



**N. 3/2011/CONS**

**SEZIONI RIUNITE  
in sede consultiva  
nell'adunanza del 13 dicembre 2011**

**OGGETTO:** Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047 (testo trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati il 1 dicembre 2011).

VISTO l'art. 100 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, ed, in particolare, l'art. 3, in base a cui le Sezioni Riunite deliberano nei casi determinati da leggi o regolamenti e quando il Presidente lo reputa opportuno;

VISTO il ddl costituzionale A.S. 3047 in corso di esame al Senato della Repubblica;

VISTA l'ordinanza in data 2 dicembre 2011 con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato l'odierna adunanza delle Sezioni riunite, in sede consultiva, per deliberare sul parere in ordine al predetto ddl costituzionale per i profili rilevanti per lo svolgimento del ruolo istituzionale della Corte dei conti;

PRESENTE il Vice Procuratore generale Mario Condemi;

ESAMINATI gli atti e uditi i relatori Presidenti di Sezione Maurizio Meloni e Luigi Mazzillo

1. Come ripetutamente richiesto in sede europea, anche il nostro paese ha intrapreso la strada della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, sulla scorta di analoghi e recenti esempi (Germania, Francia, Spagna, Ungheria).

In linea generale il testo, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, da un lato denota un'impostazione che non si limita ad enunciazioni di principio e dall'altro, sul piano metodologico, traduce in norma concetti consolidati della letteratura economica in materia ed eleva perciò a parametri di legittimità valutazioni di tipo statistico-finanziario nonché circostanze di fatto. Tale secondo elemento, che attraversa orizzontalmente l'intero testo, rileva non solo per il merito, ma anche alla luce della rigidità delle norme costituzionali nel nostro ordinamento. Nella valutazione del disegno di legge, pertanto, occorre tener presente non solo logiche più propriamente giuridiche, ma anche logiche economiche e di scienza delle finanze.

Ne risulta, per altro verso, un impianto costituzionale in materia di finanza pubblica imperniato su quei criteri di contabilità economica che notoriamente possono discostarsi non poco dallo schema concettuale consolidato che ha caratterizzato da decenni la contabilità pubblica in Italia in termini di contabilità finanziaria. I continui riferimenti all'ordinamento comunitario quale presupposto di tutto l'impianto normativo implicano, infatti, che tutti i principi contenuti nel disegno di legge, nonché di conseguenza tutte le future norme applicative, sono da intendersi come riferite al saldo di cui all'indebitamento netto calcolato secondo il sistema di contabilità europea (SEC 95). Ciò comporterà delicate e non facili valutazioni operative metodologicamente innovative nella deliberazione e nello scrutinio della legislazione futura, oltre che naturalmente nell'esercizio dell'attività di monitoraggio e di controllo.

Nel dettaglio, per quanto concerne il nuovo art.81, i commi passano da 4 a 6, restano invariati gli attuali commi primo e secondo, viene soppresso il terzo e modificato il quarto. Il nuovo primo comma raccoglie le indicazioni europee di un saldo elastico rispetto al ciclo, con esclusione quindi di una regola più semplice, ma più rigida, nel senso di un pareggio *tout-court*. Il pareggio di bilancio è, in realtà, rimasto solo in rubrica: nel testo, infatti si fa riferimento all'"equilibrio fra le entrate e le spese". Ciò pone un duplice ordine di problemi: anzitutto se la formulazione di cui al testo sia più o meno rigorosa rispetto a quella del pareggio e, in secondo luogo, se essa sia totalmente aderente o meno alle prescrizioni dell'Unione Europea. La risposta sta nella visione

dinamica del principio dell'equilibrio, grazie alla quale in caso di *output gap* negativo la regola è rispettata in presenza di un disavanzo, nell'ambito di un saldo strutturale di medio periodo in pareggio. Regola che sembra soddisfare anche l'esigenza di adeguarsi alle regole dell'Europa.

In ogni caso, nel seguito dell'esame si valuterà l'effettiva adeguatezza della soluzione adottata.

Coerentemente con il primo, il secondo comma prevede che si possa far ricorso al debito in riferimento agli effetti del ciclo. Ciò è peraltro consentito anche al verificarsi di eventi eccezionali (i cui effetti finanziari possono, infatti, non essere assorbibili con una manovra), previa, però, apposita deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

A tale ultimo riguardo va osservato che risulta indefinita la natura di tale deliberazione (legge o semplice atto d'indirizzo ovvero atto bicamerale non legislativo) e, ancorché la scelta sia spiegabile con evidenti ragioni, rimane in forse l'utilità di interrogarsi in ordine ad un quorum che risulta pur sempre superiore a quello richiesto per la stessa mozione di fiducia. Si può ritenere che l'esclusione nel primo caso (ciclo) di una deliberazione ad hoc per consentire l'indebitamento si intenda giustificata dal fatto che la relativa decisione rifluisce nella proposta di politica fiscale.

I commi terzo, quarto e quinto ripropongono le norme già dettate, rispettivamente, dagli attuali quarto, primo e secondo comma. Il nuovo terzo comma, tuttavia, parzialmente riformula l'attuale quarto comma, prevedendo che ogni legge che importi nuovi maggiori oneri non "deve indicare i mezzi per farvi fronte", ma "provvede ai mezzi per farvi fronte".

Viene, come si è detto, soppresso l'attuale terzo comma, in ragione del quale oggi la legge di bilancio ha natura formale. Questione, questa, che sembra essere stata trattata, almeno stando agli atti preparatori, senza compiutamente considerare quelle ragioni di chiarezza e di trasparenza che furono alla base della scelta del costituente nel 1948 e che non è detto siano venute meno. La svolta di cui al nuovo testo presenta per questo aspetto delicate implicazioni, in termini, per esempio, di soppressione dell'istituto della legge di stabilità e dei limiti di manovrabilità di poste finanziarie di natura diversa all'interno di un unico provvedimento legislativo di bilancio contenente sia la quota consolidata che quella derivante da innovazione.

In riferimento al nuovo terzo comma, che ripropone l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi ordinarie, appare, poi, opportuno sottolineare la novità del nuovo quadro concettuale in cui si andranno a calare gli istituti consolidati di contabilità pubblica in termini di attenzione agli andamenti macro espressi nelle forme della contabilità economica, in quanto le relative implicazioni potranno riguardare le modalità stesse di assolvimento dell'obbligo di copertura: non è difficile ipotizzare in altre parole un'evoluzione del concetto di copertura nel senso di rappresentare anche un elemento di garanzia circa il non peggioramento dei saldi tendenziali.

L'ultimo comma (sesto) è del tutto nuovo e rinvia ad una legge – sempre da approvare con il medesimo quorum elevato (e pertanto di natura rinforzata) nel rispetto di principi definiti con legge costituzionale (il successivo art. 5) – ai fini della definizione delle modalità applicative derivanti dalla soppressione del bilancio come legge formale nonché dei criteri da seguire nel garantire l'equilibrio tra entrate e spese e la disciplina della sostenibilità del debito: si tratta in sostanza della nuova legge di contabilità.

Al riguardo, si pone il problema, già menzionato, del quorum particolarmente elevato e delle sue implicazioni in termini di riserva di materia, laddove in questo caso, trattandosi di legge-quadro di contabilità pubblica, l'arco delle materie coinvolte è presumibilmente molto vasto. Va ricordato che sinora, per rafforzare le norme di contabilità, si è preferito richiamare direttamente la norma costituzionale, consentendo dunque ai vari tipi di controllo di appellarsi ad essa in caso di pronunzie di segno negativo. E' ragionevole ipotizzare comunque che la legge rinforzata possa valere come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale in materia.

La questione della scelta di quorum particolarmente elevati non sembra essere stata oggetto di adeguata considerazione durante l'esame parlamentare, essendo sia il testo che l'iter fortemente impregnati di una logica di tipo prevalentemente economico: essa merita, pertanto, un tentativo di approfondimento, anche qui per le sue delicate implicazioni.

Sotto il profilo sistematico, l'eccezionale previsione in Costituzione – tra l'altro necessaria ai sensi dell'articolo 64, terzo comma, della Carta fondamentale – di leggi da adottare con una maggioranza speciale pone una serie di problematiche di tipo ordinamentale. Innanzitutto, si tratta di fonti "atipiche" del tutto peculiari, in quanto sul piano formale le disposizioni ivi contenute non sono gerarchicamente superiori rispetto

alle fonti tipiche alle quali si riferiscono (vale a dire le leggi ordinarie approvate a maggioranza semplice). Infatti, il rapporto intercorrente fra le due fonti non si basa sul principio della gerarchia, bensì su quello della competenza. Ne consegue – una volta approvata la legge di contabilità “rinforzata” – l’inammissibilità del fatto che tale materia venga ridisciplinata in futuro – o anche solo parzialmente modificata – da una legge ordinaria approvata senza rispettare i previsti (dalla Costituzione) aggravamenti procedurali (la maggioranza assoluta).

L’illegittimità di una siffatta legge ordinaria non sarebbe quindi di tipo sostanziale, quanto di natura formale, giacché essa risulterebbe approvata senza rispettare le particolari maggioranze stabilite dalla Costituzione per quelle materie. Del resto, l’illegittimità di tale legge si verificherebbe comunque, anche nel caso in cui nessuna legge con la maggioranza speciale fosse già stata previamente approvata, ma per il solo fatto di aver disciplinato una materia che è riservata a leggi della sua stessa specie, ma il cui procedimento è caratterizzato dalla presenza di un elemento aggiuntivo (la maggioranza assoluta dei componenti).

Va anche considerato che la riserva di competenza stabilita dal nuovo articolo 81 Cost. a favore di leggi da approvare a maggioranza assoluta con riferimento alla materia della contabilità pubblica non è fungibile, nel senso che va esclusa la possibilità dell’abrogazione o della deroga di loro singole disposizioni non solo da parte di leggi ordinarie approvate a maggioranza semplice, come rilevato, ma anche da parte di atti quali i decreti-legge e i decreti legislativi a queste ultime parificati. La conseguente mancata possibilità di ricorrere in casi straordinari di necessità e di urgenza allo strumento del decreto-legge in quelle materie è forse un elemento che avrebbe meritato maggiore riflessione, ma ancor di più ciò vale se si tiene conto di un fatto decisivo: la rigidità imposta da quorum elevati appare incoerente con la dimensione non esattamente delimitabile, e oltretutto variabile, della materia contabile, non solo per diverse e sopravvenute esigenze sul piano interno, ma anche per quelle possibili evoluzioni della stessa normativa comunitaria che costituisce l’ispirazione dell’intero testo in esame.

2. L’art.2, nell’integrare l’articolo 97 Cost. (presumibilmente) per non interessare la prima parte della Costituzione, estende a tutte le pubbliche amministrazioni i vincoli in termini di equilibrio e di sostenibilità del debito in coerenza con l’ordinamento europeo,

il che può aprire ad almeno due ordini di riflessioni, con implicazioni non irrilevanti. Un primo interrogativo è se anche i bilanci di ogni ente pubblico debbono rispettare l'equilibrio in quanto espressi in termini di contabilità economica (e quindi al netto delle componenti finanziarie) e se ciò debba accadere anche in termini strutturali. Per quest'ultimo aspetto, sulla base delle considerazioni che seguiranno in riferimento alla lettera g) del comma 1 dell'art.5, sembra potersi escludere un'interpretazione in tal senso, rimanendo dunque riservato allo Stato l'onere dell'equilibrio strutturale.

Il secondo interrogativo è se la norma non possa essere vista come la costituzionalizzazione delle regole fiscali sovranazionali, con la conseguenza in tal caso dell'automatica vincolatività di ogni futura modifica dell'ordinamento europeo: sul punto si può assumere che la giurisprudenza costituzionale consenta una risposta di tipo affermativo.

**3.** L'art.3, nel modificare l'art. 117 Cost. spostando alla competenza esclusiva la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, non sembra porre problemi, nel senso che già a legislazione vigente sia la legge 42/2009 che la legge 196/2009, ai rispettivi articoli 2, dettano disposizioni in tal senso. Si può, piuttosto, porre il problema se tale spostamento non debba essere previsto anche per il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, anche sulla base di quanto già previsto dalla legge di contabilità in merito alla disciplina del patto di stabilità interno e del patto di convergenza come competenza precipua della legge di stabilità.

**4.** Per l'art. 4, che integra l'art. 119 Cost., la lettera a) sottopone l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per le autonomie territoriali al vincolo dell'equilibrio di bilancio (l'aggettivo “relativi” riferito ai bilanci introduce l'ipotesi di un riferimento a ciascun ente) e del concorso delle medesime autonomie ai fini del rispetto dei vincoli economici e finanziari europei.

Al riguardo, a parte la considerazione sul carattere ripetitivo o meno rispetto alla citata novella dell'art. 97 di cui all'art. 2 del disegno di legge, va rilevato che la norma può implicare una revisione – anche dal punto di vista degli stessi poteri del legislatore statale in materia, atteso il vincolo costituzionale dell'equilibrio – dell'attuale patto di stabilità interno, che al contempo concede a certe condizioni elementi di flessibilità, ma

fissa anche vincoli di rigidità ai bilanci delle autonomie. Sotto tale riguardo, va anche considerato il fatto che sono venuti meno, a regime, i trasferimenti sulla base dell'assetto federale dell'ordinamento.

Da ultimo, se si intendesse il vincolo all'equilibrio di bilancio come riferito al singolo ente, ciò si mostrerebbe non del tutto in sintonia con la responsabilità delle Regioni in base alla successiva lettera b) del comma. Tale lettera, infatti, subordina l'esercizio della facoltà di indebitamento per gli enti territoriali al doppio vincolo aggiuntivo della definizione di piani di ammortamento e della garanzia del rispetto del vincolo dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna Regione.

Si tratta di principi che avranno anch'essi implicazioni operative. Andranno, per esempio, chiarite le situazioni di bilancio conseguenti al primo vincolo (piani di ammortamento) negli anni successivi all'operazione di indebitamento, considerando altresì che nel tempo si potrebbero cumulare nuove operazioni di indebitamento, ciascuna con i relativi piani di ammortamento. Altra questione più di rilievo può consistere nel fatto che, per gli enti sub-regionali, operazioni di indebitamento dovrebbero essere compensate da avanzi in altri enti, il che può porre l'interrogativo circa una eccessiva discrezionalità in capo al decisore regionale. Un problema si pone anche per l'indebitamento delle regioni, da compensare se si intende rispettare il quadro di sostenibilità del complesso delle pubbliche amministrazioni, come previsto dall'ultimo comma del nuovo articolo 81, secondo le considerazioni prima espresse.

5. L'art. 5 si pone come legge costituzionale di riferimento per la futura legge di contabilità rinforzata e prevede una serie di criteri più o meno di dettaglio. Il che va valutato sotto il profilo della sua opportunità metodologica, attesa la natura di legge costituzionale del provvedimento in esame.

Le prime quattro lettere disegnano un meccanismo concatenato di regolazione e di sanzioni per andamenti non in linea della finanza pubblica. Il meccanismo complessivo è così sintetizzabile. Si verificano anche a consuntivo tali andamenti nonché le cause degli eventuali scostamenti dalle previsioni, le quali possono consistere o nell'andamento dell'economia o nell'inefficacia degli interventi o negli eventi eccezionali già richiamati nell'art.81 come causa possibile di ricorso al debito, e si

demanda alla futura legge di contabilità l'indicazione di un limite quantitativo (al netto del ciclo) al di là del quale occorre approntare un piano di rientro nonché la delimitazione del novero delle circostanze di fatto che possono concretizzarsi come eventi eccezionali.

Si tratta di un blocco di indicazioni che richiederà, per la complessità delle definizioni e dei meccanismi, un accurato lavoro a valle di definizione e di interpretazione ad opera della futura legge “rinforzata”.

Alcune questioni, tuttavia, possono essere già accennate, a titolo di esempio. Per il primo principio di cui alla lettera a) (verifiche preventive e consuntive degli andamenti di finanza pubblica), andrebbe chiarito se ciò sostanzialmente o meno la verifica in termini formali della regola dell'equilibrio tra entrate e spese, come sembrerebbe essere, ancorché in presenza di una definizione più generica.

Per quanto riguarda la lettera b), relativa all'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, con le relative distinzioni prima richiamate, si tratterà, in sede attuativa, di disegnare un sistema che, da un lato, disciplini le ipotesi di errori di previsione scusabili e, dall'altro (e specularmente), permetta margini di flessibilità ancorché tali da non consentire comportamenti non rigorosi, operazioni, queste, sicuramente non agevoli, neanche sul piano teorico. Lo stesso vale per le distinzioni degli scostamenti tra le varie cause (da ritenersi molto difficilmente espandibili in sede attuativa), a proposito delle quali una delle implicazioni su cui occorrerà maggiormente riflettere è se l'inefficacia degli interventi possa essere riconducibile anche ad un insufficiente lavoro *ex ante* circa i profili di quantificazione e di copertura degli oneri.

Tra l'altro, il concetto di inefficacia degli interventi potrebbe investire una casistica molto ampia (oltre, eventualmente, agli errori nella quantificazione e/o nella copertura degli oneri), come la parziale o totale disapplicazione delle norme stesse e altre cause sopravvenute e non preventivabili. Il che dà luogo ad una problematica estremamente flessibile, che andrà però normata dalla futura legge “rinforzata”, con la conseguenza della possibilità o meno di ricorrere all'indebitamento, in un contesto – come già ricordato – in cui i vari casi finiscono con l'assumere la connotazione di parametro di legittimità.

Analoghi problemi interpretativi si pongono per la lettera d), in relazione alla specificazione del concetto di evento eccezionale, nel quale non è ricompreso il caso



degli eventi collegabili alla sicurezza del paese, anche in termini attivi, come richiamava per altri versi la precedente versione della legge di contabilità. Peraltro, mentre la dizione “grave recessione economica” ha un riscontro nelle regole europee, lo stesso non si può dire per il concetto di “crisi finanziaria”, che oltretutto nel testo non è aggettivata come “grave”.

Le due successive lettere e) ed f) costituzionalizzano, rispettivamente, l'introduzione delle regole sulla spesa, onde agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine, e l'istituzione di un organismo indipendente presso il Parlamento, con compiti di analisi e di verifica degli andamenti della finanza pubblica nonché di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Entrambe le previsioni si prestano a valutazioni di merito ed istituzionali.

Per quanto concerne la lettera e), si tratta di un principio (regole della spesa) assunto in sede europea, nel senso che, in sintesi, quando non si è raggiunto l'obiettivo di medio periodo il tasso di crescita della spesa deve essere inferiore a quello prudenziale del Pil a medio termine (vale anche l'inverso), regola che è destinata a rientrare tra quelle di valutazione dei piani di bilancio dei singoli paesi nel quadro del patto di stabilità e crescita. Si può porre poi il problema di contemperare il fatto di prevedere meccanismi di regolamentazione della spesa a livello dell'intera pubblica amministrazione con i poteri delle autonomie in materia, in un contesto peraltro di vincolo all'equilibrio del bilancio.

**6.** Merita di essere commentata l'assegnazione, operata con la lettera f), della competenza in termini di analisi e di verifica degli andamenti di finanza pubblica, ma soprattutto di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, ad un nuovo organismo indipendente istituito presso le Camere. Tra i compiti assegnati, particolare rilevanza ha quello della valutazione delle regole di bilancio. Nulla è detto a proposito di un eventuale correlato potere di predisporre e di utilizzare un apparato sanzionatorio, per cui è da escludersi che tale organismo possa avere natura magistratuale. Né, a ben pensarci, potrebbe averla, a meno di non accettare l'incomprensibile prospettiva di una evidente ed inspiegabile sovrapposizione con le competenze della Corte dei conti quale giudice della legittimità e del buon governo nell'uso delle risorse finanziarie pubbliche.

Per evitare l'insorgere di ogni equivoco, sarebbe, comunque, preferibile, eliminare tale previsione.

Ma di considerazioni da farsi a proposito di tale organismo ce ne sono molte altre. In primo luogo, la soluzione adottata non appare idonea a risolvere il problema dell'effettiva indipendenza del soggetto, come si è detto non magistratuale, a cui sarebbero demandati i compiti di analisi e di verifica. La norma approvata, infatti, attribuisce alle Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento di tale organismo, prevedendone con legge rinforzata la sola istituzione, e riproponendo, così, la difficoltà – già sperimentata nell'operare di molte delle Authority finora costituite – di assicurare un'operatività al riparo dai condizionamenti della maggioranza che esprime il Governo di legislatura.

La mancanza di un'articolazione a rete presente sul territorio, insieme con quanto statuito al comma 4 dell'art. 5 (controllo della finanza pubblica da parte del Parlamento), conferma l'interpretazione che si tratta di un organismo sostanzialmente al servizio del solo Parlamento nazionale.

7. La lettera g), nel riconoscere l'intervento dello Stato a favore delle autonomie per assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali al verificarsi di una recessione o di eventi eccezionali (cd. "solidarietà verticale"), appare coerente con un'interpretazione per le autonomie della regola dell'equilibrio di bilancio in termini nominali (senza correzione per il ciclo), come richiesto peraltro dalla Commissione Europea e come appare d'altra parte ragionevole per la difficoltà di cogliere per ciascun ente o per gruppi di enti l'impatto del ciclo medesimo. La norma, per altro verso, sembra in qualche modo adombrare un ritorno alla logica dei trasferimenti, vietata al momento sul piano strutturale sulla base del nuovo assetto federale se non per le funzioni essenziali. Né sembra, altresì, del tutto ben armonizzata con le lettere m) e p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ai cui concetti essa pur si richiama.

8. Per il comma 2 dell'art.5, il ddl, nel testo approvato dalla Camera, da un lato risulta ripetitivo (come per la futura regolamentazione della nuova struttura del bilancio, di cui vi è menzione nell'ultimo comma del nuovo art. 81 Cost.) e dall'altro ribadisce la

disciplina dell'indebitamento delle autonomie nonché il loro concorso agli obiettivi complessivi in termini di indebitamento e di debito.

Va notato, infine, che il termine di approvazione della futura legge attuativa di cui al comma 3 non può che essere considerato ordinatorio, non consumandosi nell'inerzia il potere di legiferare, mentre sembra avere maggior senso l'art.6, che fa entrare in vigore il nuovo assetto a partire dal 2014, in quanto a tale data le manovre di finanza pubblica dovrebbero aver portato ad un equilibrio di bilancio.

9. Dopo le considerazioni che precedono, attinenti all'illustrazione dei contenuti del testo approvato dall'Aula della Camera il 30 novembre scorso, e costituenti la base del parere conferendo allo stesso la sua idonea collocazione, l'attenzione si deve concentrare sui due profili suscettibili di incidere, con alterna valenza, sul ruolo istituzionale della Corte. E cioè:

1) l'introduzione nell'art. 5 del testo della lettera f), che così recita:

*“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”;*

2) l'avvenuta soppressione dell'art. 2 del disegno di legge costituzionale già adottato dalle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Bilancio, che era stato formulato nei termini seguenti:

*“La legge costituzionale di cui all'articolo 137 stabilisce le modalità e le condizioni nel rispetto delle quali la Corte dei conti può promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'art. 81”.*

Sulla tematica di cui al punto 1 (istituzione presso le Camere di un organismo indipendente) va ribadito – in via di principio – che solo la Corte dei conti può esercitare un ruolo di garanzia del rispetto dei principi costituzionali sia in merito ai provvedimenti approvati dal Parlamento sia in rapporto all'agire di tutte le componenti della pubblica amministrazione. Va sottolineato, inoltre, che la presenza diffusa sul territorio consente alla stessa Corte di mettere a disposizione del nuovo assetto

costituzionale, oltre che dati di integrazione e riscontro, una preziosa esperienza che è impossibile surrogare con qualsiasi autorità fiscale.

A ben vedere, quindi, le funzioni che dovrebbe esercitare il novello “organismo indipendente” e quelle intestate alla Corte risulterebbero, comunque, ad un tempo differenziate e complementari nell’esercizio di ruoli ontologicamente diversi. In linea, peraltro, con le regole dell’Unione Europea che richiedono “un’analisi affidabile e indipendente eseguita da organismi...dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri”. In tal senso l’attività dell’istituendo organismo ha sostanzialmente funzione strumentale e di servizio a favore del Parlamento.

La Corte, da parte sua, per quanto riguarda la funzione di monitoraggio, oltre che a consuntivo, già nella fase di valutazione a preventivo fornisce il suo contributo, tecnicamente fondato sulle analisi istituzionali svolte nei diversi ambiti del controllo, insieme a valutazioni sugli andamenti tendenziali della spesa e delle entrate e sugli effetti delle misure prese nel loro impatto diretto sugli equilibri di bilancio e nei loro effetti sull’economia.

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

Deve peraltro osservarsi che gli altri termini di identificazione dei compiti dell’organismo da istituire presso le Camere (e cioè: “valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio”) potrebbero dar luogo a non coerenti estensioni interpretative.

**10.** Il secondo aspetto attiene alla già ricordata soppressione, dell’art. 2, relativo alla possibilità per la Corte dei conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell’obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell’art. 81.

In proposito deve subito evidenziarsi che la realizzazione effettiva del principio dell’equilibrio dei conti pubblici presuppone un sistema efficiente di verifica e controllo.

Dall'assunto che precede discende l'indefettibile esigenza della giustiziabilità delle eventuali violazioni dell'art. 81: è certo infatti che la Corte costituzionale, quale giudice delle leggi, debba conoscere delle questioni relative alle eventuali violazioni anche delle nuove statuizioni dell'art. 81 e che il giudice remittente in via generale non possa che essere la Corte dei conti. Potrebbe essere tuttavia opportuno introdurre qualche innovazione volta ad estendere la possibilità di accesso di quest'ultima alla Corte costituzionale, modifiche del resto già prese in considerazione fin dal lontano 1984 dalla Commissione Bozzi e tradotte in un disegno di legge di modifica dell'art. 81 presentato all'epoca dall'on. Beniamino Andreatta, nonché contenute, ora, in alcune delle proposte presentate all'esame del Parlamento. Si possono, in particolare, ricordare le ipotesi contenute nell'AC n. 4646 (On. Bersani ed altri) e nell'AC 4596 (On. Lanzillotta ed altri); quest'ultima proposta prevedeva proprio l'accesso della Corte dei conti alla Consulta "anche su segnalazione di un quinto dei componenti della Camera e del Senato". Va parimenti menzionata la proposta dell'On. Bersani ed altri che prevedeva per la Corte la proponibilità della "questione di legittimità costituzionale sulle legge e sugli atti aventi forza di leggi statali e regionali".

Il rapporto Corte dei conti – Corte Costituzionale riferito all'introduzione del principio dell'equilibrio appare indispensabile per assicurare l'effettiva chiusura di un sistema che vuole garantire appunto l'equilibrio delle entrate e delle spese e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche. Non ci si può, infatti, limitare a prevedere un sistema di analisi, verifica e valutazione, senza prevedere anche un indispensabile momento ed una procedura di chiusura, con carattere sanzionatorio, davanti alla Corte Costituzionale, su iniziativa della magistratura competente, che è la Corte dei conti.

Sul tema dell'accesso della Corte dei conti alla Consulta va altresì menzionato quello già esercitabile in sede di controllo preventivo degli atti e di parificazione del rendiconto generale dello Stato.

La Corte dei conti è da configurare come giudice remittente proprio in funzione del concreto svolgimento dei suoi compiti istituzionali e della natura tipicamente magistratuale dell'attività di verifica e controllo: pertanto anche l'attività di monitoraggio della legislazione di spesa, esercitata in un contesto specifico di assetti

organizzativi e con adeguate modalità procedurali (quali quelli già esistenti, in atto, nell'ambito delle Sezioni Riunite in sede di controllo) può essere sede idonea per promuovere – ove necessario – il vaglio costituzionale.

**11.** Conclusivamente, insieme alla delibazione delle valutazioni sostanziali sul testo della riforma sviluppate nella prima parte del presente documento, le Sezioni Riunite esprimono consenso alla seguente ipotesi di modifica all'art. 5 dell'AS 3047:

Aggiungere la seguente lettera: “f-bis) le modalità e le condizioni nel rispetto delle quali la Corte dei conti promuove il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'art. 81”.

**12.** A conferma della fondatezza dell'innovazione proposta, valgano due riflessioni: la prima attiene alla “Risoluzione” del 12 marzo 1946 di queste stesse Sezioni Riunite in occasione della pubblicazione della legge di indizione dell'Assemblea Costituente; la seconda è invece di carattere dottrinale.

La prima riflessione si riferisce al commento del Presidente della Corte alla “Risoluzione” delle Sezioni Riunite (ordine del giorno: voto per la Costituente) del 1946 (pubblicato dall'Istituto Poligrafico dello Stato) nel quale si legge (e sorprende l'attualità nel 2011 di un'enunciazione del 1946):

“nello Stato contemporaneo il controllo sulla gestione della pubblica finanza assurge al grado e al prestigio di una garanzia costituzionale, perché la finanza pubblica è basata quasi esclusivamente sul principio della imposizione tributaria, cioè sul prelievo coattivo dalla ricchezza privata, e quindi sulla limitazione, sul sacrificio della libertà economica del cittadino, che pertanto va protetta contro incapacità o errori o abusi del Governo...il controllo finanziario della Corte dei conti va considerato non come un semplice momento dell'azione amministrativa, ma in funzione della tutela dell'ordine costituzionale, del quale esso è uno dei fattori più vitali e più delicati”.

La notazione dottrinale si connette all'apporto, assai significativo, che la Corte ha fornito nella costruzione scientifica del “diritto del bilancio”, dalla sua originaria identificazione come mera tecnica di gestione (la “contabilità generale dello Stato “in senso stretto) alla sua attuale, e ben più alta, configurazione come il complesso delle regole che presidiano la trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica e la loro appartenenza al sistema delle garanzie.

In questa sede di Sezioni Riunite deve richiamarsi, infine, il ruolo che ha svolto la Corte nelle riforme della struttura dei bilanci pubblici, nell'impostazione dei provvedimenti in tema di federalismo fiscale, nella costruzione di una vera e propria "giurisprudenza del controllo" a riguardo della quantificazione degli oneri e della copertura finanziaria delle leggi di spesa. Un ruolo che consente di realizzare, concretamente, il più volte auspicato momento di chiusura del nuovo sistema costituzionale in materia di bilancio.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è il parere delle Sezioni riunite.

**I RELATORI**

Maurizio Meloni

Luigi Mazzillo

**IL PRESIDENTE**

Luigi Giampaolino

Depositato in Segreteria il 13 dicembre 2011

**IL DIRIGENTE**

Patrizio Michetti