e le loro relative attribuzioni in ordine alla decisione di bilancio, ribadendo, inoltre, i principi della annualità del bilancio e della sua decisione parlamentare⁸, dell'obbligo di rendicontazione, della unità ed unitarietà del bilancio, nonché il principio della esclusività della competenza del Governo in relazione alla predisposizione ed alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio.

Rispetto alla disciplina vigente, va tuttavia evidenziato come la formulazione del quarto comma in esame faccia riferimento al "bilancio", e non più ai "bilanci", come disposto dall'attuale primo comma dell'articolo 81 Cost. Tale formulazione sembrerebbe tesa a superare taluni dubbi interpretativi formulati in passato su questo punto specifico della norma costituzionale, che sembrava porsi in contrasto con il suddetto principio dell'unitarietà del bilancio.

Va peraltro segnalato come il riferimento contenuto nel testo costituzionale ai "bilanci", anziché al bilancio, possa essere originato dalla circostanza che ai tempi della Costituente si faceva riferimento ai bilanci dei singoli ministeri e non al bilancio dello Stato, intervenuto successivamente; tale locuzione è stata comunque intesa quale obbligo di redigere un bilancio articolato al suo interno in partizioni corrispondenti ai singoli ministeri. Il termine " bilancio", usato al singolare, è peraltro ripetuto in altre parti dello stesso articolo 81 (testo vigente), e precisamente nel secondo e nel terzo comma.

Il **quinto comma** del novellato art. 81 Cost. riproduce senza modifiche il secondo comma del vigente articolo 81, che ha costituzionalizzato l'istituto dell'esercizio provvisorio del bilancio, disponendo che esso "non può essere concesso se non per legge e periodi non superiori complessivamente a quattro mesi".

Ai sensi della vigente disciplina contabile, la data del 31 dicembre segna la chiusura dell'esercizio finanziario; se, entro tale data, non è avvenuta l'approvazione del bilancio da parte delle Camere, viene a mancare al Governo il potere di accertare e riscuotere le entrate e di erogare le spese. L'istituto

⁸ La riserva di legge a favore delle assemblee legislative trova conferma nell'art. 75, secondo comma, Cost., il quale prescrive la non ammissibilità del referendum abrogativo per le leggi di bilancio.

dell'esercizio provvisorio è stato dunque introdotto proprio per ovviare a tale evenienza, nella quale il Governo si troverebbe nell'impossibilità giuridica di svolgere la sua azione, con i conseguenti riflessi sull'attività finanziaria ed amministrativa.

La disciplina che regola nel nostro sistema di bilancio l'istituto dell'esercizio provvisorio è contenuta nell'art. 32 della nuova legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 - che riproduce l'articolo 16 della vecchia legge n. 468/78 - il quale, dopo aver ripetuto testualmente, al primo comma, la norma costituzionale, stabilisce, al secondo comma, che "durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi". Il terzo comma specifica che "le limitazioni di cui al comma precedente si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno che a quelle di pagamento".

L'esercizio provvisorio è inteso come il complesso dei fatti gestori che l'esecutivo pone in essere per un periodo limitato dell'anno finanziario in virtù di un'autorizzazione temporanea; è stato, pertanto, osservato che l'esercizio provvisorio rappresenta una deroga al principio dell'annualità del bilancio.

Le leggi che autorizzano l'esercizio provvisorio si limitano a legittimare il Governo ad esercitare provvisoriamente la gestione del bilancio, sino a quando non sia approvato per legge e non oltre il termine concesso, secondo gli stati di previsione presentati alle Camere e con le disposizioni e modalità previste nel relativo disegno di legge.

Per la sua intrinseca natura di istituto straordinario, l'esercizio provvisorio del bilancio dovrebbe trovare rara applicazione, anche se dalla data di entrata in vigore della Costituzione 42 leggi hanno autorizzato l'esercizio provvisorio.

La concessione dell'esercizio provvisorio di bilancio è sottoposta a due limiti: uno formale (la necessità della legge), l'altro temporale (il periodo massimo di quattro mesi).

Come per il disegno di legge di bilancio, è da escludere la possibilità che tale autorizzazione possa essere delegata al Governo o attuata con decreto-legge o approvata da Commissioni parlamentari in sede deliberante.

Per ciò che concerne il secondo limite indicato dalla norma costituzionale, si evidenzia, inoltre, che esso consente, per uno stesso esercizio, più autorizzazioni all'esercizio provvisorio, purché esse non superino complessivamente i quattro mesi.

La legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio è stata qualificata come esempio di legislazione vincolata: nella presentazione da parte del Governo, nell'approvazione da parte del Parlamento ed anche nel suo contenuto (come per la legge del bilancio, non possono, infatti, ivi stabilirsi nuovi tributi e nuove spese).

Il **sesto comma** del novellato art. 81 Cost. reca una norma, con la quale viene demandato ad una apposita legge, oggetto di approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il compito di stabilire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Viene pertanto introdotta nel nostro ordinamento una sorta di legge di contabilità “rinforzata” sulla finanza pubblica, che in virtù della sua rilevanza ai fini del pareggio di bilancio, deve essere oggetto di approvazione a maggioranza qualificata.

In sostanza, il nuovo sesto comma sembra disporre un quadro così articolato sul piano delle fonti:

1. una legge costituzionale (*che potrebbe identificarsi con l'art. 5 del disegno di legge in esame - cfr. infra*) detterà i principi in materia di:
 - contenuto della legge di bilancio,
 - norme fondamentali e criteri volti ad assicurare:
 - l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci;
 - la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni;
2. una legge “rinforzata” recherà la disciplina puntuale di quanto sopra, nel rispetto della predetta legge costituzionale.

Si ricorda che il rinvio ad una legge a procedura rafforzata era previsto anche nel testo originariamente presentato dal Governo (A.C. 4620): il terzo comma dell'articolo 53 Cost. - introdotto dall'A.C. 4620 - annoverava l'equilibrio dei bilanci ed il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni tra le finalità che la Repubblica persegue, in conformità ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e sulla base di principi e criteri stabiliti con apposita legge, da approvare a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera.

La previsione di tale rinvio era motivata dalla relazione illustrativa “dalla difficoltà di impiantare nel tessuto omogeneo della Costituzione aspetti definitivi di grande complessità tecnica”. Inoltre, “la notevole rilevanza di tali aspetti giustifica, d'altro canto, la scelta di rafforzare la procedura di approvazione della legge in questione, che diverrà lo strumento per la definizione di una rafforzata struttura istituzionale della finanza pubblica”.

Ad eccezione del procedimento previsto dall'art. 138 Cost. per “le leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali” - procedimento cui occorre riferirsi per le leggi costituzionali previste dalla stessa Costituzione negli artt. 116 primo comma e 132 primo comma - nella Costituzione sono previste leggi assoggettate ad approvazione a maggioranza qualificata solo in materia di amnistia e indulto (art. 79) e di forme e condizioni particolari di autonomia regionale (art. 116 terzo comma). A tali previsioni si aggiunge la fattispecie prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001⁹, peraltro mai attuata.

⁹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. L'art. 11, comma 1, prevede che, sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il comma 2 stabilisce che, quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della

La fonte normativa prevista dalla disposizione si colloca quindi nel sistema delle fonti del diritto in una posizione che la relazione illustrativa sembra qualificare come legge rinforzata, ma della quale andrebbe valutata la posizione. L'intento evidenziato dalla medesima relazione è quello di rafforzare le istituzioni di finanza pubblica fondandone la base normativa su un consenso parlamentare più ampio di quello ordinario, la cui espressione viene riservata quindi alle Assemblee ampliando il novero dei casi di riserva di Assemblea previsti dall'ultimo comma dell'art. 72.

Profili interpretativi non univocamente definibili potrebbero inoltre porsi nel rapporto tra la norma in esame e talune previsioni costituzionali vigenti.

Con riferimento all'art. 75 della Costituzione ed alla disciplina del referendum abrogativo, si può ricordare che la Corte costituzionale, nella sentenza 16/1978, ha ritenuto inammissibili le richieste di referendum che tendano ad abrogare - del tutto od in parte - non solo la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le "altre leggi costituzionali" ma anche "gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)". Si ricorda al riguardo che il testo costituzionale non ammette il referendum per le leggi "tributarie e di bilancio", una formulazione che - nella sua lettera - appare distante dalla più recente evoluzione della legislazione contabile.

Con riferimento all'art. 77 della Costituzione¹⁰ che, come noto, consente al Governo, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, di adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, potrebbe porsi questione nel raccordo tra questa tipologia di fonte (legittimata dalla Costituzione anche tenuto conto della forza propria dell'emergenza) e le altre ipotesi emergenziali (si pensi alle stesse "calamità naturali" citate dalla lettera *d*) del primo comma dell'art. 5) da disciplinare con la speciale legge rinforzata (da ritenere in quanto tale dotata di particolare resistenza passiva, quanto meno rispetto alla legge ordinaria).

Infine, va sottolineato che, con riferimento al Titolo VI della Costituzione sulle garanzie costituzionali, è ragionevole ipotizzare che la legge di contabilità "rinforzata" potrà valere come parametro interposto (dall'art. 81 sesto comma) nei giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la legislazione ordinaria successiva.

Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

¹⁰ Sul rapporto tra le due fonti si sofferma la Corte dei Conti, in sede di audizione, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/audizioni/audizione_26_10_11_pr esidente_giampaolino.pdf

Quanto ai contenuti di tale legge, essa dovrebbe porsi - ai sensi dell'art. 81 Cost. - anzitutto come quadro di riferimento della contabilità e della finanza pubblica e definire il contenuto della legge di bilancio. Ulteriori contenuti sono poi individuati dal successivo articolo 5 (cui si rinvia).

Per quanto concerne in particolare l'individuazione del contenuto della legge di bilancio, va evidenziato che tale previsione sembrerebbe volta a superare i vincoli costituzionali all'ampiezza delle determinazioni assumibili con la legge di bilancio, discendenti dal disposto del vigente terzo comma dell'articolo 81 - ("Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese") - che non viene riproposto nelle norme in esame, e in base al quale nel sistema di contabilità nazionale si è in un primo tempo affermato il principio per cui le Camere, in sede di approvazione del disegno di legge di bilancio, possono solamente variare, entro certi limiti, gli importi iscritti nei singoli capitoli, ma non anche aumentare o modificare le imposte che sono regolate da apposite leggi e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese (sul punto cfr. oltre).

Sulla natura della legge di bilancio nel nostro ordinamento costituzionale la dottrina ha espresso valutazioni divergenti.

Da una parte, vi è stato chi ha ravvisato nel divieto di introdurre con legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese il principio del valore formale della legge di bilancio, che si configurerebbe come una legge che si limita a "fotografare" le entrate e le spese pubbliche, senza poter modificare il contenuto sostanziale di un atto legislativo preesistente, ossia il titolo giuridico in base al quale un'entrata o una spesa possono essere iscritte tra le poste di bilancio. Secondo quest'orientamento, la legge di bilancio può essere qualificata, a seconda dei diversi approcci: a) come legge di approvazione, la cui funzione consiste essenzialmente nell'approvare il progetto di bilancio presentato dal Governo, non modificandone la natura ma integrandone gli effetti: b) come legge di autorizzazione, dato che tale legge avrebbe la natura sostanziale di atto amministrativo con cui il Parlamento autorizza il Governo a condurre la gestione finanziaria e a riscuotere le entrate e a erogare le spese. La tesi della natura formale della legge di bilancio ha trovato conforto in passato in alcune pronunce della Corte Costituzionale. In particolare, nella sentenza n. 7 del 1959, la Corte, che si esprimeva in ordine ad una legge del Trentino Alto-Adige, ha evidenziato che *"la legge del bilancio (...) è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti (...) diversi da quelli preesistenti alla legge stessa"*. Secondo tale indirizzo, la legge di bilancio è efficace soprattutto nei rapporti fra l'Assemblea e l'Esecutivo e ha la funzione, propria di questo tipo di leggi, d'autorizzare il Governo ad esercitare le facoltà che già gli competono in ordine alle varie leggi preesistenti, cioè a riscuotere le entrate e a pagare le spese secondo il programma rappresentato dal bilancio di previsione. In tal modo l'Assemblea esercita un controllo sull'indirizzo politico-amministrativo del Governo.

Contrapposta alla corrente dottrina che propende per una qualificazione della legge di bilancio come legge di carattere formale, vi è l'altra teoria secondo cui tale legge avrebbe invece anche natura sostanziale, configurandosi come un atto di programmazione finanziaria e a contenuto normativo, che condiziona l'efficacia di tutte

le altre leggi di entrata e di spesa, le quali non potrebbero essere eseguite senza l'approvazione del bilancio. Benché espresse in simboli numerici, le disposizioni della legge di bilancio recherebbero, infatti, effetti giuridici al pari di ogni altro atto normativo e tramite la legge di bilancio si esplicherebbe l'attività di indirizzo politico economico proposta dal Governo e approvata dal Parlamento, a cui in sede di approvazione del bilancio sono riconosciuti, seppur entro determinati limiti, poteri emendativi. La Costituzione, infatti, ha riconosciuto al Parlamento un'ampia facoltà di concorrere alla formazione sostanziale del bilancio attraverso il potere emendativo. Inoltre, la decisione di bilancio è divenuta l'atto più importante di programmazione finanziaria ed espressione tipica dell'indirizzo politico-economico, con puntuali ricadute sia sui rapporti fra le diverse pubbliche amministrazioni, sia sui rapporti fra la P.A. e i soggetti terzi. In questa prospettiva, il divieto di introdurre "nuovi tributi", con la legge di approvazione del bilancio, sarebbe diretto ad impedire che il Parlamento possa approvare nuovi oneri a carico dei contribuenti senza una adeguata ponderazione delle complesse ricadute che accompagnano l'istituzione di nuovi tributi; il divieto di introdurre "nuove spese" rifletterebe, invece, l'intento del costituente di garantire una ordinata gestione finanziaria, evitando l'introduzione in bilancio di spese non previste da una preesistente disposizione legislativa sostanziale. In tale quadro si innesta l'evoluzione del sistema delle decisioni di bilancio, che alla luce del divieto costituzionale in oggetto, ha visto l'introduzione, con la riforma della legge di contabilità intervenuta nel 1978, di appositi strumenti atti ad assicurare la programmazione degli interventi di politica economica e una loro puntuale attuazione attraverso modifiche alla legislazione di entrata e di spesa, ossia la legge finanziaria e il documento di programmazione economico-finanziaria.

Si evidenzia che il Governo, nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge originariamente presentata (A.C. 4620), ha affermato che l'impianto dell'attuale terzo comma dell'articolo 81 debba essere modificato proprio per superare "l'ormai obsoleta concezione della legge di bilancio quale legge meramente formale (correlata al divieto di introdurre con tale legge nuove spese e nuove entrate), sostituendo a questa previsione un rinvio alla legge quadro sulla finanza pubblica per la definizione del contenuto proprio della legge di bilancio, con l'obiettivo di salvaguardare la tipicità di tale strumento".

Al riguardo si osserva come la natura di legge formale che parte della dottrina tradizionale attribuiva alla legge di bilancio debba essere oggi riconsiderata alla luce delle più recenti innovazioni intervenute nella disciplina contabile, che hanno condotto a un'ampia valorizzazione della legge di bilancio come strumento sostanziale di attuazione della politica economica.

In questo senso, la norma in esame può essere inquadrata nell'ambito della recente evoluzione del sistema delle decisioni di bilancio, che attraverso la nuova legge di contabilità e finanza pubblica - n. 196 del 2009 - ha inteso espandere le potenzialità decisionali del bilancio, accentuandone le caratteristiche di strumento di attuazione degli indirizzi di politica economica e finanziaria.

A fronte di un ridimensionamento del contenuto proprio della legge finanziaria – ora denominata legge di stabilità – la nuova disciplina contabile, confermando e

sistematizzando alcuni interventi adottati precedentemente in via sperimentale¹¹, ha infatti inteso rafforzare le tre funzioni tipicamente attribuite al bilancio:

- quella informativa, attraverso una riclassificazione funzionale delle voci di spesa – ripartite in missioni e programmi – volta a rendere Parlamento e cittadini più informati in ordine alle dimensioni, ai flussi e alle destinazioni delle risorse finanziarie pubbliche;
- quella allocativa, attraverso un ampliamento delle potenzialità decisionali del bilancio da realizzare sia concentrando l’attenzione parlamentare sui programmi di spesa - divenuti le nuove unità di voto - sia prevedendo, entro determinati limiti, la possibilità di incidere, con le rimodulazioni presentate a bilancio, sulla legislazione sostanziale di spesa;
- quella esecutiva, attraverso l’attribuzione di una maggiore flessibilità ai centri decisionali nell’utilizzo delle risorse, anche al fine di agevolare, attraverso la possibilità di effettuare variazioni di bilancio in corso d’anno, una gestione del bilancio più strategica e orientata agli obiettivi e ai risultati.

La nuova legge di contabilità ha pertanto già introdotto disposizioni che appaiono idonee a superare definitivamente l’accennata disputa dottrinarica in ordine alla natura giuridica della legge di bilancio, la quale sembra configurarsi oggi come una legge di carattere sostanziale, dal momento che con essa possono essere modificate, seppur entro precisi limiti, anche singole autorizzazioni di spesa disposte con atti di rango legislativo.

¹¹ Oltre alla nuova classificazione del bilancio in missioni e programmi, avviata in via sperimentale già nella scorsa legislatura, si ricorda, in particolare, l’articolo 60, comma 3, del D.L. 112/2008, convertito dalla legge n. 134/2008, il quale ha previsto - in via sperimentale per il solo esercizio 2009 - la possibilità di effettuare, nella legge di bilancio, rimodulazioni tra i programmi delle dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, ivi comprese le spese predeterminate per legge e con la sola eccezione delle spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito (come ad esempio le spese per gli stipendi e la locazione di immobili). Ai sensi del citato comma 3, le rimodulazioni che potevano essere proposte nel

disegno di legge di bilancio soggiacevano a taluni limiti, quali: il rispetto dell’invarianza dei saldi di finanza pubblica; un limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare per il macroaggregato “Interventi” e tra queste ultime e le risorse destinate al macroaggregato “funzionamento”; il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti, in quanto intervento di dequalificazione della spesa. In ragione della possibilità di incidere, con le rimodulazioni presentate a bilancio, sulla legislazione sostanziale di spesa, in apposito allegato ciascuno stato di previsione della spesa del disegno di legge di bilancio sono state espone le autorizzazioni legislative di spesa ed i relativi importi da utilizzare per ciascun programma, con le rimodulazioni effettuate dalle Amministrazioni. A seguito dell’applicazione della disciplina sopra espone, le dotazioni finanziarie a legislazione vigente delle missioni di spesa sono state distinte in due parti: una concernente le “risorse rimodulabili”, il cui ammontare costituiva, per ciascun anno del triennio, un complessivo “tetto” di spesa in sede previsionale e gestionale, entro il quale le Amministrazioni, nei limiti suddetti, hanno potuto ripartire le risorse tra i programmi di competenza, tenendo conto delle priorità e delle finalità strategiche piuttosto che del livello della spesa storica; l’altra relativa alle “risorse non rimodulabili” tra i programmi, la cui quantificazione definitiva ha formato oggetto di proposta da parte della Amministrazioni e di revisione a cura della Ragioneria Generale ai fini della verifica della corretta applicazione dei parametri previsti dalla legge per la quantificazione medesima (es. competenze fisse al personale, spese per interessi ed altre classificabili come oneri inderogabili). Tale disciplina sperimentale è stata estesa anche al disegno di legge di bilancio per il 2010 dall’articolo 23, comma 21-*quater* del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 102/2009.

In particolare, si ricorda che ai sensi dell'articolo 23, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. In apposito allegato allo stato di previsione della spesa dovranno pertanto essere indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo¹².

¹² Al riguardo si ricorda che ai sensi dell'articolo 21 della legge di contabilità, nell'ambito delle dotazioni previste in relazione a ciascun programma di spesa, sono distinte le spese correnti, con indicazione delle spese di personale, e le spese d'investimento. Sino all'esercizio della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato - di cui all'articolo 40 della legge - in appositi allegati agli stati di previsione della spesa sono indicate, per ciascun programma, per macroaggregato e distinte per capitolo, le spese rimodulabili e quelle non rimodulabili. Ai sensi del comma 6 del citato articolo 21 le spese non rimodulabili sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondono alle spese definite «oneri inderogabili», in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le spese obbligatorie, ossia:

- le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse;
- le spese per interessi passivi;
- le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali;
- le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

Le spese rimodulabili, di cui al comma 7 dell'articolo 21, si dividono invece in:

- a) fattori legislativi, spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- b) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Per quanto concerne in particolare il procedimento di formazione del bilancio, il citato articolo 23 della legge di contabilità dispone, al comma 1, che in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente con apposita circolare dal Ministero dell'economia e delle finanze, i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi, gli obiettivi di ciascun Dicastero e quantificano le risorse necessarie per il loro raggiungimento anche mediante proposte di rimodulazione delle stesse risorse tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa. Le proposte sono formulate sulla base della legislazione vigente, con divieto di previsioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale. Il comma 2 attribuisce un potere di verifica al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale è chiamato a verificare successivamente la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa. A tal fine il Ministro dell'economia e delle finanze tiene conto anche delle risultanze illustrate nella nota integrativa al rendiconto delle risultanze delle attività svolte dai nuclei di analisi e valutazione della spesa, nonché del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni dello Stato. Il comma 3 dell'articolo 23 prevede, come sopra accennato, che le spese derivanti da fattori legislativi possano, per motivate esigenze, essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione con il disegno di legge di bilancio, fermo restando il rispetto dei saldi di finanza pubblica. Gli schemi degli stati di previsione di entrata e di spesa, verificati in base a quanto previsto al citato comma 2, formano il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze. La legge di bilancio sarà formata apportandovi le variazioni determinate dalla legge di stabilità.

Si può, altresì, rammentare come la più recente legislazione contabile abbia sensibilmente esteso il perimetro della flessibilità di bilancio nella fase di gestione, prevedendo la possibilità di variare con atto amministrativo autorizzazioni di spesa disposte in via legislativa - modificando in tal modo decisioni in materia di bilancio e di leggi di spesa assunte, in conformità al vigente ordinamento contabile, dal Parlamento - nonché di incidere, sempre con atti di rango secondario, su spese di carattere obbligatorio - derivanti ad esempio da oneri contrattuali - qualificate dalla legge di contabilità come non rimodulabili¹³.

Nel complesso, si osserva come le esigenze di contenimento della spesa, derivanti dalla necessità di rispettare gli obiettivi di bilancio concordati in sede europea, e le consistenti riduzioni delle dotazioni finanziarie dei Ministeri che ne sono conseguite, abbiano indotto il legislatore a introdurre nell'ordinamento contabile disposizioni volte a favorire una sempre più estesa flessibilità, sia *ex ante*, in fase di programmazione e allocazione delle risorse in sede di formazione del disegno di legge di bilancio, sia *ex post*, nella fase di gestione delle poste contabili.

Per quanto concerne le variazioni di bilancio in corso d'anno, si ricorda che ai sensi dell'articolo 33, comma 4, della legge di contabilità, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili, su proposta dei Ministri competenti, fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Inoltre, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 33, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione, possono essere proposte con il disegno di legge di assestamento, limitatamente all'esercizio in corso e con le modalità indicate dal sopra illustrato comma 3 dell'articolo 23.

¹³ In particolare, il decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 ha disposto, all'articolo 1, comma 02, una deroga alla norme di flessibilità delle dotazioni finanziarie di bilancio - di cui al citato articolo 23 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 -, finalizzata a consentire alle Amministrazioni centrali maggiori margini di manovra per il conseguimento degli obiettivi di progressiva riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL, fissati al comma 01 del medesimo articolo. In questa direzione, è stato disposto che, limitatamente al quinquennio 2012-2016, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, possano essere rimodulate le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione con riferimento a tutte le spese indicate dall'articolo 21, commi 6 e 7, della legge n. 196/09, comprese dunque anche le spese non rimodulabili quali, ad esempio, quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse. La misura della suddetta variazione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri deve essere tale da non pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle relative norme sostanziali. Essa, inoltre, non può comunque essere superiore al 20 per cento delle risorse finanziarie complessivamente stanziata qualora siano interessate autorizzazioni di spesa di fattore legislativo ed al 5 per cento qualora siano interessate le spese non rimodulabili.

Entro questi limiti, dunque, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, possono essere variate con atto amministrativo le dotazioni finanziarie degli stati di previsione della spesa di ciascun Ministero. Tali variazioni, che non possono comunque disporre l'utilizzo di stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti, sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente. Il decreto di variazione deve essere trasmesso al Parlamento per l'espressione del parere - entro quindici giorni - da parte delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario; decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso detti pareri, i decreti possono essere adottati. In conseguenza di tale nuova e più estesa configurazione della flessibilità di bilancio, la norma in esame ha soppresso la previgente disciplina sperimentale di flessibilità di bilancio contenuta al comma 14 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Tale impostazione se, da una parte, appare volta a preservare la funzionalità delle amministrazioni in presenza di una forte contrazione delle risorse a disposizione, risultando altresì coerente con l'esigenza di affermare una gestione del bilancio più strategica e orientata ai risultati della spesa pubblica - superando un approccio incrementale nelle decisioni di bilancio basato sul mero calcolo della spesa storica - dall'altra potrebbe far emergere talune problematiche dal punto di vista sistematico, in particolare laddove, consentendo una estesa flessibilità *ex post* nella gestione delle poste di bilancio, sottrae al Parlamento ampi margini di decisioni discrezionali ad esso riservati ai sensi del vigente ordinamento costituzionale.

Articolo 2 (*Novelle all'art. 97*)

1. All'articolo 97 della Costituzione, al primo comma è premesso il seguente: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

L'**articolo 2** premette all'articolo 97 della Costituzione - che apre la Sezione II - La Pubblica Amministrazione - del Titolo III - Il Governo, un nuovo comma secondo il quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico¹⁴.

La modifica dell'articolo 97 ha anzitutto la funzione di generalizzare l'obbligo di equilibrio di bilancio, rendendolo valido per tutte le pubbliche amministrazioni della Repubblica.

Si ricorda che nel testo originariamente presentato dal Governo (A.C. 4620) era prevista l'introduzione nell'articolo 53 della Costituzione della disposizione secondo cui la Repubblica persegue l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni.

Nella relazione illustrativa si affermava che “la collocazione più appropriata del principio del pareggio di bilancio sia nell'ambito dell'articolo 53 della Costituzione, cioè nella parte prima (diritti e doveri dei cittadini) e in particolare nel titolo IV, concernente i rapporti politici”. In particolare, si considerava strettamente correlato il nuovo principio introdotto nella Costituzione alle disposizioni contenute negli attuali due commi dell'articolo 53, definite dalla relazione stessa norme fondamentali del sistema tributario, in quanto “la regola del pareggio di bilancio trova infatti la sua base nei principi dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio”.

La modifica all'articolo 53 Cost. è stata quindi soppressa nel corso dell'esame parlamentare.

La novella in esame apportata all'articolo 97 Cost. sembra aver avuto origine dall'esigenza di non modificare la prima parte della Costituzione (come da più parti richiesto nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera dei

¹⁴ Si ricorda che il testo vigente dell'articolo 97 Cost. prevede che: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge."

Deputati¹⁵) e, nel contempo, di sottomettere al nuovo principio anche le pubbliche amministrazioni non immediatamente riconducibili né allo Stato (che è vincolato mediante la revisione dell'articolo 81) né alle autonomie territoriali (che sono vincolate mediante la revisione dell'articolo 119).

La disposizione richiede alle pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Per quanto concerne il concetto di “equilibrio” dei bilanci, utilizzato dal testo normativo, esso appare caratterizzato da una connotazione di carattere dinamico, connessa alla sostenibilità nel tempo del saldo considerato appunto di “equilibrio” (cfr. anche la scheda relativa all'art. 1).

Il concetto di “pareggio” - a cui fa riferimento il titolo del provvedimento in esame e utilizzato dalla relazione introduttiva originariamente presentata dal Governo (A.C. 4620) - attiene invece alla posizione contabile di uguaglianza tra entrate e uscite. Il saldo di equilibrio potrebbe non coincidere con il pareggio qualora altri fattori, quali lo stato della crescita del PIL o lo stock di debito accumulato, risultassero suscettibili di incidere sulla sostenibilità nel medio periodo di tale saldo.

L'interpretazione del concetto di equilibrio nell'accezione contabile di pareggio, pur risultando apparentemente più rigorosa, potrebbe presentare elementi di rigidità tali da impedire ad esempio di richiedere alle singole amministrazioni e/o sottosettori di esporre anche avanzi di bilancio, qualora le condizioni della finanza pubblica dovessero renderlo necessario.

Per quanto concerne il concetto di "sostenibilità del debito pubblico", si evidenzia come non esistano criteri assoluti che definiscano quando un debito sia sostenibile o quando diventati insostenibile.

Secondo la definizione del Fondo Monetario Internazionale il debito pubblico è sostenibile se soddisfa la condizione di solvibilità, ossia se il valore attuale degli avanzi primari attesi è uguale allo stock del debito. In altre parole, il debito pubblico è sostenibile se lo Stato è in grado di ripagare completamente lo stock del debito e gli interessi su esso maturati.

A titolo di esempio, il Giappone per molti anni ha fronteggiato una grave e prolungata recessione con un rapporto del debito sul PIL superiore al 200 per cento senza mostrare segnali di insolvibilità. Spesso pertanto la sostenibilità del debito è strettamente collegata alla credibilità e alla fiducia che i mercati finanziari hanno nelle istituzioni politiche ed economiche del Paese analizzato.

¹⁵ Cfr. Camera dei Deputati, resoconto stenografico della seduta n. 554 di martedì 29 novembre 2011, pag. 3.

La norma in esame individua il principio dell'equilibrio dei bilanci con riferimento alle pubbliche amministrazioni. In ciò, il testo sembra mutuare la terminologia adottata dalla normativa europea, che fa riferimento, appunto alle "pubbliche amministrazioni"¹⁶.

Definizione delle pubbliche amministrazioni

Nel nostro ordinamento non esiste una nozione unitaria e sempre valida di pubblica amministrazione. Esistono, al contrario, diverse definizioni, che hanno un contenuto più o meno ampio a seconda della *ratio* sottesa all'istituto che, di volta in volta, richiama il concetto¹⁷. La nozione di amministrazioni pubbliche comprende pertanto una pluralità di definizioni, viste le molteplicità di concetti validi in tema di procedimento amministrativo, pubblico impiego, accesso agli atti amministrativi, contabilità e finanza pubblica.

In relazione alla nozione di pubblica amministrazione il diritto europeo ha posto l'accento più sull'effettivo esercizio di attività di interesse generale che sulla natura giuridica pubblica degli enti; peraltro, anche la nozione comunitaria di pubblica amministrazione si è andata formando attraverso pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee, così da avere tanti concetti di pubblico quanti sono i contesti di riferimento. La nozione comunitaria di pubblica amministrazione parte quindi dalla considerazione che i soggetti pubblici non costituiscono una categoria unitaria.

In materia contabile il diritto comunitario fa riferimento alla natura dell'attività economica espletata dai singoli enti; la nozione di soggetto pubblico è definita dal SEC95, il Regolamento (CE) 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al Sistema dei conti nazionali e regionali nella Comunità. La Sezione S.13 del SEC definisce il settore delle amministrazioni pubbliche come quello che "*comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata prevalentemente da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese*".

L'insieme delle amministrazioni pubbliche così definite si suddivide ulteriormente in sottosectori. Il sottosectore delle amministrazioni centrali comprende tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende

¹⁶ Si ricorda in proposito che la disciplina europea ha definito regole fiscali sotto forma di limiti numerici per specifici indicatori di finanza pubblica: in particolare, sono state definite soglie massime per il saldo di indebitamento netto e per il debito delle pubbliche amministrazioni. Entrambi gli indicatori sono definiti sulla base di criteri dettati dal sistema di contabilità europea (SEC 95) e fanno riferimento all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, individuate sulla base del medesimo sistema contabile. In particolare, l'indebitamento netto è il saldo complessivo tra entrate e uscite nel conto economico delle pubbliche amministrazioni: esso indica quindi le risorse che è necessario acquisire per finanziare le attività del settore, con riferimento al complesso delle operazioni economiche poste in essere dagli enti che lo compongono. Per debito delle pubbliche amministrazioni si intende invece il debito consolidato lordo, ossia il valore nominale di tutte le passività in essere in un determinato momento, consolidato all'interno e tra i sotto-settori della p.a. e al lordo delle attività del settore.

¹⁷ Consiglio di Stato, Sesta Sezione, Sentenza n. 3849 del 17 giugno 2010.

normalmente alla totalità del territorio economico. Il sottosettore delle amministrazioni di Stati federati comprende le amministrazioni di Stati federati che sono unità istituzionali distinte ed esercitano alcune delle funzioni amministrative ad un livello inferiore a quello delle amministrazioni centrali e superiore a quello delle unità istituzionali amministrative esistenti a livello locale. Il sottosettore delle amministrazioni locali comprende gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende a una parte soltanto del territorio economico. Il quarto sottosettore è composto dagli enti di previdenza e assistenza sociale e comprende tutte le unità istituzionali centrali, federate e locali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali.

Nel diritto interno una definizione della nozione di amministrazioni pubbliche è recentemente rinvenibile nella legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che, all'articolo 1, comma 2, prevede che *"ai fini della presente legge per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari"*.

Il successivo comma 3 stabilisce che la ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre.

Le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato sono state quindi individuate nell'elenco di cui al Comunicato 24 luglio 2010 e, da ultimo, al Comunicato 30 settembre 2011. Nel Comunicato dette amministrazioni pubbliche sono state individuate dall'ISTAT sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario (SEC95). I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica, indipendenti dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali.

Pertanto negli altri articoli della Costituzione come modificati dal provvedimento in esame il medesimo criterio è posto con riferimento ai singoli enti e, in particolare, al bilancio dello Stato (art. 81) e ai bilanci degli enti territoriali (art. 119).

Pertanto, benché il vincolo dell'equilibrio sia correttamente riferito ai singoli enti in relazione ai rispettivi bilanci, il richiamo - contenuto nell'articolo 97 novellato - ad assicurare un equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni sembrerebbe implicare la necessità di un concorso dei singoli enti alla salvaguardia della stabilità finanziaria del complessivo settore della p.a..

Tale obbligo sembra richiamare le esigenze del coordinamento della finanza pubblica. Infatti, anche postulando una condizione in cui ciascun ente - fatte salve le deroghe previste - raggiunga una situazione di equilibrio del proprio bilancio, esigenze di contenimento del debito esistente e/o di risposta a shock esogeni potrebbero rendere necessari sforzi aggiuntivi di miglioramento del conto complessivo delle pubbliche amministrazioni.

Articolo 3

(*Novelle all'art. 117, secondo e terzo comma*)

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, lettera e), dopo le parole: «sistema tributario e contabile dello Stato;» sono inserite le seguenti:	«armonizzazione dei bilanci pubblici;»; b) al terzo comma, primo periodo, le parole: «armonizzazione dei bilanci pubblici e» sono soppresse.
---	---

La norma di cui all'art. 3 opera uno spostamento di competenza, attribuendo la materia "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. e)) e non più - come nel riparto vigente - alla competenza concorrente (art. 117, terzo comma).

La conseguenza di maggior rilievo è che lo Stato non vede più la propria competenza in materia limitata - come è attualmente - ai soli principi fondamentali, ma la espande anche alla normativa di dettaglio (senza necessità di far leva su altro fondamento costituzionale, al di fuori del riparto delle materie di cui all'art. 117).

Altra conseguenza è che lo Stato eserciterà una competenza di grado più elevato in materia di "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" che di "*coordinamento della finanza pubblica*", il cui principio è stato finora considerato fonte di stringenti vincoli all'autonomia finanziaria delle Autonomie territoriali. A ciò si accompagna l'attribuzione contestuale allo Stato della potestà regolamentare in materia, in forza del comma sesto del medesimo articolo 117 e il conseguente venir meno della competenza regolamentare delle Regioni.

Non appare tuttavia agevole sostanziare esattamente *quale* ambito materiale subisca lo spostamento di competenza.

Ciò accade essenzialmente perché "*l'armonizzazione dei bilanci pubblici*" è attualmente legata (con la congiunzione "e") alla materia "... *e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*" (art. 117, terzo comma) e non ha avuto quindi (*cf. infra*) una propria individuazione.

Peraltro può essere osservato che l'art. 119, secondo comma, della Costituzione - che riguarda i "tributi e le entrate propri" delle Regioni ed enti locali - si riferisce a "*i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*", ma non all"*armonizzazione dei bilanci pubblici*": già considera quindi separatamente ciò che l'art. 117, terzo comma, nel testo vigente considera unitariamente e che la novella propone appunto di separare.

La Corte costituzionale - a proposito di "*armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*"¹⁸ - ha parlato di "endiadi" (sentenza 17/2004), la figura retorica per cui un solo concetto viene espresso con due termini coordinati.

In effetti la Corte ha identificato nell'articolata - ma, come si è visto, unitaria - espressione costituzionale una "competenza funzionale" (sentenza 414/2004) più che una "materia" in senso proprio, in quanto "non individua propriamente oggetti, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale, trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell'equilibrio finanziario complessivo della Repubblica, pur salvaguardando il margine di autonomia delle diverse componenti in cui essa si articola".

Può essere osservato, al riguardo, che il lessico più frequentemente utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale nell'affrontare i numerosi temi finanziari controversi tra Stato ed Autonomie territoriali, è quello relativo al coordinamento finanziario piuttosto che l'armonizzazione dei bilanci, come se - nell'endiadi - fosse prevalso quel concetto e non questo.

Lo stesso legislatore, peraltro, sembra considerare in modo unitario tali materie, ove si ponga mente al recente decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, di cui si dirà più oltre, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi", il cui articolo 1 statuisce che «Le disposizioni recate dal presente decreto costituiscono *principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica* ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.»

La Corte dei Conti (Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007, XVI leg., Doc. XIV, n. 1, Vol. I pag. 473-474) sembra diversamente orientata ed ha osservato, a proposito della permanenza (nel 2007) di

"..profonde differenze tra l'ordinamento regionale, quello degli Enti locali e quello della pluralità degli altri organismi pubblici (es. università, Enti sanitari ecc.)" (...) che l'armonizzazione dei bilanci pubblici" non sembra configurarsi quale endiadi rispetto alla materia "coordinamento della finanza pubblica", indicata consecutivamente alla prima nell'ambito della previsione costituzionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sebbene tra le due "materie" sussistano stretti punti di contatto e di interrelazione. In effetti, la peculiare caratteristica dell'armonizzazione dei bilanci pubblici" è data dalle modalità di rappresentazione nei documenti contabili delle scelte di politica finanziaria

¹⁸ Nella recente sentenza 208/2011 la Corte ha osservato che "... Per quanto concerne l'invocata materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», è assorbente la considerazione per cui «armonizzazione» e «coordinamento» della finanza presuppongono differenti risorse, attribuite a diversi enti" (nella specie l'ANAS - a partecipazione statale - non incideva sulla finanza regionale).

e si differenzia dunque da queste ultime che concorrono a definire la nozione di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Ed invero – ha osservato la Corte dei Conti – la principale esigenza cui deve corrispondere l'armonizzazione dei bilanci pubblici è l'omogeneizzazione della rappresentazione dei bilanci e dei "sistemi di rilevazione contabile delle Regioni e degli Enti locali rispetto al bilancio dello Stato con le consequenziali procedure di consolidamento dei conti pubblici (...) di tutti gli Enti in cui si articola la Repubblica (art. 114 Cost.) anche ai fini del "governo" degli equilibri di finanza pubblica a garanzia del rispetto del patto di stabilità e crescita". Si tratta perciò di una disposizione costituzionale da valorizzare in quanto nella sostanza espressione del principio di chiarezza e trasparenza dei documenti contabili e di cooperazione informativa Stato-Regioni in materia di finanza pubblica. Tale principio risponde, anzitutto, all'esigenza di un recupero di leggibilità di bilanci e consuntivi, da parte di parlamentari e cittadini, con un conseguente più elevato tasso di democraticità del bilancio e di "controllabilità" avente ad oggetto il cruciale momento di definizione delle decisioni di *fiscal policy*".

Per una possibile definizione della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" si può far riferimento all'"esigenza - ai cultori della materia ben nota e da tempo"¹⁹ - per cui i bilanci di tutti i vari enti che concorrono a formare l'ambito più ampio delle pubbliche amministrazioni siano il più possibile strutturati sulla base di criteri contabili identici (o tendenzialmente identici). Scopo della norma costituzionale in esame sarebbe così non solo di carattere conoscitivo, ma anche volto a disporre quella base consolidata di conti delle pubbliche amministrazioni che consenta da un lato una più ragionata manovra di finanza pubblica in tutte le sue articolazioni, a seconda dei vari livelli istituzionali e dall'altro una più efficiente gestione del complesso del settore pubblico, con la possibilità, in prospettiva, di cogliere tra l'altro i flussi interni orizzontali e verticali connessi all'eventuale struttura più federale dell'assetto complessivo".

Come già ricordato, il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118²⁰ ha disposto in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali, al fine di rendere i bilanci degli enti territoriali, ivi compresi i conti del settore sanitario, omogenei e confrontabili tra loro, anche ai fini del consolidamento con i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Una simile normativa potrà godere - in caso di approvazione della proposta in esame - di una copertura costituzionale maggiore di quella che garantisce la normativa vigente (per la decorrenza *cfr.* la scheda sull'art.6 del testo in esame).

¹⁹ C. Forte "Prime osservazioni sulla sentenza n.386/2008", in Forum costituzionale:
http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0029_nota_386_2008_forte.pdf

²⁰ Il decreto è stato emanato con riferimento alla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e in particolare all'articolo 2, comma 1 e comma 2, lettera h) ed alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la legge di contabilità e finanza pubblica, in particolare, all'articolo 1, comma 4, e all'articolo 2, comma 6. Recentemente è stato presentato l'atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 427 XVI Legislatura "Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente le modalità di sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi".

Articolo 4

(*Novelle all'art. 119, primo e sesto comma*)

1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»;

b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»

Art. 119, primo comma, novellato: il pareggio di bilancio.

Il periodo aggiunto alla fine del primo comma dell'art. 119, che - nel testo vigente - fissa il principio dell'autonomia finanziaria (di entrata e di spesa) delle Autonomie territoriali²¹, introduce due nuovi elementi.

In primo luogo, condiziona detta autonomia al “rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci” (principio del c.d. “pareggio di bilancio”, un'espressione che, come già osservato in commento all'art. 1, non compare mai nel testo di revisione, salvo che nel titolo).

In secondo luogo, prescrive che le Autonomie territoriali concorrano “ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”.

Si tratta, evidentemente, di due principi diversi, seppur correlati.

Il principio di pareggio di bilancio e l'incidenza delle politiche anticicliche.

Il principio c.d. del “pareggio di bilancio” è riferito alla singola Autonomia territoriale (“nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci”); si dirà in commento al sesto comma dell'art. 119 (*cfr.*) del rilievo dell'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali.

²¹ Le Autonomie territoriali sono indicate nel testo costituzionale - salvo rarissime eccezioni (*v. infra*) - nella forma “sussidiaria” dell'art. 114, primo comma, vale a dire “Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”. A questa formulazione si fa riferimento quando nel presente testo si userà la più sintetica espressione “Autonomie territoriali”, salvo per i casi in cui vi sia specifica questione sui soggetti territoriali coinvolti (*cfr.* art.5, comma 2), con particolare riferimento alle Autonomie speciali.

Il principio è espresso, nel caso in esame, con formulazione diversa rispetto a quella utilizzata per lo Stato. Infatti l'art. 81 novellato recita:

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Vi è quindi un esplicito riferimento alle esigenze delle politiche di bilancio in funzione del ciclo economico, assente invece nella formulazione riferita alle Autonomie territoriali, qui in esame.

Il ciclo economico - e quindi l'alternarsi di fasi di espansione ("fasi favorevoli") e recessione ("fasi avverse") di un sistema economico - è un concetto presente testualmente per sei volte nella proposta di riforma, ma una sola volta è riferibile (indirettamente) al sistema delle Autonomie territoriali, nella lettera g) del primo comma dell'art. 5. Si tratta di una norma relativa (cfr. scheda) all'obbligo dello Stato di cofinanziare (insieme alle Autonomie territoriali) i livelli essenziali in caso di ciclo economico avverso.

La relazione tra il rispetto del principio del pareggio ed il rilievo delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, appare in definitiva disegnato, nel complesso normativo in esame, in modo tale da individuare nello Stato il responsabile del governo delle politiche anticicliche.

Potrebbe essere sollevato il dubbio se il rispetto dell'equilibrio dei bilanci condizioni la possibilità per il legislatore statale di disporre singolarmente sulle due principali componenti del bilancio delle Autonomie territoriali, le entrate e le spese. Se si dovesse ritenere che il principio si imponga come precetto incidente sull'equilibrio complessivo, potrebbe essere valutato che limiti all'aumento delle spese o all'incremento delle entrate, più volte adottati in passato nelle diverse versioni del "Patto di stabilità", non siano compatibili con l'affermata autonomia di entrata e di spesa da svolgere purché ci sia equilibrio complessivo del bilancio. In questi termini il precetto potrebbe essere inteso non (solo) come un limite ma (anche) come una garanzia per le Autonomie territoriali.

Si rinvia, peraltro, a quanto osservato in commento all'art. 1 circa il valore dinamico (temporale) del concetto di "equilibrio" rispetto a quello di "pareggio".

Potrebbe essere poi ritenuta non univoca la prescrizione di cui all'art. 81 novellato, secondo comma (cfr.), circa la possibilità di legittimare (oltre che lo Stato) anche il sistema delle Autonomie territoriali, e le singole Autonomie territoriali, a modulare conseguentemente le proprie politiche di bilancio. Potrebbe al riguardo ritenersi che il principio del pareggio espresso dal novellato art. 119, comma primo, impedirebbe alle Autonomie territoriali, per le quali varrebbero solo le possibilità di indebitamento previste dal novellato

comma sesto, di derogare, con politiche anticicliche, al vincolo dell'equilibrio di bilancio.

Ci si potrebbe chiedere, in altri termini, se l'autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti potrebbe autorizzare l'assunzione di debiti del sistema delle Autonomie (o di singole Autonomie) al di fuori delle condizioni di cui all'art. 119.

Un profilo di incertezza interpretativa potrebbe poi residuare circa la possibilità di approvare bilanci "in avanzo" in presenza di una norma che impone "il rispetto dell'equilibrio". Tale dubbio potrebbe superarsi sia ipotizzando che il vincolo di pareggio valga come parametro minimo (vietando il disavanzo, ma non l'avanzo), sia considerando gli effetti impliciti di norme - come il comma sesto dello stesso art. 119 - che sembrano richiedere avanzi di bilancio di determinati enti a compensazione del disavanzo di quegli enti (dello stesso comparto regionale: cfr. scheda) che ricorrano al debito.

La condizione di avanzo di bilancio negli ultimi tre esercizi degli enti locali era la condizione posta agli enti locali dall'art.1, comma 204-ter dalla legge finanziaria 2006 (legge 266/2005), per un più favorevole conteggio dei limiti alle spese di personale.

Si dirà in seguito, in commento alle modifiche al sesto comma dell'art. 119, della (apparente) deroga al principio del pareggio di bilancio, costituito dalla possibilità di indebitamento del singolo ente.

I vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

La norma in esame - ultimo periodo aggiunto al primo comma dell'art. 119 - vincola le Autonomie territoriali al concorso per "assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Non risulta analogo riferimento nell'art. 81 novellato, mentre "coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea", è richiesto - dall'art. 97 novellato (dall'art. 2 del d.d.l. in esame) - alle pubbliche amministrazioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Può essere comunque ricordato che - ex art. 117 Cost., per questa parte immodificato - la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto - tra l'altro - "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario".

La differenza tra il rispetto (art. 117) e l'osservanza (art. 119) non è in questa sede di agevole definizione in quanto a effetti, rilievo, intensità.

La formulazione appare agevolmente riferibile all'esperienza dei vincoli derivanti dal c.d. "Patto di stabilità e crescita", che lega gli Stati membri al rispetto di parametri di bilancio stabiliti in funzione degli obiettivi dell'Unione Europea. Tali vincoli comunitari

ricadono all'interno del sistema territoriale dello Stato come vincoli del "Patto di stabilità interno".

La norma di cui si propone l'introduzione – l'osservanza dei vincoli europei nella finanza territoriale – può essere considerata per molti profili già presente nell'ordinamento costituzionale vivente. La Corte costituzionale – anche riguardo al testo vigente – ha più volte riconosciuto l'incidenza ed il rilievo degli obblighi comunitari derivanti, in via diretta (art. 104 TCE) o mediata (alla stregua del "patto"), dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea in materia finanziaria (sentenza 35/2005; tra le altre: sentenze nn. 4/2004, 36/2004, 260/2004, 417/2005, 169/2007, 120/2008, 289/2008).

Art. 119, sesto comma, secondo periodo, novellato: la disciplina del debito.

Il periodo aggiunto alla fine del sesto comma, secondo periodo, dell'art. 119, che - nel testo vigente - consente l'indebitamento delle Autonomie territoriali "*solo per finanziare spese di investimento*", introduce due ulteriori condizioni al debito delle Autonomie territoriali.

In primo luogo, richiede "*la contestuale definizione di piani di ammortamento*".

In secondo luogo, impone che "*per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*".

Può essere qui ripreso ciò cui si è fatto cenno in precedenza (modifica del primo comma dell'art. 119): l'introdotta principio dell'equilibrio del bilancio del singolo ente trova - nella disciplina della facoltà di indebitamento dello stesso singolo ente - una sua esplicita, ma disciplinata, eccezione.

Sono le due nuove condizioni poste al debito che, pur in presenza della possibilità di indebitamento del singolo ente, confermano il rispetto del principio del pareggio, ma su due diversi piani:

- su piano intertemporale, a livello dello stesso singolo ente: definendo il piano di ammortamento, l'ente garantisce l'equilibrio totale sul complesso del periodo dato;
- su piano interterritoriale: posto che il debito è possibile solo se è compensato dall'equilibrio dell'aggregato regionale di cui l'ente fa parte.

L'indebitamento: i piani di ammortamento

Come chiarisce la relazione al d.d.l. A.C. 4620 del Governo (per questa parte immodificato) i piani di ammortamento, da definire contestuale all'accensione del debito, sono quelli che devono "garantire un equilibrio intertemporale tra il

disavanzo dell'anno di realizzazione dell'investimento e i successivi avanzi necessari per ammortizzarlo”.

Della questione dell'ammortamento del debito la Corte costituzionale si è occupata con una delle sue prime sentenze in tema di federalismo fiscale, la sentenza 376/2003, in relazione all'articolo 41 448/2001 (finanziaria 2002). Il comma 1 dell'articolo 41 ha stabilito che "al fine di contenere il costo dell'indebitamento ... il Ministero dell'economia e delle finanze coordina l'accesso al mercato dei capitali" degli enti territoriali e che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare sentita la Conferenza unificata",sono altresì "approvate le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti". A norma del comma 2 "gli enti (di cui al comma 1) possono emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di *swap* per l'ammortamento del debito" (primo periodo).

I ricorsi, nei riguardi del comma 1, lamentavano - tra l'altro - la violazione della competenza legislativa regionale, ritenuta residuale o concorrente, sull'assunto del carattere di dettaglio delle disposizioni ivi dettate; la violazione dell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione per il ruolo marginale attribuito alla conferenza unificata in ordine al decreto ministeriale previsto.

La Corte ha osservato che la disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra principalmente nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica" che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Inoltre, ha osservato la Corte, "i poteri di coordinamento che possono legittimamente essere attribuiti ad organi centrali sono altresì connessi per l'oggetto con la competenza statale in materia di "tutela del risparmio e mercati finanziari" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione, che riguarda in particolare la disciplina delle forme e dei modi in cui i soggetti - e così anche, in particolare, gli enti territoriali - possono ottenere risorse finanziarie derivanti da emissione di titoli o contrazione di debiti.”.

Il potere di coordinamento attribuito al Ministero dell'economia deve essere inteso - secondo la Corte - come potere di adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee, come si esprime l'incipit della stessa norma, a consentire di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica", in armonia con i vincoli e gli indirizzi concernenti la cosiddetta finanza pubblica allargata.

L'indebitamento: il limite dell'equilibrio di comparto regionale

Viene qui in esame una terza condizione, non riferita più alla singola Autonomia, ma all'universo regionale di cui fa parte: che “*per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*”.

Perché un ente territoriale possa presentare in bilancio una situazione di debito è necessario dunque che uno o più enti della stessa Regione compensino quel debito, garantendo l'equilibrio *complessivo* del bilancio di quell'aggregato regionale.

Ne dovrebbe conseguire che:

- la compensazione interregionale non è prevista: l'avanzo in una Regione non legittima l'assunzione un debito in un ente di altra Regione.
- alla somma degli equilibri di ciascuna Regione consegue l'equilibrio della Repubblica nel suo complesso.

L'identificazione dell'aggregato costituito dagli "enti di (ciasc)una Regione" potrebbe essere ritenuta non univoca.

Una prima ipotesi porterebbe a ritenere che si tratti di Comuni, Province, Città Metropolitane compresi nel territorio di una Regione.

Tuttavia la dizione può apparire atipica, se riferita ad un ente territoriale e non strumentale: un Comune X sarebbe identificato come ente "della" Regione Y, più che come ente (situato) nel territorio della Regione Y.

D'altra parte potrebbe essere ritenuto riduttivo riferire la nozione solo agli enti "strumentali", meglio individuabili come enti "della" Regione.

Non appare di agevole ed immediata risoluzione, inoltre, se detto aggregato comprenda o meno la Regione stessa: la Regione è uno degli enti che ha certamente facoltà di indebitarsi, ma non sembra agevole identificarla come "ente della Regione" stessa.

La questione potrebbe rilevare in termini sostanziali: se la Regione fosse da considerarsi esclusa dall'aggregato, il debito della Regione potrebbe compensarsi sul bilancio del complesso degli altri enti (Comuni, Province, Città metropolitane), mentre il debito di un ente locale potrebbe compensarsi solo sul bilancio degli altri enti locali, ma non su quello della Regione (che non sarebbe "ente di" quella Regione).

La proposta di norma costituzionale in esame, nel riferire all'aggregato regionale l'ambito di compensazioni interne al complesso dei livelli territoriali ivi inclusi, appare coesa con recenti previsioni di legge ordinaria tese a "regionalizzare" il Patto di stabilità, attribuendo alla regione una responsabilità omnicomprensiva anche per gli enti locali collocati nel proprio territorio (*cfr.* da ultimo il comma 17 dell'art. 32 della legge 183/2011 di stabilità per il 2012 e i commi da 138 a 143 dell'articolo 1 della legge 220/2010, legge di stabilità 2011).

Legislazione di attuazione: rinvio

Sulla normativa esaminata dispone l'art. 5, comma 2, lett. b) del testo normativo in esame, alla cui scheda si rinvia, che recita:

La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

(...)

b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; vedi anche la seguente lett. c)).

Articolo 5, comma 1
(Contenuti della legge di contabilità "rinforzata")

1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;

b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;

c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;

d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a

tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro;

e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;

f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;

g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

L'articolo 5 - diversamente dagli articoli 1-4 del disegno di legge in esame - non reca novelle al testo della Costituzione. Esso quindi si configura, come il successivo articolo 6, come disposizione di rango costituzionale, ma non facente parte della Costituzione²².

²² Dal punto di vista formale, la differenza è segnalata anche dalla numerazione qui apposta ai commi (nella Costituzione, e nelle novelle ad essa, i commi non sono numerati).

Il comma 1 dell'art. 5 affida - in *incipit* - alla “*legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1*” del testo in esame, la disciplina - per il complesso delle pubbliche amministrazioni - di numerosi temi, elencati sia al primo sia al secondo comma.

La prima questione che si apre all'interprete è identificare quale sia la “legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione” nel testo novellato.

A prima vista il sesto comma citato si riferisce - nel profilare il successivo svolgersi della disciplina di finanza pubblica di cui il testo in esame è solo il primo, seppur più importante, tassello - a due “leggi”:

- una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (“legge rafforzata”);
- una legge costituzionale i cui principi devono essere rispettati dalla predetta “legge rafforzata”.

Diversi elementi portano ad identificare nella legge “rafforzata”, e non nella legge costituzionale, la fonte della quale l'art. 5 (nel disposto in esame) delinea il contenuto precettivo:

- la norma in esame si riferisce ad una *legge* e non ad una *legge costituzionale*;
- la norma in esame è essa stessa *legge costituzionale*;
- molti dei temi che saranno propri della futura legge, indicati nelle lettere da *a*) a *g*), nel primo comma, e poi da *a*) a *c*), nel secondo comma, appaiono assai specifici, e sembrerebbe improbabile l'intento normativo di affrontarli con la rigidità propria del rango costituzionale, ancora più stringente di quello - già elevato - della “legge rafforzata”.

In sostanza, si potrebbe ritenere che l'articolo 5 configuri esso stesso la “legge costituzionale” cui fa rinvio il novellato art. 81, sesto comma.

Ciò premesso, potrebbe essere osservato che il comma 1 e il comma 2 dell'articolo 5 in esame differiscono nel senso che solo il primo - e non il secondo - contiene un riferimento al “*complesso delle pubbliche amministrazioni*”: un possibile motivo della differenza potrebbe essere identificato nel fatto che il comma 2 è per lo più (ma non solo: la lettera *a*) fa eccezione) riferito alle Autonomie territoriali e non al più ampio complesso delle pubbliche amministrazioni.

La **lettera a) del comma 1** individua, tra i contenuti della legge di cui all'articolo in esame, la disciplina relativa alle verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica.

Il richiamo alle verifiche preventive e a consuntivo al fine di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito sembra riferirsi a quel

complesso di procedure, già previste dalla legislazione in materia di contabilità e finanza pubblica, che dispongono attività di monitoraggio degli andamenti complessivi di finanza pubblica nonché degli effetti finanziari di norme in vigore.

Si veda, al riguardo, il Titolo IV della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, dedicato al monitoraggio dei conti pubblici, che in particolare, e in estrema sintesi, all'articolo 13 contiene disposizioni dirette a regolare la disciplina delle banche dati e dei sistemi informativi inerenti la finanza pubblica sotto diversi aspetti, mentre all'articolo 14 dispone circa le attività di verifica e monitoraggio poste a carico del Ministero dell'economia e delle finanze e le modalità di alimentazione delle banche dati Siope (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) e le amministrazioni ad essa soggette.

La **lettera b)** prevede che la legge di cui al sesto comma dell'articolo 81 Cost. disciplini l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni.

Detti scostamenti dovranno essere analizzati distintamente a seconda che essi siano dovuti: a) all'andamento del ciclo economico; b) all'inefficacia degli interventi; c) ad eventi eccezionali.

L'ammontare complessivo di tali scostamenti di segno negativo assume rilievo al fine dell'adozione di misure di correzione secondo quanto stabilito dalla successiva lettera c).

La norma in esame sembrerebbe pertanto richiedere l'individuazione di una serie di procedure per mezzo delle quali accertare la causa degli scostamenti tra le previsioni effettuate ed i risultati effettivamente conseguiti.

Per quanto concerne la necessità, prevista dal testo in esame, di dover distinguere in presenza di scostamenti rispetto alle previsioni a seconda che questi siano dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi oppure ad eventi eccezionali, ciò potrebbe assumere rilievo, sia al fine di determinare le misure di correzione ritenute più appropriate e opportune al caso di specie, sia al fine di individuare le eventuali "responsabilità" in senso lato che potrebbero essere state all'origine degli scostamenti.

Si segnala che non appare chiaro se le cause degli scostamenti rispetto alle previsioni debbano essere oggetto di analisi solo nelle tre fattispecie previste dal testo in esame oppure se la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, Cost. debba procedere ad accertarne le cause anche a fronte di altre eventuali ipotesi.

Riguardo alle fattispecie individuate dalle norma, per quanto concerne gli scostamenti dovuti all'andamento del ciclo economico il fatto che non si faccia riferimento alle sole fasi avverse del ciclo potrebbe prefigurare l'opportunità di individuare anche gli scostamenti connessi alle fasi favorevoli del ciclo. Al riguardo si rileva tuttavia che, poiché la successiva lettera c) - cui la lettera b) in esame è funzionalmente connessa - fa riferimento agli scostamenti "negativi"

rispetto alle previsioni, oggetto di accertamento dovrebbero essere comunque gli scostamenti consequenziali alle fasi negative del ciclo economico.

Per quanto concerne il riferimento alla "inefficacia degli interventi", si segnala che sembra tutt'altro che agevole una delimitazione del novero delle ipotesi riconducibili a tale fattispecie.

Per quanto concerne, infine, la fattispecie degli "eventi eccezionali", questi vengono individuati più dettagliatamente dalla successiva lettera d).

Il verificarsi di eventi eccezionali, peraltro, rileva anche al fine di un possibile ricorso all'indebitamento - previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti - secondo quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 81 Cost. come modificato dal testo in esame cui si rinvia.

La **lettera c)** disciplina l'ipotesi in cui, al verificarsi di determinati scostamenti, sorga la necessità di procedere con misure di correzione dei conti pubblici.

In particolare, a tal fine la legge dovrà anzitutto individuare il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla precedente lettera b). Si tratta degli scostamenti rispetto al dato previsionale, dei quali ne sono state distinte le cause.

Di tali scostamenti, di segno negativo, cumulati e corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, la legge dovrà provvedere ad individuarne il limite massimo.

A tal fine, pertanto, si dovranno anzitutto individuare gli scostamenti negativi rispetto alle previsioni distintamente in base alla loro origine e cumularli. Tali scostamenti, corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, se superiori al limite massimo che dovrà essere fissato dalla legge, richiederanno l'adozione di interventi di correzione.

Il riferimento effettuato dal testo agli scostamenti "corretti per il ciclo economico" serve a consentire di distinguere le variazioni automatiche di entrata e di spesa rispetto alla componente discrezionale di politica fiscale, e di valutare il carattere espansivo o restrittivo di questa.

Il limite massimo in parola può peraltro essere superato al verificarsi di eventi eccezionali ai sensi della successiva lettera d) (cui si rinvia).

La norma sembra prevedere in sostanza l'introduzione di un meccanismo automatico di correzione: nell'ipotesi in cui vengano constatati *ex post* scostamenti rispetto alle previsioni superiori rispetto al limite predeterminato con legge (rinforzata), sorge l'obbligo di recupero degli scostamenti registrati mediante misure di correzione.

Si evidenzia che il complesso delle disposizioni recate dalle lettere a), b) e c) del testo in esame (verifiche degli andamenti di finanza pubblica, accertamento delle cause degli scostamenti e interventi di correzione) trovano un riferimento

nelle procedure, contenute nella legge n. 196 del 2009, concernenti le attività di monitoraggio e i meccanismi correttivi da porre in essere nel caso in cui si registrino oneri che eccedano le previsioni originarie ovvero scostamenti rispetto ad equilibri sanciti con gli strumenti di programmazione.

Sul punto, si ricordano, in particolare, le disposizioni recate dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, che, al comma 12, prevede un apposito monitoraggio per le norme di spesa che sono corredate di apposita clausola di salvaguardia. Detta clausola dovrà prevedere modalità automatiche di ripristino degli equilibri finanziari – ossia misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata – nei casi in cui l'attività di monitoraggio rilevi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria.

La previsione di clausole effettive ed automatiche comporta quindi la possibilità di adottare direttamente le misure di riequilibrio finanziario definite nel testo stesso delle leggi, senza la necessità di un ulteriore intervento parlamentare²³.

Circa la tipologia di intervento che la clausola di salvaguardia deve definire in via preventiva, si osserva che i requisiti di effettività e di automaticità richiesti dalla legge n. 196 hanno indotto a ritenere che il meccanismo correttivo potesse consistere sia nell'individuazione di risorse aggiuntive da utilizzare al verificarsi dello scostamento (una sorta di copertura aggiuntiva di carattere eventuale) sia nella rideterminazione, in senso riduttivo, del *quantum* della prestazione in favore dei soggetti titolari di diritti e destinatari della norma originaria. Quest'ultima ipotesi non ha trovato finora riscontro nella prassi applicativa della legge n. 196/2009. Le clausole poste a corredo di norme entrate in vigore dopo la predetta legge hanno infatti operato generalmente sul lato della copertura piuttosto che su quello della ridefinizione dell'onere e quindi delle prestazioni.

Si richiamano inoltre le previsioni del comma 13 del medesimo art. 17 della legge n. 196/2009, riguardanti, più in generale, le attività di monitoraggio poste in essere dal Governo rispetto agli andamenti complessivi di finanza pubblica. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto del vincolo costituzionale di copertura finanziaria delle leggi. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

La **lettera d)** esplicita gli "eventi eccezionali" che, ai sensi del novellato secondo comma dell'articolo 81 della Costituzione, consentono di ricorrere all'indebitamento.

Più in dettaglio, il testo in esame demanda alla legge a procedura rafforzata la definizione delle seguenti fattispecie che vengono a configurarsi quali eventi

²³ Il Parlamento è destinatario tuttavia della relazione del Ministro dell'economia e delle finanze, che dà conto delle cause degli scostamenti e fornisce altresì elementi "anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione".

eccezionali ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione: a) gravi recessioni economiche; b) crisi finanziarie; c) gravi calamità naturali.

In relazione a tali fattispecie, si evidenzia anzitutto che si definisce di grave recessione economica - secondo la nuova versione del Patto di stabilità e crescita²⁴ - una situazione in cui si ha una crescita annua negativa del PIL reale o in cui si ha un calo cumulato del prodotto durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del PIL reale rispetto a quella potenziale²⁵.

Più difficoltosa appare l'individuazione della categoria "crisi finanziaria", stante la genericità della locuzione. Al riguardo si potrebbe valutare l'opportunità di meglio specificare il concetto, al fine di non rimettere esclusivamente al futuro legislatore la scelta relativa.

Si rileva, peraltro, che quella relativa alle crisi finanziarie è l'unica delle tre categorie priva dell'aggettivazione "grave".

Per quanto concerne, infine, la categoria delle "gravi calamità naturali", anche in tale ipotesi non appare agevole circoscriverne l'ambito. Sul punto si rileva tuttavia che la normativa comunitaria - ed in particolare il Codice di condotta²⁶ - include tra le misure *una tantum* (ossia quelle misure che hanno un impatto transitorio sui saldi di bilancio e che non apportano variazioni significative all'evoluzione di lungo periodo della finanza pubblica), oltre alla vendita di beni patrimoniali non finanziari, agli incassi derivanti da aste di vendita di licenze di proprietà pubblica, ai condoni fiscali, agli incassi derivanti dal trasferimento di obblighi pensionistici, anche le spese di emergenza di breve periodo connesse a disastri naturali.

Secondo la disciplina europea le spese *una tantum* sostenute in occasione di calamità naturali, per fronteggiare ad esempio situazioni di emergenza, non rilevano ai fini del rispetto dell'obiettivo di saldo. Per dette spese, in teoria, potrebbe quindi essere ammesso un ricorso all'indebitamento senza violare la disciplina fiscale europea.

Il verificarsi degli eventi eccezionali come sopra definiti consente:

- il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico, secondo quanto previsto dal novellato secondo comma dell'articolo 81 Cost.

²⁴ Regolamento (CE) N. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

²⁵ Nella versione originaria del Patto, un rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL superiore al valore di riferimento del 3 per cento era considerato "eccezionale" se provocato da una grave recessione economica, definita come una riduzione annua del PIL reale pari almeno al 2 per cento. Anche un calo compreso fra lo 0,75 e il 2 per cento poteva essere considerato eccezionale alla luce di ulteriori elementi, in particolare, delle modalità improvvise e inattese con cui la recessione si fosse manifestata o della diminuzione cumulata del prodotto rispetto alle tendenze passate.

²⁶ Adottato dal Consiglio dell'Unione Europea, nella versione aggiornata, l'11 ottobre del 2005.

Si ricorda che lo stesso secondo comma prescrive peraltro che, in tale ipotesi, è altresì necessaria una specifica autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti;

- il superamento del limite massimo degli scostamenti negativi rispetto alle previsioni di cui alla precedente lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro.

Sul punto sembrerebbe che la necessità di un piano di rientro, oltre che nel caso del superamento del limite massimo di cui alla lettera c), debba riguardare anche l'ipotesi di ricorso all'indebitamento oltre gli effetti del ciclo economico.

La **lettera e)** demanda alla legge di cui al sesto comma dell'articolo 81 Cost. l'introduzione di regole sulla spesa.

Tali regole vengono introdotte al fine di consentire: a) la salvaguardia degli equilibri di bilancio; b) la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

La disposizione in esame prefigura pertanto l'introduzione di regole di spesa quale strumento per il conseguimento degli obiettivi di bilancio in termini di indebitamento netto e di debito, nonché ai fini della sostenibilità delle finanze pubbliche.

La norma si limita peraltro a prevedere l'introduzione di una regola spesa senza prendere in considerazione altri aspetti (a titolo di esempio, l'ipotesi di meccanismi per il recupero negli anni successivi di un eventuale sconfinamento rispetto alla regola verificatosi nel corso di un determinato esercizio).

Sul punto, si rileva che l'esperienza di altri paesi evidenzerebbe come regole di spesa vincolanti (che fissano limiti pluriennali al valore assoluto o al tasso di crescita degli esborsi) possono essere strumenti efficaci per una gestione delle erogazioni coerente con la disciplina di bilancio²⁷.

²⁷ Banca d'Italia, Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 3921 di riforma della Legge di contabilità e finanza pubblica, pag. 18 e ss.

La Banca d'Italia ricorda che in Svezia agli obiettivi fissati per il saldo di bilancio sia del complesso delle Amministrazioni pubbliche sia delle amministrazioni locali è affiancato un tetto alla spesa nominale delle Amministrazioni centrali inclusiva dei trasferimenti ai governi subnazionali. Tale limite è fissato su base triennale, non riguarda la spesa per interessi ed è definito in modo da avere margini per lasciare operare gli stabilizzatori automatici e per gestire gli effetti di eventi inattesi e di errori di previsione. I meccanismi di voto del Parlamento riflettono la medesima procedura *top-down* seguita dal governo nella fissazione dei limiti di spesa: il Parlamento vota prima il valore complessivo delle erogazioni e poi la loro distribuzione fra le diverse destinazioni.

In Austria i limiti di spesa vengono stabiliti per legge e per un quadriennio; per circa tre quarti della spesa essi sono fissati in termini nominali, mentre per le spese caratterizzate da particolare volatilità (è il caso dei sussidi di disoccupazione) sono variabili e dipendono da alcuni indicatori. Le spese sono suddivise in cinque macroaree e i tetti sono vincolanti per quattro anni a livello di macroarea; la

Si tratta, in genere, di procedure cosiddette *top-down* con le quali – partendo dall’obiettivo per il saldo e dalla previsione delle entrate – si determinano prima i limiti per la spesa complessiva e successivamente quelli relativi a ciascuna missione e ai singoli programmi.

Anche la Commissione europea ha evidenziato una correlazione positiva tra l’introduzione di una programmazione di medio termine della spesa e la qualità dei risultati di bilancio, in particolare nelle fasi di consolidamento dei conti pubblici²⁸.

Si segnala, peraltro, che la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 (come modificata dalla legge n. 39 del 2011) ha già introdotto meccanismi di rafforzamento del controllo della spesa.

Più in dettaglio, l’articolo 40, comma 2, lettera h), nell’ambito della delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato, prevede l’introduzione di “limiti per le spese del bilancio dello Stato [...] coerenti con la programmazione triennale delle risorse”; la successiva lettera i) prevede altresì l’adozione di accordi triennali tra il Ministro dell’Economia e delle finanze e gli altri Ministri per concordare gli obiettivi da conseguire nel triennio.

La **lettera f)** chiede che sia disciplinata l’istituzione presso le Camere di un organismo indipendente con compiti di analisi, verifica e valutazioni in materia di finanza pubblica.

Non appare univoco se l’organismo sia da *istituire* - con la legge rinforzata - o solo da *disciplinare*, in quanto già istituito (con la legge costituzionale qui in esame). La differenza sembra rilevare in relazione al richiamato "rispetto dell’autonomia delle Camere" (e quindi - ad esempio - al ruolo dei Regolamenti parlamentari), tenuto conto della collocazione dell’organismo stesso "presso le Camere".

Più in dettaglio la norma in esame propone la creazione di un organismo indipendente presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, al quale andrebbero attribuiti i seguenti compiti: a) analisi degli andamenti di finanza pubblica; b) verifica degli andamenti di finanza pubblica; c) valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio.

La norma affronta pertanto il tema della creazione di un organismo indipendente di valutazione, verifica o vigilanza dei conti pubblici.

suddivisione all’interno di ciascuna macroarea fra diversi ministeri e capitoli di spesa è vincolante per il primo anno e può essere rivista annualmente, nel rispetto dei limiti quadriennali.

²⁸ Commissione europea, “*Lessons from Successful Consolidations*”, in “*Public Finances in EMU – 2007*”.

Si ricorda infatti che attualmente la valutazione degli effetti delle leggi di spesa e di entrata nonché la previsione dei conti pubblici è svolta quasi esclusivamente dal Governo in carica, che, oltre ad avere il monopolio dell'informazione, ha una forte discrezionalità sia nella scelta dei metodi da adottare nella formulazione di stime sia nel rendere pubblici e trasparenti i risultati a cui si perviene²⁹.

Al riguardo, la scelta compiuta dal testo in esame individua nel Parlamento il luogo in cui collocare un centro indipendente di verifica tecnica delle politiche di bilancio³⁰. Peraltro, secondo quanto emerso in sede di dibattito, l'organismo in questione dovrà avere natura esclusivamente tecnica, non politica, e in tale prospettiva vanno valutati i compiti ad esso attribuiti³¹.

Si segnala che l'istituzione di un organismo indipendente con tali finalità presso le Camere potrebbe far sorgere una duplice esigenza di coordinamento: da un lato con le funzioni svolte dalla Corte dei Conti, organo di garanzia costituzionalmente previsto per la tutela della gestione delle risorse pubbliche e per la garanzia degli equilibri e la trasparenza dei conti pubblici; dall'altro nei confronti dello stesso Parlamento, anche alla luce del comma 4 dell'articolo 5 del testo in esame (cfr. scheda) che attribuisce alle Camere la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

La creazione dell'organismo di cui alla lettera f) recepisce, anche a livello terminologico, quanto previsto dalla direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

L'articolo 6 della direttiva prevede infatti che le regole di bilancio numeriche specifiche per paese debbono precisare, tra l'altro, il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su "un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale" rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri.

Secondo il considerando n. 16 della direttiva, regole di bilancio numeriche nazionali solide, specifiche per ciascun paese e coerenti con gli obiettivi di bilancio a livello dell'Unione, dovrebbero essere un pilastro del quadro rafforzato dell'Unione per la sorveglianza dei bilanci. Regole di bilancio numeriche solide dovrebbero prevedere obiettivi chiaramente definiti nonché i meccanismi per un monitoraggio effettivo e

²⁹ Giancarlo Salvemini e Claudio Virno, *Un (nuovo) guardiano della trasparenza dei conti pubblici?*, pag. 3.

³⁰ Un precedente in questo senso può essere rinvenibile nei lavori preparatori della legge di contabilità e finanza pubblica. Nel testo inizialmente approvato dal Senato sottoposto alla Camera (A.C. 2555) era previsto, all'articolo 7, che "Gli elementi tecnici funzionali all'esercizio del controllo parlamentare della finanza pubblica sono forniti da un'unica, apposita struttura di supporto, istituita d'intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica". La norma, successivamente soppressa dalla Camera, non compare pertanto nel testo finale approvato della legge n. 196 del 2009.

³¹ Camera dei Deputati, Resoconto stenografico della seduta n. 554 di martedì 29 novembre 2011, pag. 6.

tempestivo. Tali regole dovrebbero basarsi su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri.

Gli organismi di monitoraggio delle politiche di bilancio

Il dibattito sugli organismi di monitoraggio della politica di bilancio e di supporto tecnico (i c.d. *fiscal councils*) si è particolarmente sviluppato negli ultimi anni, anche da parte di diversi governi che hanno introdotto nel proprio ordinamento autorità indipendenti. I modelli più significativi emersi a livello internazionale sono probabilmente quello britannico e quello statunitense.

Nel Regno Unito l'*Office for Budget Responsibility (OBR)* è stato istituito quale organo di controllo indipendente delle finanze pubbliche e dell'economia il 17 maggio 2010.

Tale organismo aveva natura temporanea e non era regolato da legge. Successivamente, una disciplina organica sull'Office è stata introdotta dal *Budget Responsibility and National Audit Act 2011* del marzo 2011. L'Act 2011 definisce l'OBR quale organismo dotato di personalità giuridica il cui principale compito è quello di produrre analisi e relazioni sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Ai sensi della *section 4* della legge del 2011, l'OBR ha l'obbligo di formulare, almeno due volte per ciascun anno finanziario, previsioni economiche e finanziarie quinquennali, anche in materia fiscale, e una valutazione circa il raggiungimento dei principali obiettivi di finanza pubblica dichiarati dal *Charter for the Budget Responsibility*, in relazione alla situazione dei saldi del bilancio statale e del debito pubblico. Almeno una volta nell'anno l'OBR deve inoltre fornire una valutazione sull'attendibilità e accuratezza delle previsioni finanziarie ed economiche di lungo termine precedentemente. La *section 5* della legge afferma l'indipendenza dell'Office, quale organismo chiamato ad operare secondo i principi di obiettività, trasparenza ed imparzialità. Le analisi, la valutazioni e le previsioni dell'OBR costituiscono l'oggetto di specifici *report* che devono esplicitamente contenere l'indicazione delle principali ipotesi preliminarmente assunte dall'Office e la segnalazione dei principali rischi che lo stesso ritiene rilevanti. I *report*, dopo la pubblicazione, devono essere presentati al Parlamento e inviati anche al Dipartimento del Tesoro.

Le previsioni prodotte dall'OBR costituiscono le previsioni ufficiali poste alla base della proposta di bilancio annuale formulata dal Governo: a tale proposito si rileva come uno dei due rapporti biennali - *Economic and fiscal outlook* - venga pubblicato contemporaneamente al bilancio dello Stato e incorpora le valutazioni di impatto delle politiche fiscali e di spesa in esso contenute. Occorre peraltro ricordare come l'istituzione dell'OBR si iscriva in un processo di modifica, avviata dal *Fiscal Responsibility Act 2010*, delle procedure attraverso cui il Ministro del Tesoro riferisce al Parlamento sui progressi concernenti l'andamento delle finanze pubbliche e la politica fiscale. In tale quadro, la citata legge *Budget Responsibility and National Audit Act 2011* introduce un nuovo documento, la *Charter for Budget Responsibility*, che illustra gli obiettivi fissati dal Governo in relazione alle politiche fiscali e di gestione del debito.

L'Act del 2011 fissa inoltre la composizione dell'OBR. L'Office è diretto, come nella prima versione del 2010, da una Commissione - *Budget Responsibility Committee* (BRC) - composta da tre membri. Tale Commissione costituisce l'organo esecutivo dell'OBR, chiamata ad assicurare il corretto svolgimento delle funzioni dell'organismo; essa è inoltre responsabile delle valutazioni operate dall'OBR in sede di previsioni economico-finanziarie. Il Presidente del BRC è nominato dal Cancelliere dello scacchiere, con il consenso (*consent*) della Commissione tesoro della Camera dei comuni. Allo stesso modo il Cancelliere nomina gli altri due componenti della BRC, sentito il suo Presidente. Sono inoltre nominati due membri "non esecutivi" dell'OBR (o meglio, secondo la *Schedule 1* della legge del 2011, non meno di due membri), con compiti relativi all'andamento complessivo delle attività dell'Office. I membri "non esecutivi" hanno principalmente compiti relativi al funzionamento interno dell'OBR e preparano il rapporto annuale sull'attività dello stesso. Occorre sottolineare che la legge del 2011 prevede espressamente la presenza della BRC costituita da tre membri e la nomina due membri non esecutivi, lasciando la facoltà all'OBR di costituire specifiche commissioni e sottocommissioni o di delegare determinate funzioni a suoi membri. Attualmente i membri non esecutivi, insieme ai tre membri della BRC, fanno parte dell'*Oversight Board* che vigila sui lavori dell'Office. I cinque membri previsti per legge durano in carica cinque anni e possono essere riconfermati una sola volta. L'OBR si avvale inoltre di un *Panel* di esperti (attualmente in numero di sette, secondo il comunicato del 23 marzo 2011) che regolarmente forniscono pareri sul programma di lavoro e sui metodi dell'Office. Lo staff ammonta attualmente a 17 unità³².

Negli Stati Uniti il ***Congressional Budget Office (CBO)*** è stato istituito il 12 luglio 1974 con la promulgazione del *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, divenendo operativo il 24 febbraio dell'anno successivo con la nomina del primo Direttore.

Il Direttore del CBO viene nominato congiuntamente dai presidenti di Camera e Senato sentito il parere delle Commissioni Bilancio. La carica è di quattro anni ed è rinnovabile senza limitazioni. Ciascuna Camera, tuttavia, può rimuovere il Direttore con una risoluzione. La struttura attualmente impiega uno staff di circa 250 persone, per lo più economisti ed analisti politici.

Con il *Full Year Continuing Appropriations Act* del 2011 il CBO ha ricevuto uno stanziamento per l'anno finanziario 2011 di circa 46.8 milioni di dollari.

Compito del CBO è fornire al Congresso analisi oggettive, indipendenti e tempestive sui costi e sugli effetti che avrebbe, nei cinque anni successivi e oltre, l'ampia gamma di programmi previsti dall'Amministrazione, nonché le informazioni e le stime richieste per l'approvazione delle leggi di bilancio e finanziarie del Congresso.

Per la maggior parte delle leggi inerenti alle imposte, il CBO si serve di analisi fornite dalla *Joint Commission on Taxation*, composta da un gruppo di analisti appartenente al Congresso che lavora in stretta collaborazione con le due commissioni che si occupano di imposte. Il CBO elabora stime dei costi inerenti ai disegni di legge (specie agli stadi iniziali), formulando emendamenti da proporre in Aula e

³² Per approfondimenti vedi: <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/>

contribuendo ad elaborarne la stesura finale nei comitati ristretti Camera-Senato. Nei limiti in cui le sue risorse lo consentano, il CBO esegue le sue analisi di impatto dei disegni di legge anche su richiesta dei singoli membri del Congresso.

La mole di documenti prodotta dal CBO è significativa: nell'anno finanziario 2010, ad esempio, il CBO ha pubblicato 33 fra studi e rapporti, 12 note informative, 12 *Montly Budget Reviews*, 35 lettere, 14 presentazioni, più altri studi ed aggiornamenti. Il CBO è stato audito in Congresso 14 volte su vari argomenti, mentre nell'anno solare 2010 ha completato circa 650 analisi di costi federali, 475 stime di impatto della legislazione su stati e amministrazioni locali, nonché altrettante stime di impatto sul settore privato.

Il CBO assiste le Commissioni bilancio di Camera e Senato e, più in generale, il Congresso, preparando rapporti ed analisi. Nel rispetto del suo obbligo di oggettività e di analisi imparziale, la relazione del CBO non contiene alcuna raccomandazione di carattere politico.

Alla fine di gennaio di ciascun anno il CBO elabora un rapporto sulle previsioni economiche e di bilancio, includendovi le stime di entrata e uscita previste per il decennio successivo a legislazione vigente. Tale stima, la cosiddetta "*budget baseline*" costituirà il punto di riferimento neutrale nei confronti del quale i Membri del Congresso potranno misurare l'impatto sul bilancio della legislazione proposta. La "*baseline*" non è un pronostico sui futuri esiti di bilancio, ma piuttosto riflette le opinioni del CBO su come l'economia e altri fattori avranno impatto su entrate e uscite a legislazione vigente. La *baseline* viene aggiornata ogni estate in base alle nuove previsioni economiche e agli effetti delle leggi entrate in vigore nel frattempo. Il CBO inoltre ogni anno fornisce una valutazione indipendente delle proposte di bilancio del Presidente, che viene fornita al Congresso circa un mese dopo la presentazione di queste ultime³³.

La **lettera g)** del primo comma dell'art. 5 affronta temi di garanzia di diritti fondamentali e di solidarietà "verticale", quella che lega lo Stato agli altri livelli di governo territoriale.

In particolare – con riferimento al contenuto della "legge di contabilità rafforzata" - la disposizione chiede la definizione delle modalità con cui lo Stato concorre ad assicurare il finanziamento che le Autonomie territoriali ("*gli altri livelli di governo*") effettuano a garanzia "*dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*".

Ciò avviene in due ipotesi:

1. nelle fasi avverse del ciclo economico;
2. nelle gravi recessioni economiche, nelle crisi finanziarie e nelle gravi calamità naturali (gli eventi eccezionali per cui la precedente lettera *d)* consente il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti

³³ Per ulteriori approfondimenti vedi: <http://www.cbo.gov/aboutCBO/budgetprocess.cfm>

del ciclo economico e il superamento del limite massimo che consente interventi correttivi - *cfr.*).

Di rilievo la disposizione, sia pure incidentale, che prevede che ciò possa accadere “*anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione*”, ciò che configura una modifica al contenuto precettivo del testo costituzionale.

L'art. 119 tratta di perequazione e solidarietà - tra l'altro - ai commi terzo e quinto (immodificati nel disegno di legge di revisione).

Il comma terzo pone una riserva di legge statale per l'istituzione di un “*fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*”.

Il comma quinto, più analiticamente, prevede che, “*per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*”.

Un'ipotesi di individuazione dell'ambito di deroga che il testo in esame consente, nei confronti dell'art. 119, non è agevole, nei limiti di questo scritto. Tuttavia, potrebbe essere rilevato che l'art. 119 consente “*interventi ... in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*”, mentre la norma proposta potrebbe avere un respiro non limitato territorialmente, ma capace di estendersi (tranne l'ipotesi di calamità naturali, verosimilmente circoscritte) su tutto il territorio nazionale, senza necessario riferimento ai parametri - e qui il riferimento è al comma terzo dell'art. 119 - di “*capacità fiscale*”.

Ciò premesso sull'ambito della deroga, il testo in esame concerne il finanziamento di diritti di particolare rilievo sociale.

Dal testo proposto sembra emergere:

- il finanziamento deve provenire da due fonti (perché quello statale *concorre* con quello sub-statale);
- il duplice intervento deve *assicurare* nel suo complesso l'obiettivo (nelle speciali ipotesi contemplate, pertanto, lo Stato non potrebbe dunque limitarsi ad un intervento di copertura parziale);
- il concorso non è una facoltà, ma un obbligo statale (“*lo Stato...concorre*”): trattandosi di una norma che chiede la definizione delle relative modalità, in sostanza il *quomodo*, può darsi ragionevolmente per presupposto l'*an*.

Non è univocamente determinabile se lo Stato, che nelle condizioni previste, “deve” cofinanziare, al di fuori di tali condizioni “possa” cofinanziare. Va

tenuto conto che l'art. 119 Cost., al di fuori delle qui esposte condizioni, non può essere derogato.

L'oggetto del finanziamento appare un inedito *mix* di due disposizioni costituzionali già vigenti, quelle che assegnano alla competenza statale (art. 117, comma secondo) la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* (lettera m), nonché le *“funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”* (lettera p).

La disposizione in esame individua, invece, i *“livelli essenziali delle prestazioni e (...) le funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali”*. Il *quid novi* sembra costituito, in particolare dalle *“funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali”*. L'ambito che giustifica dunque - nel concorso delle altre condizioni poste - il cofinanziamento statale è quello che riguarda non tutte le *“funzioni fondamentali”*, ma solo quelle *inerenti ai diritti civili e sociali*.

Con riferimento, ad esempio, ai Comuni, l'art. 21, comma 3 della recente legge 42/2009 individua³⁴ provvisoriamente una serie di funzioni fondamentali che potrebbero non essere riconosciute come *“inerenti ai diritti civili e sociali”*, tanto più che una categoria di esse attiene proprio alle *“funzioni del settore sociale”* (il che esclude ragionevolmente da tale ambito le altre).

³⁴ Si tratta di: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, funzioni di polizia locale, funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, l'edilizia scolastica, funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato, funzioni del settore sociale.

Articolo 5, comma 2

(Contenuti ulteriori della legge di contabilità "rinforzata")

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;

b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della

Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;

c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Il secondo comma dell'art. 5 elenca, nelle lettere da a) a c) tre ulteriori temi che la "legge rafforzata di contabilità" dovrà disciplinare.

Il primo ambito individuato è quello del "contenuto della legge di bilancio statale" (**lettera a**) del comma in esame): la disposizione appare meramente confermativa di quella contenuta all'art. 81, sesto comma, nel testo novellato dall'art. 1 della legge costituzionale in esame. Si rinvia, pertanto, alla relativa scheda.

Gli altri due temi che la speciale legge più volte citata dovrà disciplinare, sono invece temi inerenti al sistema delle Autonomie territoriali. In particolare:

1) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della legge costituzionale (**lettera b**) del comma in esame);

2) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (**lettera c**) del comma in esame).

Il punto di cui alla **lettera b**) - facoltà di indebitamento - rinvia all'art. 119, sesto comma, nel testo novellato. In commento alla novella (*cfr.*) si è osservato come quelle nuove prescrizioni disegnano un quadro normativo così caratterizzato:

L'indebitamento delle Autonomie territoriali è consentito:

1. “solo per finanziare spese di investimento” (condizione vigente);
2. con “la contestuale definizione di piani di ammortamento” (condizione proposta con la revisione costituzionale in esame);
3. purché “per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio” (condizione proposta con la revisione costituzionale in esame).

La norma in esame appare, in tale contesto, un mero rinvio, nella misura in cui si limiti a richiedere alla speciale legge di disciplinare (ragionevolmente nel dettaglio), le condizioni alle quali l'art. 119, sesto comma, legittima l'indebitamento.

Tuttavia il testo indica come oggetto “la facoltà” e non (solo) “le modalità”, come per la lettera c) successiva.

Non è pertanto agevole ipotizzare se tale normativa speciale potrà, nell'ambito in esame, oltre che circostanziare le predette tre condizioni, anche affrontare altri temi (il procedimento, il controllo), basandosi su disposizioni costituzionali diverse da quelle qui in esame.

La giurisprudenza costituzionale ha in effetti messo in luce come vincoli anche stringenti al debito locale possano venire da parametri costituzionali diversi dall'art. 119, quali lo stesso principio del coordinamento finanziario (art.117).

Non univoco appare inoltre se una legge non rafforzata (una legge ordinaria, come oggi avviene, nel contesto ordinamentale vigente) possa disciplinare la facoltà di indebitamento delle Autonomie sulla base di disposizioni costituzionali diverse da quelle qui in esame.

In ogni caso la legge cui si rinvia dovrebbe beneficiare – per le sue caratteristiche “rafforzate” – di particolare resistenza alla legge ordinaria, mentre limiti diversi e ulteriori da quelli di cui all'art. 119, sesto comma - che fossero ritenuti possibili - non sarebbero legittimati con lo stesso speciale status.

La norma in esame merita poi specifica attenzione per citare espressamente le *Province Autonome di Trento e Bolzano*, nell'ambito delle categorie di Autonomie territoriali coinvolte (i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano). Questa stessa circostanza porta, inoltre, a far ritenere che, nell'ambito delle “Regioni”, siano incluse quelle *a Statuto speciale* (sarebbe assai arduo trovare ragioni per escluderle).

Si tratta di una circostanza non frequente, nel testo costituzionale. A parte i primi due commi dell'art. 116 della Costituzione, che specificamente le prevede, le Autonomie speciali sono espressamente citate nella Costituzione solo all'art. 117, quinto comma, che assicura la partecipazione di tutte le Regioni e delle

Province autonome di Trento e di Bolzano alla fase ascendente e discendente della normativa comunitaria, nelle materie di loro competenza.

La giurisprudenza costituzionale si è occupata in più occasioni della sottoposizione delle Autonomie speciali ai vincoli di finanza pubblica.

La giurisprudenza costituzionale sui vincoli di finanza pubblica nei confronti delle Autonomie speciali.

Ancora nella recentissima sentenza 229/2011 la stessa Corte ha definito “costante” la propria giurisprudenza secondo cui i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 120/2008, n. 169/2007).

Anche per le Autonomie speciali rileva l'obbligo generale di tutte le Regioni di contribuire all'azione di risanamento della finanza pubblica (sentenze n. 289/2008, 190/2008; n. n. 82/2007).

In effetti la Corte ha più volte affermato che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato “aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei”, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36/2004).

La posizione della Corte è riemersa con chiarezza nella recente sentenza n. 190/2008: il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica, connessi ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale (sentenze n. 82/2007 e n. 88/2006): vi è, pertanto, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Autonomie dallo statuto speciale (sentenze n. 169/2007, n. 82/2007, n. 417/2005, n. 353/2004, n. 345/2004, n. 36/2004, n. 416/1995 e n. 267/2006). L'orientamento descritto vale anche per quanto riguarda i profili di spesa (secondo la sentenza n. 82/2007).

Proprio la sentenza n. 82/2007, da ultimo citata, ribadisce però che gli obblighi imposti alle Autonomie speciali devono essere temperati e coordinati con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono, in forza dei loro statuti. Il metodo dell'accordo deve considerarsi quindi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto “patto di stabilità” (sentenza n. 353/2004), metodo che deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi. Il metodo dell'accordo deve risultare tuttavia compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico.

Vi è poi, la diversa (ma connessa) dell'esercizio da parte delle Autonomie a statuto

speciale della autonomia di entrata - e quindi della politica tributaria - nell'ambito degli specifici regimi finanziari, la cui *ratio* (sentenza n. 381/1990) è da ricondurre all'esigenza di porre a disposizione di Regioni e Province autonome, cui la Costituzione e gli Statuti assegnano più ampie e significative competenze, risorse finanziarie maggiori, e comunque più adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti.

Il punto di cui alla **lettera c)** chiede alla speciale legge di contabilità di definire *“le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”*.

Anche questo ambito, come già per quello del *“contenuto del bilancio statale”* (lettera a) appare confermativo di quanto contenuto all'art. 81, sesto comma, nel testo novellato dall'art. 1 della legge costituzionale in esame che prevede appunto che *“le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare ... la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”*

Si rinvia, pertanto alla relativa scheda, non senza osservare che:

- il testo qui in esame si parla di *concorso* alla sostenibilità, mentre l'art. 81 novellato vuole *“assicurare la sostenibilità del debito”*: la differenza terminologica appare da ascrivere dal diverso livello di responsabilità: spettando allo Stato assicurare la sostenibilità ed alle Autonomie territoriali concorrere a questo fine;
- che il *“complesso delle pubbliche amministrazioni”* il cui debito le Autonomie territoriali dovrebbero concorrere a sostenere, dovrebbe ragionevolmente essere identificato con quello riferibile dello stesso sistema della Autonomie territoriali.

Anche in questo caso e con le medesime caratteristiche, infine, sono espressamente citate le Autonomie speciali, un tema sul quale si rinvia a quanto riportato in precedenza.

Articolo 5, comma 3

(Termini di approvazione della legge di contabilità "rinforzata")

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

La legge di contabilità "rafforzata" è approvata - a norma del comma 3 in esame - entro il 28 febbraio 2013.

La norma in esame sembra avere contenuto precettivo, nel senso che "è approvata" può essere inteso come "deve essere approvata".

Non è agevole individuare - nei limiti di questo scritto - le possibili correlazioni di un simile disposto con l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere (art. 70 Cost.) e con il relativo procedimento (art.72).

Tuttavia si può osservare come la disposizione in esame possa sembrare assimilabile a quelle *Disposizioni transitorie e finali* che seguono l'art. 139 della Costituzione, e che fissa(va)no termini all'approvazione di importanti leggi statali e ad altri adempimenti di rilievo costituzionale.

Tali termini (si pensi alla VIII Disposizione che disponeva "*Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione*"), hanno spesso funzionato come termini "ordinatori", non essendo tra l'altro il loro decorso legato ad alcuna conseguenza esplicita (una delle caratteristiche dei termini "perentori").

Il decorso del termine non dovrebbe inoltre "consumare" il potere di approvazione, non sembrando che un tale incisivo limite alla funzione legislativa (che volesse modificare la legge) possa essere introdotto neppure con legge costituzionale.

Il comma in esame sembra poi dover essere letto in connessione con quanto disposto all'art. 6 (alla cui scheda si rinvia) a norma del quale le disposizioni di cui al disegno di legge in esame si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Da una parte, può osservarsi, il termine imposto dall'art. 5, comma 3 qui in esame (28 febbraio 2013) è precedente alla decorrenza indicata (esercizio finanziario 2014) per l'applicabilità di tutte le norme, incluso lo stesso art. 5, comma che, tuttavia, potrebbe essere ritenuto eccezione alla relativa regola imposta dall'art. 6.

D'altra parte, la norma di cui all'art. 6 potrebbe essere considerata quale limite anche al disposto della speciale legge rinforzata che, pur approvata entro il 28 febbraio 2013, dovrebbe - in ipotesi - esplicitare efficacia a decorrere dall'anno 2014.

Nel testo unificato delle Commissioni della Camera³⁵ le corrispondenti - ma non identiche - disposizioni erano entrambe presenti nel solo art. 5.

L'auspicio di “un termine entro il quale approvare (la..) legge rinforzata, dato che essa costituirebbe condizione per l’operatività del principio del pareggio” era stato espresso dalla Corte dei Conti in sede di audizione³⁶.

³⁵ A.C. N. 4205-4525-4526-4594-4596-4607-4620-4646-A

³⁶http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/audizioni/audizione_26_10_11_presidente_giampaolino.pdf

Articolo 5, comma 4
(*Controllo delle Camere sulla finanza pubblica*)

4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Le Camere - recita il comma in esame - "*esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni*", secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti.

Il contenuto innovativo della norma in esame - in sé considerata - non appare agevolmente individuabile, posto che l'esercizio di un siffatto controllo non appare estraneo alle funzioni delle Camere già come disegnate dal vigente ordinamento costituzionale.

La norma, peraltro, letta nel complessivo contesto della revisione costituzionale in esame, sembrerebbe assumere una funzione di tipo programmatico, indicando alle Camere un'opportunità, aperta dalle - e concentrata sulle - rilevanti modifiche di cui si propone l'introduzione.

Il controllo in riferimento *all'equilibrio tra entrate e spese* appare evidentemente cruciale nel contesto complessivo delle modifiche proposte, più volte attente a tali profili. Diverso appare il riferimento *alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni*, in considerazione del fatto che il disegno complessivo di revisione (art.5, primo comma, lett. f) affronta il tema della spesa sotto i profili - non del tutto coincidenti - della salvaguardia degli equilibri di bilancio e della riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

La norma, inoltre, sembra da leggere in particolare connessione con quella di cui all'art. 5, primo comma, lett. e), a norma della quale (*cfr.* la relativa scheda) la speciale legge rinforzata (art. 81 novellato, sesto comma) dovrà prevedere "*l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio*".

Le due disposizioni potrebbero essere poste in rapporto di correlazione ma non necessariamente di coincidenza, né nell'attività (ampia, quella del controllo delle Camere, più circostanziata, quella dell'organismo indipendente), né nel soggetto (le Camere, da una parte, l'organismo, dall'altra), né nelle finalità (in ipotesi individuabili nel controllo e nell'indirizzo politico, in un caso, nell'accertamento strumentale, nell'altro).

L'interezza degli aspetti di correlazione tra i due profili potrà (ragionevolmente) meglio cogliersi dopo l'approvazione della speciale legge rinforzata più volte citata.

Articolo 6
(Termini di decorrenza dell'applicabilità)

1. Le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

A norma dell'art. 6 le disposizioni di cui alla (proposta di) legge costituzionale in esame si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Si è già detto (*cfr.*) dei profili di correlazione con il termine (28 febbraio 2013) imposto dal comma terzo del precedente art. 5.

La norma qui in esame non pone eccezione alcuna e quindi l'applicazione di tutte le disposizioni del testo in esame dovrebbe decorrere "dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014"; l'esercizio finanziario, a sua volta, decorre normalmente dal 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Lo Stato potrebbe così - ad esempio - esercitare la "nuova" competenza esclusiva in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici" (*cfr.* scheda sull'art. 3) solo dopo il 1° gennaio 2014. Correlativamente, la compatibilità di una vigente normativa statale su detta materia dovrebbe essere verificata - fino al 1° gennaio 2014 - luce dei parametri propri della competenza concorrente e non di una competenza esclusiva.

A norma del testo attualmente vigente dell'art. 7 della legge 196/2009, il disegno di legge di stabilità per il 2014 deve essere presentato entro il 15 ottobre 2013: *l'esatta individuazione della cornice costituzionale di riferimento potrebbe dar luogo a talune questioni interpretative.*

**SINTESI DEI DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA
PARLAMENTARE PRESENTATI AL SENATO**

I disegni di legge di iniziativa parlamentare presentati al Senato

AS 2834 (Lannutti ed altri)

Il ddl in esame (presentato alla Camera in uguale stesura come AC 4205 - Cambursano e altri) interviene a modificare il solo articolo 81 della Costituzione, prevedendo alcuni commi aggiuntivi al vigente articolato.

In particolare, si prevede che debba essere garantito l'equilibrio annuale del bilancio, vietando il ricorso al debito pubblico. È poi previsto un vincolo di destinazione per le entrate derivanti dal debito, che possono essere utilizzate esclusivamente per finanziare investimenti.

Per dare attuazione a tali disposizioni, è prevista una riserva di legge. Il ricorso a tale fonte si rende necessario anche per individuare gli investimenti da effettuare nel corso di ogni esercizio finanziario.

AS 2851 (Lauro ed altri)

Questo disegno di legge costituzionale non interviene direttamente sull'articolo 81 Cost., ma introduce l'articolo 81-*bis*, con l'obiettivo di obbligare i governi al rispetto del patto di stabilità e al pareggio di bilancio, stabilendo che annualmente la legge di stabilità determini gli obiettivi della finanza pubblica, al fine di assicurare l'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche.

AS 2881 (Saltamartini ed altri)

Il disegno di legge AS 2881 interviene sugli articoli 81 e 53 della Costituzione. All'articolo 81 Cost. aggiunge due commi, uno che prevede il pareggio dei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, l'altro che rinvia ad una legge dello Stato la garanzia dell'equilibrio economico generale.

Viene inoltre aggiunto un comma finale all'articolo 53 Cost., che prevede una procedura rinforzata, ossia con la maggioranza assoluta dei membri di ogni Camera, per le leggi che comportano nuovi o maggiori tributi.

AS 2890 (Ceccanti ed altri)

Tale disegno di legge costituzionale (presentato anche alla Camera dei deputati come AC 4646 - Bersani e altri) interviene sugli artt. 53, 81, 119 e 123 della Costituzione introducendo altresì nella parte seconda di essa un nuovo titolo, dedicato all'equilibrio di bilancio e composto di tre articoli (82-*bis*, 82-*ter*, 82-*quater*).

In primo luogo, aggiungendosi un comma all'articolo 53 si introduce in Costituzione il principio di equità tra le generazioni in ambito economico e sociale, il cui rispetto deve essere assicurato dalla Repubblica (articolo 1).

Con l'articolo 2 si modifica l'art. 81, aggiungendovi un nuovo primo comma in cui è esplicitato il principio della stabilità di bilancio, anche con riguardo ad eventuali scostamenti che si vengano a produrre nella gestione dello stesso, cui la Repubblica deve conformarsi.

Il nuovo terzo comma dell'art. 81 attribuisce la definizione del contenuto proprio della legge di bilancio ad una legge approvata con procedura rinforzata, ossia con la maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna Camera.

La definizione delle procedure finalizzate a garantire la stabilità del bilancio trova posto in un apposito titolo, nella parte seconda della Costituzione, dedicato all'equilibrio di bilancio, composto dagli artt. 82-*bis*, 82-*ter* e 82-*quater* (articolo 3). In particolare si prevede (nel nuovo art. 82-*bis*) che il Parlamento stabilisca, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il saldo strutturale coerente con l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, cui devono conformarsi lo Stato e gli enti territoriali nell'approvazione dei rispettivi bilanci. E' rimessa alla legge che definirà il contenuto tipico del bilancio, di cui all'art. 81, comma terzo, come novellato dalla proposta in esame, la definizione delle modalità di coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali per il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Sono poi regolati i casi in cui, sempre con legge approvata a maggioranza assoluta, è possibile derogare al saldo strutturale già determinato.

Il nuovo art. 82-*ter* impone l'approvazione a maggioranza qualificata, i tre quinti dei componenti di ciascuna Camera, sia per le leggi rinviata dal Presidente della Repubblica per violazione dell'articolo 81, sia per la conversione dei decreti legge in relazione al cui testo il Presidente della Repubblica abbia constatato una violazione dell'art. 81 comunicandola alle Camere. Un'ulteriore disposizione riguarda i decreti legislativi nel cui testo, all'atto di emanazione, il Presidente della Repubblica ravvisi una violazione dell'articolo 81. Si stabilisce in questo caso che il decreto legislativo può essere emanato solo in seguito a deliberazione a maggioranza dei tre quinti delle Camere.

Con il nuovo art. 82-*quater* si attribuisce la facoltà alla Corte dei conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale su leggi e atti aventi forza di legge statali e regionali non conformi alle disposizioni dell'articolo 81.

L'articolo 4 del disegno di legge apporta delle modifiche all'art. 119 Cost. stabilendo in primo luogo che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali diversi dallo Stato è subordinata al rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci. In secondo luogo si vincola la facoltà di indebitamento per spese di investimento di regioni e enti locali al rispetto del principio della stabilità di bilancio.

L'articolo 5 modifica l'art. 123 Cost. nel senso di introdurre negli statuti regionali l'obbligo di individuare procedure atte a garantire l'equilibrio finanziario della regione stessa.

L'articolo 6, nel dettare le disposizioni transitorie, rimette ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, l'attuazione delle disposizioni contenute nella proposta riforma costituzionale

nonché la disciplina del metodo e procedimento di calcolo per la determinazione del saldo strutturale.

AS 2965 (Perduca ed altri)

Il disegno di legge costituzionale AS. 2965 (di tenore analogo alla proposta di legge AC 4526 - Beltrandi e altri) è volto a modificare l'articolo 81 della Costituzione, prevedendo alcuni commi aggiuntivi al vigente articolato, nonché ad introdurre i nuovi articoli 81-*bis* e 81-*ter*.

In primo luogo, il ddl, oltre a sottolineare la necessità di garantire la corretta disciplina di bilancio e attuare i principi di matrice europea concernenti il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio economico, prevede che i saldi complessivi di bilancio siano definiti dal Governo senza possibilità di modifiche parlamentari.

Viene costituzionalizzato il principio del pareggio strutturale di bilancio affermando che i bilanci di Stato e enti territoriali nonché di tutti gli altri enti pubblici debbono conformarsi a tale principio, anche a consuntivo. Ad ogni modo, si prevedono due ordini di eccezioni al suddetto principio, da approvare con legge a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (con il vincolo comunitario del limite massimo d'indebitamento non può superare al 3% del PIL) ammettendo la possibilità di ricorrere al *deficit spending* a fronte di calamità naturali o situazioni economiche e sociali straordinarie e purché sia data priorità agli stanziamenti in conto capitale rispetto a quelli di parte corrente; ulteriori deroghe ai predetti limiti possono essere disposte con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Contrariamente a quanto attualmente previsto dall'art. 81, comma 3, si ammette che con la legge di approvazione del bilancio si possano stabilire nuovi o maggiori tributi e spese, indicando i mezzi con cui fare fronte alle spese per tutta la loro durata.

Oltre a quanto sopra riportato s'introducono i principi di trasparenza e conoscibilità dei bilanci nei riguardi dell'opinione pubblica e si prevede che la legge di contabilità disciplini le modalità per la verifica del rispetto della regola a consuntivo e gli eventuali meccanismi sanzionatori in caso violazione del principio.

Con l'articolo 81-*bis* viene introdotto un rimedio giurisdizionale contro la violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa, prevedendo la possibilità di un ricorso in via principale alla Corte costituzionale, assegnando il potere di promuovere l'azione a un quinto dei componenti di ciascuna Camera e alla Corte dei conti.

L'articolo 81-*ter* prevede l'istituzione del Consiglio di stabilità, con il compito di vigilare, sorvegliare e analizzare le dinamiche di finanza pubblica e di controllo delle politiche di bilancio. Come evidenziato dalla relazione illustrativa, tale organo sarà deputato ad un controllo di merito circa la buona gestione della politica di bilancio, complementare a quello attualmente svolto dalla Corte dei

conti. Più specificamente, al Consiglio di stabilità viene imposto un doppio onere di pubblicità: sia di informazione periodica al Parlamento, sia mediante la pubblicazione degli esiti dell'attività di vigilanza e controllo dei conti pubblici nel proprio sito internet.

**IL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO NELLE RECENTI
RIFORME COSTITUZIONALI DI GERMANIA, SPAGNA E FRANCIA**

L'UNIONE EUROPEA: IL PATTO EURO PLUS DELL'11 MARZO 2011

L'introduzione di nuove discipline fiscali negli ordinamenti nazionali, in particolare attraverso procedimenti di revisione costituzionale, si inquadra nell'esigenza di recepire i parametri e le regole di bilancio dell'Unione europea³⁷.

Una tale esigenza era già emersa nella proposta di direttiva COM(2010)523 del 29 settembre 2010 relativa ai quadri nazionali di bilancio, messa a punto nell'ambito della strategia *Europa 2020*³⁸, con cui si è previsto l'obbligo di inserire negli ordinamenti nazionali regole di bilancio numeriche volte a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea nel settore della politica di bilancio.

Da ultimo, l'11 marzo 2011 Capi di Stato e di governo dell'Eurozona e di alcuni Stati membri³⁹, hanno concluso il *Patto euro plus* nell'ottica di consolidare l'Unione economica e monetaria attraverso il coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza. In quest'ottica, tra gli altri obiettivi previsti, si stabilisce di rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche (obiettivo c). A tal riguardo, nel Patto si precisa che: *“gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate dal patto di stabilità e crescita. Gli Stati manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)”*.

Come è noto, il primo paese dell'Unione europea ad avviare riforme costituzionali volte al rafforzamento delle regole fiscali al fine di evitare indebitamenti eccessivi è stata la Germania con le riforme del 2006 e del 2009.

³⁷ Il quadro normativo di riferimento in materia è costituito dall'art. 126 TUE (ex art. 104 TCE), dal Protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi e dal Patto di stabilità e crescita del 1997.

³⁸ Si tratta, come è noto, della strategia dell'Unione europea presentata dalla Commissione nel 2010, COM(2010)2020, e che prevede una serie di obiettivi da adottare in risposta alla crisi economica. Cfr. al riguardo http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm.

³⁹ Si tratta di Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania.

GERMANIA

La disciplina del bilancio in Germania

La Legge Fondamentale contiene una disciplina piuttosto dettagliata e articolata in materia finanziaria (artt. 104a-115) che dimostra una particolare attenzione del costituente tedesco alla stabilità del bilancio. Inoltre diverse disposizioni costituzionali riguardano le relazioni finanziarie tra *Bund e Länder*.

L'art. 110 prevede che tutte le entrate e le spese debbano essere iscritte nel bilancio di previsione ed inoltre dispone che le stesse debbano essere in pareggio⁴⁰. Tuttavia, occorre tener presente che il pareggio del bilancio ivi previsto presentava un carattere solo formale in quanto, come al riguardo è stato precisato, "il principio si fondava su basi diverse poiché l'equilibrio era facilmente raggiungibile con il ricorso al debito. Ricorso che le nuove disposizioni introdotte [quelle della riforma del 2009] praticamente escludono"⁴¹. La disciplina relativa alla stabilità dei bilanci pubblici è stata, inoltre, rafforzata a seguito della modifica del 1967 con cui si è stabilito, all'art. 109, che "la Federazione e i *Länder* devono tener conto nei rispettivi bilanci delle esigenze dell'equilibrio economico generale".

Riguardo all'approvazione annuale del bilancio, l'art. 110 prevede che il bilancio preventivo venga determinato dalla legge di bilancio, la quale viene presentata su iniziativa del Governo, insieme alle proposte di modifica della legge di bilancio e del bilancio preventivo, dinanzi al *Bundestag* e al *Bundesrat*. Tuttavia l'approvazione spetta al *Bundestag* in quanto al *Bundesrat* è solo riconosciuta la possibilità di prendere posizione sulle proposte entro sei settimane e sulle proposte di modificazione entro tre settimane.

L'art. 113, inoltre, prevede una complessa procedura al fine di tutelare l'equilibrio dei bilanci e di evitare domande di spesa eccessive. Qualora le Camere presentino emendamenti volti ad aumentare le spese o a diminuire le entrate è necessario il consenso del Governo federale che può opporsi agli emendamenti presentati sospendendo la votazione fino a sei settimane. Inoltre, nel caso in cui il *Bundesrat* approvi la legge di bilancio il Governo, entro quattro settimane, può richiedere una seconda deliberazione. Da ultimo, è riconosciuto al Governo un vero e proprio potere di veto, potendo rifiutare, entro sei settimane, il suo consenso all'approvazione della legge.

Si segnala, in ogni caso, che a questa procedura particolarmente complessa si preferisce il ricorso ad accordi di mediazione tra gruppi parlamentari del

⁴⁰ Come è stato opportunamente sottolineato, il principio del pareggio di bilancio era già presente nella Costituzione di Weimar del 1919. Lo nota R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2011, p. 96.

⁴¹ *Ivi*.

Bundestag e Governo⁴². A tal fine è necessario che l'indirizzo finanziario del Governo venga sostenuto da una maggioranza parlamentare coesa, dovendo altrimenti ricercarsi una soluzione alternativa condivisa dal Parlamento. In sostanza la maggiore o minore necessità di intermediazione tra Governo e Parlamento dipenderà dalle dinamiche del sistema politico, laddove in presenza di grandi coalizioni l'esito del processo di bilancio sarà maggiormente problematico rispetto ad assetti bipolari.

A livello sub costituzionale il quadro normativo è composto innanzitutto dal regolamento di contabilità federale del 1969 (*Bundeshaushaltsordnung* BHO). Nella predisposizione del bilancio tedesco svolge un ruolo di prima importanza il Ministro delle Finanze (*Bundesministerium der Finanzen*). Un'altra figura di particolare rilievo è costituita dal Consiglio di programmazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*), composto dallo stesso Ministro delle finanze del *Bund* (che lo presiede) dai Ministri delle finanze dei vari *Länder*, che svolge un importante ruolo consultivo con riferimento al coordinamento delle politiche di bilancio tra diversi livelli di governo e in relazione al rispetto dei vincoli dell'Unione europea nel settore della finanza pubblica.

Oltre che dal BHO il processo di bilancio è disciplinato dal Regolamento del *Bundestag* (GOBT, cfr. artt. 94 e ss.)⁴³.

Le riforme costituzionali del 2006 e del 2009 (freno all'indebitamento). Rinvio

Nel 2006 la *Foederalismusreform* I ha previsto, tra l'altro, all'art. 109, comma 5 la responsabilità congiunta del *Bund* e dei *Länder* stabilendo che le sanzioni imposte dall'Ue per la violazione delle regole sul Patto di stabilità sono imputate alla Federazione e ai *Länder* nella misura rispettivamente del 65% e del 35%. Inoltre, la quota ricadente sui *Länder* viene ulteriormente suddivisa prevedendosi che del 35% rispondono tutti i *Länder* in relazione alla rispettiva popolazione mentre del 65% rispondono i *Länder* che hanno causato la sanzione in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva. In ogni caso la disciplina di dettaglio è affidata ad una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*.

Nel 2009, con la *Foederalismusreform* II, la Germania ha previsto che i bilanci della Federazione e dei *Länder* devono, di norma, essere in pareggio senza ricorrere al prestito (art. 109), stabilendo che tale principio è salvaguardato

⁴² Cfr. V. LAURO, *Le procedure di bilancio in Italia e nell'Unione europea*, in *La finanza locale*, 5/2005, pp. 41 ss. Su tali aspetti vedi *amplius* G.G. CARBONI, *Il processo di bilancio nello Stato "comunitario"*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2006, pp. 1071 ss.

⁴³ E' disponibile una traduzione al sito della Camera dei deputati http://legislature.camera.it/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine_ori zzontale/germania/12_germania.html. Cfr. al riguardo G. DELLE DONNE, *La procedura di bilancio tra equilibri della forma di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica dell'esperienza francese e tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2011, pp. 470 ss. pp. 483 ss.

se le entrate da prestiti della Federazione non superano la soglia dello 0,35% del PIL (art. 115). Con tale riforma si è quindi introdotto il c.d. freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*) al fine di superare la *golden rule* prevista dall'art. 115 previgente, introdotta nel 1969, che stabiliva che il ricorso all'indebitamento fosse consentito per finanziare la spesa in conto capitale. Oltre al freno all'indebitamento la riforma del 2009 modifica profondamente gli artt. 109, 109 a) e 115.

Per l'approfondimento delle riforme costituzionali del 2006 e del 2009 si rinvia al Dossier del Servizio Studi n. 287 dell'aprile 2011, La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Foederalismusreform II) e il freno all'indebitamento, recante anche la traduzione italiana delle nuove disposizioni costituzionali.

SPAGNA

La disciplina del bilancio in Spagna

Le disposizioni della Costituzione dedicate al bilancio dello Stato e al debito pubblico sono contenute agli articoli 134 e 135. In base all'art. 134 spetta al Governo la predisposizione annuale del bilancio che il Parlamento è chiamato ad esaminare e ad approvare. Il comma 6 dell'art. 134 prevede che il Governo possa rifiutare le proposte di emendamento che comportino l'aumento di crediti o la diminuzione delle entrate nel bilancio. A seguito dell'approvazione della legge di bilancio il Governo può presentare progetti di legge che comportino aumento della spesa pubblica o diminuzione delle entrate al medesimo esercizio (art. 135, comma 5).

L'art. 135 prima della riforma (v. *infra*) stabiliva che il Governo dovesse essere autorizzato con legge per emettere titoli di Debito Pubblico o contrarre crediti. Al comma 2 della disposizione citata, si prevedeva che i crediti diretti a soddisfare il pagamento d'interessi e capitali del Debito Pubblico dello Stato si considerano sempre compresi nello Stato di previsione della spesa e non possono essere oggetto di emendamento o modifica, ove siano soggetti alle condizioni della legge di emissione.

Come si vedrà l'art. 135 è stato da ultimo profondamente modificato.

Il principio della stabilità del bilancio, prima della riforma costituzionale, era contenuto nella *Ley organica de estabilidad presupuestaria* n. 18 del 13 dicembre 2001.

A questa legge, inoltre, era stata affiancata la *Ley organica complementaria a la Ley de estabilidad presupuestaria* n. 5 del 13 dicembre 2001 approvata al fine di coordinare la finanza statale con quella delle comunità autonome.

Tali riforme si iscrivevano nel quadro dell'accesso della Spagna all'Unione Economica e Monetaria.

Successivamente è stato approvato il *Real Decreto legislativo 2/2007 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad*

Presupuestaria nel quale sono confluite la legge n. 18 del 2001 e la successiva legge di modifica del 26 maggio 2006 n. 15. Il principio della stabilità del bilancio è sancito all'art. 3 del suddetto decreto, mentre l'art. 8 detta una disciplina dettagliata per la realizzazione di tale obiettivo. In sintesi, secondo la procedura delineata dal comma 1, il Governo, nel primo semestre di ogni anno, sulla base di un accordo del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e previo rapporto del Consiglio di Politica Fiscale e finanziaria fissa l'obiettivo della stabilità di bilancio riferito ai tre esercizi finanziari successivi.

La costituzionalizzazione del principio di stabilità del bilancio (estabilidad presupuestaria)

Di recente (agosto-settembre 2011), la Spagna ha introdotto una riforma della Costituzione volta ad introdurre il principio della stabilità del bilancio⁴⁴. A tal fine si è modificato l'art. 135 Cost. attraverso un procedimento di revisione costituzionale svoltosi in tempi estremamente rapidi. Infatti, il progetto di riforma è stato presentato al Congresso il 26 agosto 2011 ed è stato approvato il 2 settembre dal Congresso e il 7 settembre dal Senato. Non essendosi raggiunta la maggioranza di un decimo dei membri di una delle due Camere, necessaria per sottoporre i progetti di revisione costituzionale a referendum popolare, così come previsto dall'art. 167 della Costituzione, la riforma è entrata in vigore il 27 settembre 2011, cioè un mese dopo la sua presentazione.

La pressione delle istituzioni dell'Unione europea, il peso della crisi economica e le evoluzioni della politica spagnola - che già molto prima delle elezioni del 20 novembre 2011 lasciavano intendere l'affermazione di una maggioranza di segno politico diverso, come effettivamente verificatosi - hanno condotto il Partido Socialista (PSOE) e il Partito Popolare (PP) all'approvazione della riforma nei tempi sopra menzionati, grazie ad una inedita convergenza⁴⁵.

Con riferimento ai contenuti della riforma il nuovo art. 135 Cost., al comma 1, stabilisce che tutte le amministrazioni pubbliche si adeguano al principio di stabilità di bilancio.

Al comma 2 si prevede che lo Stato e le Comunità autonome non possano incorrere in un deficit strutturale che superi i margini stabiliti dall'Unione europea (a partire dal 2020). La fissazione del limite massimo strutturale

⁴⁴ Sembra opportuno segnalare che la Costituzione spagnola del 1978 è stata modificata una volta sola, nel 1992 al fine di estendere il diritto di voto alle elezioni locali ai cittadini comunitari. Peraltro in entrambi i casi si è trattato di revisioni della costituzione richieste dal processo di integrazione comunitaria. Il costituente spagnolo, infatti, a seguito della fine della dittatura franchista ha voluto rivestire la carta costituzionale di una particolare rigidità, prevedendo due procedimenti: uno ordinario, ed è quello che è stato utilizzato e l'altro aggravato (c.d. *revisión total*) che si articola in due fasi inframmezzate dallo scioglimento delle *Cortes Generales*.

⁴⁵ Dall'esame degli atti parlamentari emerge la critica serrata da parte dei - molti - partiti minoritari per la procedura estremamente rapida adottata.

permesso allo Stato e alla Comunità autonome in relazione al proprio PIL è demandata ad una legge organica⁴⁶.

Il comma 3 modifica il precedente comma 1 dell'art. 135, prevedendo che anche le Comunità autonome come lo Stato dovranno essere autorizzate con legge per emettere debito pubblico o contrarre crediti. Inoltre, il secondo periodo dello stesso comma 3 introduce modifiche al precedente art. 135, comma 2, prevedendo che il pagamento dei crediti diretti a soddisfare il pagamento degli interessi e il capitale del debito pubblico delle Amministrazioni godrà di priorità assoluta (*gozarà de prioridad absoluta*).

Ai sensi del comma 4, con una disciplina che risulta in parte simile a quanto previsto dall'art. 115 della Legge fondamentale tedesca⁴⁷, si prevedono delle deroghe ai vincoli introdotti, nel caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenze straordinarie che sfuggano al controllo dello Stato. La presenza di tali situazioni dovrà essere accertata dalla maggioranza assoluta del Congresso.

Il comma 5 riserva a una legge organica l'attuazione dei principi fissati dall'art. 135, la quale dovrà disciplinare determinati ambiti e segnatamente: a) la distribuzione dei limiti del deficit e del debito delle diverse Amministrazioni pubbliche, nonché le deroghe di cui al comma 4 che, come detto, consentono di superare i limiti del deficit strutturale e del volume del debito pubblico; b) il metodo ed il procedimento per il calcolo del deficit strutturale; c) la responsabilità di ogni Amministrazione pubblica in caso di inosservanza degli obiettivi di stabilità di bilancio.

Infine la disposizione addizionale unica fissa il limite di tempo entro il quale il legislatore dovrà approvare la legge organica citata (30 giugno 2012), stabilendosi, altresì, che i limiti del deficit strutturale previsti dall'art. 135, comma 2, entreranno in vigore a partire dal 2020.

Il dibattito parlamentare⁴⁸, peraltro molto ridotto data la summenzionata rapidità della procedura di riforma, ha diviso il Parlamento in due netti schieramenti: da una parte i gruppi parlamentari socialista e popolare e dall'altra i gruppi minoritari di rappresentanza territoriale, cui deve unirsi quello di Izquierda Unida.

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost. spagnola le leggi organiche sono approvate a maggioranza assoluta del Congresso.

⁴⁷ L'art. 115, 2 comma, stabilisce: "Nel caso di calamità naturali, o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, il superamento di tali limiti di ricorso al debito è consentito se la maggioranza dei membri del *Bundestag* adotta una decisione in tale senso. La decisione deve essere collegata a un piano di ammortamento. Il rimborso dei prestiti accesi ai sensi del sesto periodo deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato".

⁴⁸ Cfr. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI9&PIECE=IWA9&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28REFORMA+CONSTITUCIONAL%29.ALL.

Il primo schieramento ha difeso la riforma, in particolare, sostenendo la necessità di generare fiducia nei confronti dell'economia spagnola⁴⁹ e affermando i principi della solidarietà intergenerazionale e della responsabilità finanziaria di ogni istituzione dello Stato; dall'altra parte i gruppi parlamentari minoritari hanno opposto una serrata critica nei confronti della riforma. L'aspetto che ha raccolto le maggiori critiche ha riguardato la limitazione dell'autonomia finanziaria delle Comunità autonome, soprattutto laddove si prevede, all'art. 135.2, che sarà una legge organica a fissare il deficit strutturale massimo. A tal riguardo, le critiche si incentrano sul fatto che la fissazione del suddetto deficit sarebbe esclusiva prerogativa dello Stato centrale con conseguente esclusione delle comunità autonome, ciò che determinerebbe una violazione dell'autonomia finanziaria garantita dalla Costituzione⁵⁰. A sostegno di quest'ultimo aspetto si è sottolineato che nella riforma della Costituzione tedesca (su cui v. *infra*), le istanze territoriali sarebbero state maggiormente garantite, in primo luogo attraverso il procedimento di riforma: infatti il progetto di revisione della Legge fondamentale è stato redatto da parte di una commissione paritetica composta da rappresentanti del *Bund* e dei *Länder*. In secondo luogo il testo dell'art. 109 della Legge fondamentale garantirebbe in misura maggiore le istanze territoriali rispetto alla riforma spagnola.

FRANCIA

La disciplina del bilancio in Francia

Le disposizioni in materia di bilancio sono contenute agli artt. 34, 39, 40, 47 e 49 della Costituzione francese. L'art. 34 stabilisce che le leggi di finanza determinano le risorse e le spese pubbliche dello stato in base alle condizioni previste dalle leggi organiche. In sostanza le leggi annuali di finanza devono rispettare quanto stabilito dalla legge organica, atto, come è noto, sovraordinato alla legge ordinaria.

Nel 2008, nell'ambito della profonda riforma della Costituzione francese, l'art. 34 è stato modificato per introdurre l'obiettivo dell'equilibrio dei conti per le amministrazioni pubbliche⁵¹.

⁴⁹ Cfr. gli interventi, ad es., di A. Suarez, del gruppo parlamentare socialista, p. 5 che afferma di "*fortalecer la confianza en la economía española*" e di S. de Santamaría Pastor, del gruppo parlamentare popolare, entrambi resi nella seduta del Congresso del 30 agosto 2011, n. 269 reperibili all'indirizzo [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP201108300269.CODI.%29#\(Página2\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP201108300269.CODI.%29#(Página2))

⁵⁰ Cfr., ad es., l'intervento di Duran I Lleida, del gruppo parlamentare di *Convergència i Unió*. Il deputato rimarcando la differenza tra l'art. 109 del *Grundgesetz* e l'art. 135 della Costituzione spagnola fa riferimento anche al fatto che i *Länder* parteciparono alla riforma costituzionale attraverso il *Bundesrat*, che costituisce, come è noto, la Camera di rappresentanza dei governi territoriali.

⁵¹ *Loi Constitutionnelle* n. 2008-724.

Ai sensi dell'art. 39 i disegni di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale sono presentati in prima lettura all'Assemblea Nazionale.

L'art. 40, inoltre, dispone che le proposte di emendamento formulate dal Parlamento non sono ricevibili quando la loro adozione abbia come conseguenza la riduzione delle entrate pubbliche o la creazione e l'aumento di una spesa pubblica. Sull'ammissibilità degli emendamenti si pronunciano, all'Assemblea Nazionale, il Presidente della *Commission des finances* e il Presidente dell'Assemblea nazionale stessa (art. 89 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale) mentre al Senato la medesima funzione è attribuita alla *Commission des finances* (art. 45 del Regolamento del Senato).

Infine, ai sensi dell'art. 49 il Primo ministro, dietro deliberazione del Governo, può porre la questione di fiducia dinanzi all'Assemblea nazionale su un progetto di legge di finanza o di finanziamento della sicurezza sociale.

La Costituzione inoltre contiene due disposizioni di carattere procedurale. Ai sensi dell'art. 39 i disegni di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale sono presentati in prima lettura all'Assemblea Nazionale. In base all'art. 47 l'Assemblea nazionale è chiamata a pronunciarsi in prima lettura entro quaranta giorni dalla presentazione di un progetto di legge in materia finanziaria; in caso contrario il Governo investe il Senato che deve deliberare entro quindici giorni. Nel caso di disaccordo tra le due Camere il Primo ministro può convocare una commissione mista paritetica e nel caso non si raggiunga il consenso su un testo comune il Governo può richiedere all'Assemblea nazionale di pronunciarsi in via definitiva. In ogni caso, il termine per l'approvazione delle leggi di finanza è di settanta giorni, trascorso il quale il progetto di legge può essere adottato dal Governo mediante ordinanza.

Da ultimo, con la riforma costituzionale del 2008, oltre alla modifica dell'art. 34 di cui si è detto, sono state apportate altre modifiche di rilievo in materia finanziaria. In primo luogo si è introdotto l'art. 47-2, con cui si è stabilito al comma 1 che la Corte di conti "assiste il Parlamento e il Governo nel controllo dell'esecuzione della legge finanziaria e dell'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale"; al comma 2 si è previsto che "i conti dell'amministrazione pubblica sono regolari e veritieri. Essi danno un'immagine fedele del risultato della loro gestione, del loro patrimonio e della loro situazione finanziaria".

Inoltre, il nuovo art. 42, comma 2, dispone che la discussione in aula dei (soli) progetti di legge di revisione costituzionale, di leggi finanziarie e di leggi di finanziamento della sicurezza sociale verta non sul testo adottato dalla Commissione competente, ma sul testo presentato dal Governo. In precedenza, la prevalenza del testo presentato dal Governo era disposta per ogni proposta di legge.

Infine, modificandosi l'art. 49, comma 3, si è ristretta la possibilità del Primo ministro di impegnare la responsabilità del Governo ai soli progetti di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale.

Oltre al livello costituzionale la disciplina delle leggi in materia di bilancio è attualmente contenuta nella *Loi organique n. 2001-692 relative aux lois de finances du 1 août 2001 (LOLF)*⁵², successivamente modificata dalla *Loi organique n. 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n. 2001-692 du 1er août relative aux lois des finances*. La riforma del 2001 (entrata in vigore nel 2006) ha profondamente revisionato la materia, rafforzando il ruolo del Parlamento nell'approvazione del bilancio statale. La LOLF, infatti, dedica particolare attenzione al controllo (ad es. artt. 41 e 57, 60) e all'informazione (artt. 48-56 LOLF) parlamentare. Riguardo al primo aspetto può segnalarsi che la legge prevede che i progetti di legge finanziaria non possono essere discussi prima che almeno un'assemblea si sia pronunciata in prima lettura sul rendiconto afferente all'anno precedente (art. 41). Con riferimento al secondo aspetto, tra i diversi meccanismi introdotti, la legge prevede il dibattito parlamentare sulla situazione economica e nazionale presentata dal Governo e sugli orientamenti delle finanze pubbliche (art. 48)⁵³.

Inoltre la legge del 2001 ha introdotto rilevanti novità anche per quanto riguarda la struttura del bilancio francese che risulta ora articolato in missioni, programmi e azioni: la missione comprende un insieme di programmi che concorrono alla realizzazione di una determinata politica pubblica (art. 7, LOLF) mentre il programma comprende le risorse destinate a realizzare una o più azioni di un Ministero (art. 7 LOLF). In sostanza la missione è diventata l'unità di voto sulla quale è chiamato ad esprimersi il Parlamento.

In base alla legge organica (art. 1 LOLF) ogni anno viene adottata la legge di finanza che determina le entrate e le spese relative ad ogni esercizio. La legge di finanza si compone di due parti distinte (art. 34 LOLF): la prima relativa all'equilibrio finanziario la seconda relativa ai singoli stanziamenti.

Il progetto di riforma costituzionale del 2011

Successivamente alla riforma dell'art. 34 introdotta nel 2008 che, come si è detto, ha costituzionalizzato l'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche, è emersa l'esigenza di modificare ulteriormente le disposizioni costituzionali in materia di bilancio dello Stato, soprattutto a partire

⁵² La legge del 2001 ha costituito nell'evoluzione della disciplina del bilancio francese un momento di estrema importanza rafforzando in tale materia il ruolo del Parlamento. In precedenza, infatti, la disciplina di bilancio era contenuta nell'ordinanza organica n. 2 del 2 gennaio 1959 - adottata ai sensi dell'art. 92 Cost. che autorizzava il Governo ad adottare ordinanze con forza di legge, abrogato nel 1995 - la quale stabiliva le competenze del Governo e del Parlamento in materia di bilancio pubblico. L'ordinanza riduceva fortemente il ruolo del Parlamento stabilendo che il Governo poteva adottare con ordinanza avente rango legislativo le misure necessarie al funzionamento dei pubblici poteri. V. al riguardo G.G. CARBONI, *Il processo di bilancio nello Stato "comunitario"*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2006, pp. 1081 ss. Sulla riforma v. *amplius* L. Philip, *La nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois des finances*, in *Revue française de droit constitutionnel* 2002/1 n. 49.

⁵³ Cfr. G. C CARBONI, cit. p.1086.

dal Rapporto Cadmessus pubblicato nel giugno 2010⁵⁴, che ha costituito il punto di riferimento principale per il progetto di riforma della Costituzione che si vorrebbe introdurre e nel quale si affermava la necessità di riformare la costituzione anche alla luce delle modifiche costituzionali apportate in Germania nel 2009.

Allo stato attuale, il progetto di riforma n. 722 (Governo) dopo essere stato presentato dal Governo nel marzo 2011 ed essere stato approvato il 13 luglio 2011 dall'Assemblea Nazionale in terza lettura, dovrà essere sottoposto a referendum popolare oppure, su iniziativa del Presidente della Repubblica, potrà essere adottato a maggioranza dei 3/5 delle due Camere riunite in Congresso ai sensi dell'art. 89, comma 2, della Costituzione francese⁵⁵.

La riforma costituzionale presenta i seguenti caratteri: si prevede l'introduzione di leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP) che dovrebbero sostituire le attuali leggi di programmazione della finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 34 Cost., così come riformato dal progetto di riforma, le leggi quadro "determinano per almeno tre anni gli orientamenti pluriennali, le norme di evoluzione e le regole di gestione delle finanze pubbliche, al fine di assicurare l'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche". Inoltre, le leggi-quadro dovranno fissare annualmente "un limite di spesa e un minimo di nuove misure relative alle entrate necessarie per le leggi finanziarie e per le leggi di finanziamento della previdenza sociale".

Di particolare rilievo risultano le modifiche introdotte sul piano della gerarchia delle fonti. Infatti, le leggi-quadro si inseriscono nel sistema delle fonti tra le leggi organiche e le leggi ordinarie, potendo essere modificate solo dalle leggi-organiche che ne determineranno il contenuto.

Altrettanto rilevanti sono le modifiche relative al controllo di costituzionalità delle leggi-quadro e delle leggi di finanziamento della previdenza sociale. Infatti, ai sensi del nuovo art. 61, così come avviene per le leggi organiche, anche per le leggi-quadro si prevede il controllo di costituzionalità obbligatorio da parte del *Conseil Constitutionnel*⁵⁶. Inoltre, le leggi finanziarie e le leggi di finanziamento

⁵⁴ Il rapporto era stato richiesto formalmente dal Primo ministro con una lettera datata 1 marzo 2010, coerentemente con quanto annunciato dal Presidente della Repubblica in occasione della prima sessione della Conferenza sul deficit del 28 gennaio 2010 che aveva richiesto la formazione di un gruppo di lavoro volto alla predisposizione di proposte per una migliore gestione dei conti pubblici. Il testo della lettera è disponibile nel *Rapport* stesso.

⁵⁵ Cfr. il *dossier* della riforma su http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/equilibre_finances_publicques.asp

⁵⁶ L'importanza di tale previsione deriva anche da considerazioni relative al sistema di giustizia costituzionale francese, che, ereditando dalla Rivoluzione francese il principio della legge espressione della volontà generale, ha previsto un sistema di controllo di costituzionalità delle leggi politico e non giurisdizionale, cioè interno al procedimento legislativo, anche se attenuato dalla riforma costituzionale del 2008. Così, il controllo di costituzionalità è obbligatorio per le leggi organiche mentre è facoltativo per le leggi ordinarie e può essere richiesto, prima della promulgazione della legge, dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dai Presidenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato oppure, a tutela delle minoranze parlamentari, da 60 deputati o 60 senatori. Una volta che la legge è entrata in vigore solo

della previdenza sociale, prima della loro promulgazione, sono sottoposte al Consiglio costituzionale che ne valuterà la conformità alla legge-quadro. Il Consiglio Costituzionale esamina entrambe le suddette leggi congiuntamente, entro il 31 dicembre dell'anno nel quale sono state approvate.

Si stabilisce, poi, l'estensione della competenza consultiva del Consiglio economico, sociale e ambientale alle leggi-quadro. Infatti, ai sensi dell'art. 70, così come riformato dal progetto di riforma, si prevede la possibilità per il Governo e per il Parlamento di consultare il Consiglio economico, sociale e ambientale in relazione alle leggi-quadro al pari di quanto previsto per le questioni di carattere economico, sociale e ambientale.

Infine, il testo di riforma all'art. 88-8 stabilisce un meccanismo di raccordo tra il Governo e le Camere prima che i programmi di stabilità vengano trasmessi alla Commissione europea. Tale raccordo è stato introdotto con l'obiettivo di garantire il coinvolgimento delle assemblee elettive nell'ambito delle procedure di esame parlamentare dei documenti relativi al semestre europeo⁵⁷. A tal fine si prevede che il Governo debba sottoporre ogni anno all'Assemblea nazionale e al Senato, almeno due settimane prima della trasmissione alle istituzioni dell'Unione europea, il progetto di programma di stabilità fissato per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'Unione europea. Il comma 3 dell'art. 88-8 dispone che il progetto potrà costituire oggetto di dibattito e di successiva votazione - senza tuttavia impegnare la responsabilità del Governo -su iniziativa del Governo o di un gruppo parlamentare.

PROFILI COMPARATIVI

Possono osservarsi alcune differenze relative all'introduzione delle nuove regole fiscali nelle costituzioni di Germania, Francia e Spagna.

In primo luogo viene in rilievo il diverso impianto delle riforme realizzate: mentre la riforma introdotta nella Legge fondamentale tedesca prevede meccanismi estremamente dettagliati volti ad evitare l'indebitamento eccessivo, la nuova disciplina della Costituzione spagnola presenta disposizioni prevalentemente di principio, che rinviano ora alla legge organica ora alla normativa dell'Unione europea.

Con riferimento alle modalità attraverso cui il pareggio di bilancio viene costituzionalizzato, l'art. 135 della Costituzione spagnola prevede, al comma 1, che "tutte le amministrazioni pubbliche adeguano i propri atti al principio della stabilità del bilancio" e, al comma 2, che "lo Stato e le Comunità autonome non possono incorrere un *deficit* che superi i limiti stabiliti dall'Unione europea". La Legge fondamentale tedesca prevede all'art. 109, comma 2, che la Federazione e i

a partire dal 2008 si è prevista la possibilità per il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione di rinviare la legge al Consiglio Costituzionale per valutarne la conformità a costituzione.

⁵⁷ Su questi aspetti si veda *amplius* G. RIZZONI, *Il "Semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *www.rivistaaic.it* n. 4/2011.

Länder adempiono congiuntamente agli obblighi della Repubblica Federale di Germania derivanti dall'art. 104 TCE (ora art. 126 TUE) e al comma 3 che "i bilanci della federazione e dei *Länder* devono essere in pareggio senza ricorrere al prestito". La Costituzione francese, nella riforma del 2008, aveva previsto all'art 34 l'equilibrio dei conti per le amministrazioni pubbliche.

Occorre poi segnalare che solo la Legge fondamentale tedesca prevede espressamente il c.d. freno all'indebitamento stabilendo, in base all'art. 115, che il ricorso all'indebitamento pubblico è consentito solo al *Bund* - e non anche ai *Länder* - per un massimo dello 0.35 % del PIL.

L'obiettivo della riforma costituzionale spagnola, invece, sembra essere principalmente quello di costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche, prevedendosi che il volume di debito pubblico non possa superare il valore di riferimento stabilito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e rinviando ad una legge organica la definizione del rapporto tra debito pubblico e PIL.

Tuttavia la previsione di meccanismi di controllo del pareggio di bilancio non ha assunto un particolare rilievo, non essendo espressamente stabilita alcuna sanzione per censurare la violazione delle regole introdotte.

Al contrario, la riforma francese, ove l'obiettivo del pareggio dei conti pubblici, come più volte detto, era stato già introdotto nel 2008, si caratterizza per un'attenzione particolare al rafforzamento dei meccanismi di controllo della finanza pubblica volti all'attuazione del principio del pareggio di bilancio.

Ciò è realizzato in primo luogo introducendo una nuova fonte del diritto rappresentata dalle leggi-quadro d'equilibrio della finanza pubblica, che si collocano tra le leggi organiche e le leggi ordinarie. Inoltre si prevede la sottoposizione obbligatoria al *Conseil Constitutionnel* delle leggi-quadro per valutarne la conformità a Costituzione e delle leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale per valutarne la conformità alle suddette leggi-quadro.

Per quanto riguarda la disciplina del rapporto tra Stato centrale e autonomie territoriali, si segnala che la Legge fondamentale tedesca prevede una disciplina diversa per *Länder* e *Bund*. Infatti il limite dello 0.35% di indebitamento è riferito solo al *Bund* e non anche ai *Länder*. Tuttavia l'art. 109, comma 3, prevede che i dettagli sui bilanci dei *Länder* siano regolati da questi ultimi, nell'ambito dei poteri loro conferiti dalla Costituzione. In proposito si segnala che anche la Costituzione spagnola contiene una disposizione che rinvia all'autonomia delle Comunità autonome la predisposizione delle norme necessarie per l'applicazione effettiva del principio di stabilità di bilancio in conformità con i rispettivi statuti (art. 135, comma 6). Peraltro si osserva che la riforma costituzionale tedesca assicura il coinvolgimento dei *Länder* nello sviluppo delle disposizioni introdotte anche attraverso il ruolo conferito al *Bundesrat*⁵⁸.

⁵⁸ In proposito cfr., R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2011, p. 4.

Risulta simile la previsione di situazioni che consentano di derogare ai vincoli di bilancio introdotte nella Legge fondamentale tedesca (art. 115) e nella Costituzione spagnola (art. 135, comma 4) e, che al contrario, sono assenti nella Costituzione francese. A tal riguardo si segnala che i presupposti per l'attivazione del meccanismo di deroga nella Costituzione spagnola sono le catastrofi naturali, la recessione economica e le situazioni di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato. In modo simile la Costituzione tedesca prevede la possibilità di superare il divieto del ricorso al debito nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Ai fini dell'accertamento delle suddette situazioni la Costituzione spagnola richiede la maggioranza assoluta del Congresso, la Legge fondamentale tedesca la maggioranza dei membri del *Bundestag*.

Nelle riforme costituzionali di Francia, Germania e Spagna, si introducono specifiche disposizioni volte a disciplinare la legge chiamata a dare attuazione e sviluppo alle riforme introdotte. L'art. 135, comma 5, della Costituzione spagnola demanda ad una legge organica l'attuazione dei principi introdotti, determinando in particolare il contenuto della stessa legge organica (v. *supra*)⁵⁹. La Costituzione francese, all'art. 34, definisce il contenuto delle leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche⁶⁰.

La Legge fondamentale tedesca si limita a prevedere che con una legge federale, che richiede l'approvazione del *Bundesrat*, la Federazione e i *Länder* possono stabilire principi comuni al fine di adeguare il bilancio alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale.

La legge fondamentale risulta inoltre l'unico testo costituzionale che si occupa direttamente del pagamento delle sanzioni imposte dall'Unione europea per la

⁵⁹ Art. 135, comma 5, Cost. spagnola: "Una legge organica attua i principi di cui al presente articolo, così come la partecipazione, nei rispettivi procedimenti, degli organi di coordinamento istituzionale tra le pubbliche amministrazioni in materia di politica fiscale e finanziaria. In ogni caso, prevede:

a) la distribuzione dei limiti del deficit e del debito tra le varie pubbliche amministrazioni, le circostanze eccezionali per il loro superamento e il modo e il tempo di correzione degli scostamenti che per entrambi si possono verificare;

b) la metodologia e la procedura per il calcolo del disavanzo strutturale;

c) la responsabilità di ogni pubblica amministrazione in caso di violazione degli obiettivi di stabilità di bilancio".

⁶⁰ Art. 34, Cost. francese: "Le leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche determinano, per almeno tre anni, gli orientamenti pluriennali, le norme di evoluzione e le regole di gestione delle finanze pubbliche, al fine di assicurare l'equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni. Esse fissano, per ogni anno, un limite di spesa e un minimo di nuove misure relative alle entrate complessivamente necessari per le leggi finanziarie e per le leggi di finanziamento della previdenza sociale. Esse non possono essere modificate se non alle condizioni previste da legge organica. Una legge organica determina il contenuto delle leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche e può determinare quali disposizioni in esse contenute, diverse da quelle previste dalla seconda frase del presente paragrafo, sono inderogabili dalle leggi finanziarie e alle leggi di finanziamento della previdenza sociale. Essa definisce le condizioni in base alle quali sono compensate le differenze rilevate al momento dell'esecuzione delle leggi finanziarie e dell'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale".

violazione del parametro di cui all'art. 104 TCE (ora art. 126 TUE) prevedendo in quale misura rispondono la Federazione e i *Länder* (v. *supra*).

Si può osservare che la Costituzione francese e la Legge fondamentale introducono specifiche disposizioni volte al controllo della situazione finanziaria, seppur attraverso meccanismi differenti. In Francia si è armonizzato l'art. 47-2 con la riforma introdotta, prevedendo che la Corte dei Conti assiste il Parlamento e il Governo anche in relazione al controllo dell'attuazione delle nuove leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche. In Germania, all'art. 109 a), si prevede la possibilità di adottare una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat* "al fine di evitare un'emergenza di bilancio". Al riguardo si prevede, tra l'altro, che tale legge possa prevedere il controllo continuo della gestione da parte di un organismo comune alla Federazione e ai *Länder*, il Consiglio di stabilità. Inoltre, la stessa legge potrebbe disciplinare le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio nonché stabilire i principi regolanti l'elaborazione e attuazione dei programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio.

Sotto altro profilo, si osserva che la Costituzione spagnola, all'art. 135, comma 3, nella versione previgente prevedeva che i crediti dello Stato e delle Comunità autonome diretti a soddisfare il pagamento d'interessi e capitali del debito pubblico delle amministrazioni si considerassero sempre compresi nello Stato di previsione della spesa dei relativi bilanci; con la riforma si stabilisce che il pagamento dei relativi crediti gode di priorità assoluta.

Si osserva da ultimo che sia le riforme della Francia e della Spagna si caratterizzano per rinviare l'attuazione di molte delle disposizioni introdotte ad una legge organica.

TESTO A FRONTE TRA COSTITUZIONE VIGENTE, A.C. 4620, A.C. 4205-A E A.S. 3047

Ultimi dossier del Servizio Studi

310	Testo a fronte	In tema di riforma costituzionale: quattro testi a confronto (1997-2011). Edizione provvisoria
311	Dossier	La decisione di bilancio per il 2012 - A.S. 2968 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)"; A.S. 2969 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014" - Profili di competenza della 13 ^a Commissione - Edizione provvisoria
312	Dossier	Parti relative alle infrastrutture ed ai trasporti dei documenti del Bilancio dello Stato per il 2012: A.S. 2968 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)"; A.S. 2969 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014"
313	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2968 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)
314	Dossier	I disegni di legge di bilancio e di stabilità (per le parti di interesse della Commissione Affari costituzionali) AA.SS. nn. 2969 e 2968
315	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 2968 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)" Gli emendamenti del Governo in Commissione - Le Novelle
316	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2968 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)" Gli emendamenti del Governo e del Relatore in Commissione - Schede di lettura - Edizione provvisoria
317	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2968 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)" Le modifiche approvate dalla Commissione bilancio - Edizione provvisoria
318	Dossier	Incontro delle Commissioni Affari Esteri e Difesa della Camera e del Senato con il Capo del Dipartimento per il sostegno logistico alle operazioni di pace delle Nazioni Unite
319	Dossier	Spagna Sistema elettorale. Elezioni 2011 (<i>edizione provvisoria</i>)
320	Documentazione di base	Il programma nucleare iraniano e l'AIEA: recenti documenti
321	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2769 "Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale" La Corte penale internazionale: profili giuridico-internazionali

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".