

## 7. Federalismo demaniale

Il d.lgs. n. 85 del 2010<sup>65</sup> ha avviato il procedimento di federalismo demaniale previsto dalla legge n. 42 del 2009<sup>66</sup>, disciplinando le modalità di costituzione del patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni attraverso il trasferimento di beni immobili del patrimonio dello Stato.

Il principio della valorizzazione dei beni che caratterizza il decreto è volto a rendere più efficiente e redditizia la gestione del patrimonio, attraverso forme dirette di amministrazione, con procedimenti di dismissione degli immobili non più strumentali all'esercizio delle funzioni ed eccessivamente onerosi ed attraverso il conferimento in fondi immobiliari pubblici.

La nuova disciplina dettata dall'articolo 56bis del DL n. 69 del 2013 (cd. decreto del "fare"), convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013, nel modificare in più punti la disciplina originaria del d.lgs. n. 85 del 2010, semplifica le procedure di trasferimento di beni immobili dello Stato agli Enti territoriali.

Resta confermato il principio secondo cui i beni statali sono attribuiti a titolo non oneroso, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità e della capacità finanziaria di soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni medesimi, criterio già presente nell'articolo 2, comma 5, lett. a) del decreto legislativo n. 85 del 2010. Pertanto il bene è attribuito in via prioritaria ai Comuni e alle Città metropolitane e, in via subordinata, alle Province e alle Regioni, salva l'ipotesi in cui i beni siano già utilizzati da enti territoriali, nel qual caso viene preferito, per l'attribuzione, l'ente utilizzatore.

Rispetto alla previgente disciplina viene, invece, ampliata la sfera dei beni immobili esclusi dal trasferimento. Infatti, oltre che i beni già previsti ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 85 del 2010<sup>67</sup>, non possono formare oggetto di trasferimento anche i beni immobili da assegnare in uso o da trasferire ai Fondi comuni di investimento immobiliare o per i quali sono già in corso le suddette procedure, nonché i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'articolo 33 del DL n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011.

I commi 2 e 3 dell'articolo 56bis disciplinano le modalità di trasferimento agli Enti territoriali, prefigurando una proceduralizzazione più snella rispetto a quella prevista dal d.lgs. n. 85 del 2010<sup>68</sup>. Le condizioni che accompagnano il trasferimento

<sup>65</sup> Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

<sup>66</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

<sup>67</sup> Sono esclusi gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni oggetto di accordi o intese con gli Enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari già sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto. Vengono trasferiti i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle Amministrazioni statali, ed idrico con le relative pertinenze, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale diversi da quelli di interesse nazionale e le miniere.

<sup>68</sup> Alla richiesta di attribuzione del bene immobile da parte dei Comuni, delle Province e delle Regioni, da presentare entro il termine perentorio del 30 novembre 2013, segue il provvedimento di accoglimento o rifiuto da parte dell'Agenzia del demanio, che deve darne comunicazione all'Ente interessato entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta. Nei successivi 120 giorni, l'Ente può prendere contatti con la Direzione regionale dell'Agenzia del Demanio, visionare la documentazione, effettuare eventuali sopralluoghi, concordare con la predetta Direzione le modalità e i tempi del trasferimento dell'immobile e confermare la richiesta di attribuzione e nei successivi 90 giorni, l'Agenzia del Demanio procede alla formalizzazione del trasferimento in proprietà dell'immobile.

dei beni immobili dello Stato agli Enti territoriali sono contenute nei commi da 5 a 8 e nel comma 10 dell'articolo 56bis del DL n. 69 del 2013<sup>69</sup>.

L'Agenzia del Demanio ha comunicato che al 31 dicembre 2013, in attuazione dell'art. 56bis del DL n. 69 del 2013 sono pervenute complessivamente 9.367 domande di Enti territoriali: 1.267 Comuni, 27 Provincie, 8 Regioni (Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Toscana e Veneto)<sup>70</sup>.

### 7.1. Il federalismo demaniale "culturale"

I beni appartenenti al patrimonio culturale sono esclusi dal trasferimento ad eccezione dei beni che, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, sono indicati nei suddetti accordi di valorizzazione (in tal senso, art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 85 del 2010).

In attuazione del richiamato art. 5, comma 5, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto, in data 9 febbraio 2011, con il Ministero dei beni e le attività culturali e del turismo - Segretariato generale, un "Protocollo d'Intesa" che, a seguito della costituzione di una cabina di regia e dell'emanazione di linee guida tecnico-procedurali, ha consentito di acquisire elementi per l'attuazione della procedura di trasferimento gratuito agli Enti territoriali di beni di proprietà dello Stato con valore storico artistico.

E' stato, quindi, delineato un percorso procedurale che prevede, a fronte della presentazione di istanza da parte dell'Ente territoriale interessato, l'avvio di un piano di valorizzazione che si sviluppa in tre fasi<sup>71</sup>, tutti governati attraverso Tavoli tecnici operativi.

<sup>69</sup> I beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile dell'Ente con tutti gli accessori, le pertinenze, gli oneri e i pesi. In coerenza con la *ratio legis* se l'Ente non risulta utilizzare i beni trasferiti nei tre anni successivi al trasferimento, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato che ne assicura la migliore utilizzazione. Se per effetto del trasferimento, gli Enti territoriali acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati dallo Stato a titolo oneroso, le risorse a qualsiasi titolo loro spettanti sono ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguenti per lo Stato al trasferimento del bene. Si tratta, in sostanza, di un recupero della minore entrata dello Stato che, di norma, si effettua attraverso la corrispondente riduzione dei trasferimenti spettanti all'Ente. In mancanza, la norma prevede che il recupero sia disposto dall'Agenzia delle entrate a valere sui tributi dell'Ente ovvero con versamento diretto da parte dell'Ente medesimo dell'importo intero o residuale. Se, infine, i beni immobili trasferiti servono a soddisfare esigenze allocative delle Amministrazioni statali, gli enti proprietari continuano ad assicurare l'uso gratuito degli immobili medesimi fino al permanere delle esigenze. Dovrebbe tuttavia trattarsi di esigenze temporanee altrimenti il bene sarebbe escluso dal trasferimento. Le risorse nette derivanti all'Ente dall'eventuale alienazione dei beni immobili trasferiti o dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi immobili siano stati conferiti sono acquisite dall'Ente per un ammontare del 75 per cento e destinate alla riduzione del suo debito. In assenza del debito o per la parte eccedente, le predette risorse sono destinate a finanziare spese di investimento. La residua quota del 25 per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

<sup>70</sup> Nella nota del 10 febbraio 2014 l'Agenzia del Demanio ha precisato che nel dato suindicato sono comprese n. 255 istanze provenienti da 109 Comuni su beni per i quali il Ministero della difesa ha dichiarato cessate le finalità istituzionali (i beni messi a disposizione erano 953). Sono, altresì, comprese, domande riferite a beni in uso al Ministero della difesa (non ricompresi, quindi, tra quelli messi a disposizione) per i quali deve essere attivata la procedura di cui al comma 3 dell'art. 56bis del DL n. 69/2013 (interpello della Difesa al fine di acquisire la conferma della permanenza o meno delle esigenze istituzionali).

<sup>71</sup> Si tratta: 1) della presentazione da parte dell'Ente territoriale richiedente di un Programma di valorizzazione che indichi le finalità della valorizzazione in termini di recupero, conservazione e fruizione pubblica del bene, la sua sostenibilità economico-finanziaria, il relativo cronoprogramma di attuazione e il futuro piano gestionale dell'immobile. Il Programma di Valorizzazione deve essere approvato dal Tavolo Tecnico Operativo; 2) della sottoscrizione da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali, Agenzia del Demanio e Ente richiedente dell'Accordo di valorizzazione ai sensi dell'art. 112 del Testo Unico dei Beni Culturali, con cui si fissano gli impegni che l'Ente destinatario del trasferimento si assume e a cui viene allegato il Programma di Valorizzazione di cui al punto precedente; 3) della stipula dell'atto di trasferimento del bene nel quale vengono trascritti gli impegni sanciti dall'Accordo di Valorizzazione di cui al punto precedente.

Questa iniziativa, finalizzata alla valorizzazione culturale dei territori, ha riscontrato una crescente risposta da parte degli Enti territoriali, tanto che sono complessivamente pervenute istanze per circa 620 beni, di cui circa 409 sono state ammesse alla procedura, con iter in corso o concluso.

I programmi di valorizzazione approvati risultano 59, di cui sono stati sottoscritti 38 Accordi di valorizzazione e 26 atti di trasferimento<sup>72</sup>.

#### **8. Le risultanze del conto allegato: Istituto Agronomico per l'Oltremare**

Ai risultati concernenti il Conto generale del patrimonio dello Stato va aggiunto quello dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare il cui Conto patrimoniale è esposto secondo la classificazione SEC'95.

La situazione patrimoniale dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare a fine esercizio accerta un miglioramento di lieve entità (366 mila euro) e un patrimonio netto di circa 4,3 milioni; le attività finanziarie complessive sono pari a 9,8 milioni, in flessione rispetto al 2011 (-340 mila euro), flessione che ha interessato anche le passività, pari a 5,6 milioni (-706 mila euro).

Il rendiconto dell'Istituto è rappresentato in analogia a quanto previsto per il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale dello Stato.

La situazione patrimoniale a fine esercizio accerta un patrimonio netto di circa 4,81 milioni, che raffrontato con quello verificatosi alla fine dell'esercizio finanziario 2012 (4,26 milioni) determina un miglioramento pari a 551 mila. Tale risultato deriva dal miglioramento intervenuto tra le attività non finanziarie prodotte (+26 mila) nonché dalle diminuzioni delle passività finanziarie (-529 mila riconducibile ai residui passivi propri).

Dalla disaggregazione delle voci delle attività non finanziarie prodotte si denota che l'incremento verificatosi deriva da spese di competenza nei libri e pubblicazioni.

---

<sup>72</sup> Fonte: Agenzia del Demanio.

## L'ORDINAMENTO CONTABILE

- 1. Il quadro di riferimento europeo:** 1.1. *La crisi finanziaria e gli strumenti di salvaguardia*; 1.2. *Il “growth pact” e la strategia dell’Unione*; 1.3. *I riflessi sull’Italia*
- 2. Il nuovo assetto ordinamentale:** 2.1. *L’adeguamento alla nuova disciplina costituzionale*; 2.2. *L’attuazione della legge n. 213 del 2012*; 2.3. *La legge anticorruzione*; 2.4. *Controllo di costituzionalità e vincoli europei*; 2.5. *La giurisprudenza costituzionale*
- 3. I provvedimenti contabili del 2013:** 3.1. *L’assestamento del bilancio*; 3.2. *Il Rendiconto 2012*; 3.3. *La Nota di aggiornamento del DEF*; 3.4. *Il Documento programmatico di bilancio*; 3.5. *Il bilancio di previsione 2014-2016*; 3.6. *La legge di stabilità*; 3.7. *Anomalie della legislazione*
- 4. Attuazione e prospettive di riforma:** 4.1. *Struttura del bilancio e potenziamento della cassa*; 4.2. *Spese impreviste*; 4.3. *La banca dati unitaria*; 4.4. *Il rapporto sull’evasione fiscale e contributiva*; 4.5. *Il rapporto sulla spesa e gli indicatori*; 4.6. *La “spending review”*; 4.7. *Il ritardo dei pagamenti*; 4.8. *L’estensione del patto di stabilità interno*; 4.9. *Il rendiconto 2013*; 4.10. *Il Documento di economia e finanza 2014*; 4.11. *L’armonizzazione contabile*; 4.12. *Valutazione e monitoraggio opere pubbliche*; 4.13. *Le priorità nella programmazione dei controlli*; 4.14. *Fatturazione elettronica e razionalizzazione dei sistemi informatici*; 4.15. *Ritardi e inadempimenti*; 4.16. *L’adeguamento della legge quadro*

Tavole

### **1. Il quadro di riferimento europeo**

#### ***1.1. La crisi finanziaria e gli strumenti di salvaguardia***

La crisi finanziaria del 2008 e la conseguente recessione dell’economia globale hanno determinato un forte deterioramento delle finanze pubbliche in tutti i Paesi europei; nell’area euro, si sono associate, a partire dal 2010, tensioni su alcuni debiti sovrani, determinando incertezza sulle prospettive della moneta unica. Un ruolo cruciale nell’amplificazione della crisi è stato svolto dal sistema bancario: nella crisi greca, il deprezzamento dei titoli pubblici si è ripercosso sulla solidità patrimoniale e sull’accesso ai finanziamenti delle banche, creando tensioni sistemiche; nel caso dell’Irlanda, i problemi del sistema bancario si sono trasmessi ai conti pubblici, con implicazioni significative per gli intermediari finanziari di altri Paesi europei.

L’esigenza di salvaguardare la stabilità finanziaria dell’area euro ha spinto alla creazione di protezioni di ultima istanza, su base temporanea, con il sostegno finanziario a Grecia, Irlanda e Portogallo. Alla fine del 2010, il Consiglio europeo ha delineato uno strumento permanente di risoluzione, divenuto poi il Meccanismo europeo di stabilità (*European stability mechanism - ESM*), istituito con trattato sottoscritto dai Paesi

membri dell'area euro nel febbraio 2012 e entrato in vigore l'8 ottobre 2012. Le condizioni stringenti cui è condizionato il supporto finanziario del meccanismo implicano un significativo rafforzamento della sorveglianza fiscale degli Stati membri interessati; si è provveduto anche a una riforma della regolamentazione del sistema bancario, divenuta operativa nel gennaio 2011. Nel giugno 2012, la Commissione europea ha adottato una direttiva per armonizzare la legislazione europea, garantendo il minimo impatto possibile sulla stabilità finanziaria e sulle finanze pubbliche, anche mediante il coordinamento tra Stati in presenza di crisi simultanee, in caso di fallimenti bancari. Più recentemente, è stata definitivamente approvata la proposta di una "unione bancaria" europea, con un meccanismo di vigilanza unico (*Single supervisory mechanism* - SSM), un sistema comune di garanzia dei depositi, un quadro integrato per la gestione delle crisi e un quadro normativo unico in tema di requisiti patrimoniali.

L'integrazione del sistema di *governance* economica ha dato luogo a un maggiore coordinamento delle politiche, incluse le misure per la crescita e l'occupazione. La procedura approvata contempla ulteriori interventi per un coordinamento più stringente delle politiche economiche e di bilancio, mediante un'ampia condivisione di sovranità tra gli Stati membri. Le misure sono articolate in sette interventi:

- il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, concentrato nel primo semestre di ogni anno (c.d. semestre europeo, già operativo dal 2011);
- il patto euro *plus*, che impegna gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati dell'Unione a porre in essere ulteriori misure di politica economica;
- il trattato per il coordinamento delle politiche di bilancio (*fiscal compact*), entrato in vigore il 1° gennaio 2013;
- le modifiche al Patto di stabilità (c.d. *six pack* e *two pack*);
- la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, applicata in base a due regolamenti del *six pack*;
- i meccanismi di stabilizzazione dell'eurozona;
- il Patto per la crescita e l'occupazione (c.d. *growth pact*, accordo non vincolante stipulato dal Consiglio europeo del giugno 2012).

### 1.2. Il "growth pact" e la strategia dell'Unione

In particolare, tale Patto prevede la mobilitazione di circa l'1 per cento del Pil dell'UE per misure a effetto rapido, combinando diversi interventi: l'aumento di capitale della BEI; l'avvio immediato della fase pilota per prestiti obbligazionari (cd. *project bonds*); la riprogrammazione dei fondi strutturali non spesi, circa 55 miliardi; l'ampliamento dell'intervento del fondo europeo per gli investimenti; l'adozione di misure per completare il mercato unico, con la piena attuazione della direttiva sui servizi; l'attuazione del mercato unico digitale entro il 2015 e del mercato interno dell'energia entro il 2014; il potenziamento dello spazio europeo della ricerca e della mobilità dei lavoratori.

La politica fiscale è indirizzata al risanamento e alla crescita, con impegni sulla tassazione dell'energia e sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società; la revisione della direttiva sulla tassazione del risparmio; la cooperazione rafforzata per l'adozione della direttiva sull'imposta sulle transazioni finanziarie. Gli Stati membri, nell'attuare le raccomandazioni del semestre europeo, devono perseguire politiche di consolidamento fiscale differenziato favorevole alla crescita; ristrutturare il sistema bancario, ripristinando il flusso ordinario del credito all'economia reale;

promuovere la competitività con riforme strutturali, apertura alla concorrenza delle industrie di rete, promozione dell'economia digitale, sfruttamento del potenziale della *green economy*, abolizione delle restrizioni ingiustificate nei servizi, agevolando l'avvio di attività commerciali; combattere la disoccupazione, in particolare quella giovanile; modernizzare la pubblica amministrazione, rimediando ai ritardi della giustizia, riducendo gli oneri amministrativi, anche con lo sviluppo dei servizi online.

La direttiva 2011/85 disciplina la conduzione delle politiche di bilancio delle amministrazioni pubbliche e i dispositivi di monitoraggio per rafforzare la trasparenza, nell'ambito dei requisiti per i quadri di bilancio negli Stati membri; la legge n. 96 del 2013 delega il Governo a recepire le direttive e gli altri atti dell'Unione, in base al criterio del coordinamento con le disposizioni della legge "rinforzata" n. 243 del 2012 e della legge quadro di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 e successive modificazioni; infine, il decreto legislativo di attuazione della delega provvede ad adeguare parzialmente la legge quadro alla disciplina comunitaria.

La strategia di rafforzamento dell'Unione economica e monetaria prevede sistemi integrati per la stabilità finanziaria dell'area euro, minimizzando il costo dei fallimenti bancari; politiche volte al risanamento dei bilanci e a crescita sostenibile, occupazione e competitività, compatibili con il buon funzionamento dell'Unione monetaria ed economica; un processo decisionale dotato di necessaria legittimità e responsabilità democratica, basato sul congiunto esercizio di sovranità e solidarietà. Con il rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e l'introduzione degli accordi contrattuali, le autorità europee si orientano verso riforme strutturali idonee a correggere e prevenire gli squilibri macroeconomici, affiancandole a meccanismi di assicurazione centralizzata, quali la *fiscal capacity* e il sostegno finanziario delle riforme.

### 1.3. I riflessi sull'Italia

Per quanto concerne l'Italia, dopo la positiva conclusione della procedura per disavanzo eccessivo, il debito pubblico permane elemento importante che impone un attento monitoraggio dell'evoluzione dei conti pubblici, mentre la riforma tributaria si prospetta sempre più urgente, soprattutto per una pressione troppo elevata su capitale e lavoro.

Alla fine del 2013, dopo un quadriennio di rigorose politiche di contenimento, l'Italia presenta un andamento dei saldi (indebitamento netto e avanzo primario, primo in Europa) nettamente migliore rispetto ai *partners* europei. L'altro parametro rilevante, il rapporto debito/Pil, permane su livelli molto sfavorevoli, costituendo il punto critico della finanza pubblica, messo a fuoco anche nella Nota di aggiornamento al DEF 2013 e nel DEF 2014, con un percorso di riduzione lento e difficile.

La nuova *governance* economica europea ha rafforzato i vincoli del patto di stabilità e crescita, introducendo una regola severa di riduzione del rapporto debito/Pil verso il valore obiettivo del 60 per cento, particolarmente gravosa per il nostro Paese: solo una crescita economica sostenuta e una politica di bilancio di rigoroso consolidamento, con un significativo programma di dismissioni, possono assicurare elevati avanzi primari, premessa indispensabile per il rispetto dei vincoli.

La legge di stabilità per il 2014 introduce misure di stimolo dell'economia di limitata significatività, insieme a una miriade di interventi "a pioggia", tali da riportare pericolosamente la spesa corrente su un percorso di crescita; più attenti agli stimoli a

favore della crescita potenziale appaiono nel complesso gli interventi urgenti varati recentemente. Sembra necessaria maggiore attenzione alla composizione della spesa, recuperando più elevati livelli in conto capitale, privilegiando investimenti che diano maggiore impulso all'economia. Per il nostro Paese, contributore netto del bilancio comunitario, l'integrale utilizzo dei fondi europei costituisce un dovere verso i cittadini, tenendo conto della "investment clause" sancita dal Consiglio europeo, che consente agli Stati non sottoposti a procedura per disavanzo eccessivo o a programmi di aiuti, di versare la quota di cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali in deroga all'obiettivo del pareggio del bilancio.

Il rilancio degli investimenti fa parte delle politiche su cui la Corte dei conti è impegnata, sia a livello centrale che territoriale, tramite controlli mirati sull'efficacia degli interventi; vengono valutati, in proposito, le politiche di coesione e i programmi gestiti con utilizzazione dei fondi strutturali europei, per i quali la speciale deroga al Patto di stabilità è funzionale a investimenti in infrastrutture e ricerca.

La recente valutazione della Commissione europea sugli squilibri macroeconomici inserisce l'Italia tra i tre Paesi con squilibri eccessivi, per il debito pubblico molto elevato e la competitività esterna debole, ascrivibili, in ultima analisi, al protrarsi della deludente crescita della produttività; di qui l'auspicio di interventi urgenti e risolutivi per ridurre il rischio di effetti negativi per l'economia italiana e per la zona euro. Di ciò si danno carico il nuovo Documento di economia e finanza 2014 e i primi conseguenti provvedimenti. Ancora non risulta operativo, peraltro, l'Ufficio parlamentare di bilancio, che avrebbe dovuto esprimere, al riguardo, le proprie valutazioni. L'impulso dato alle riforme indispensabili per una maggiore crescita costituisce il presupposto per l'avvenuta autorizzazione parlamentare allo slittamento del pareggio strutturale al 2016 per circostanze eccezionali, con adeguato piano di rientro, e del suo consolidamento negli anni seguenti. La proposta della Commissione europea, in sede di raccomandazione del 2 giugno 2014 del Consiglio sul programma di riforma e di parere sul programma di stabilità per l'Italia, sembra confortare tale impostazione, con l'indicazione di "rafforzare le misure di bilancio" e di precise scadenze per l'attuazione delle riforme.

L'imminente presidenza semestrale italiana dell'Unione, evento ormai non frequente (l'ultimo risale a 11 anni orsono), costituirà banco di prova per il rilancio di occupazione e competitività, con finanze pubbliche sane; per la gestione condivisa dei flussi migratori; per il completamento della riforma funzionale, verso un'Unione economica e monetaria più stabile, integrata e solidale; per la costruzione dell'Unione politica, con l'obiettivo di assicurarne la massima legittimità democratica; per la promozione dei valori civili europei nel mondo globalizzato.

## **2. Il nuovo assetto ordinamentale**

### **2.1. L'adeguamento alla nuova disciplina costituzionale**

La precedente relazione della Corte dei conti sottolineava la condivisione della scelta del legislatore sul duplice livello contenutistico del sistema normativo delineato dalla legge "rinforzata" n. 243 del 2012, uno di carattere generale "rafforzato", non modificabile se non con identica procedura di approvazione, l'altro più specifico e più agevolmente adeguabile nel tempo alle mutevoli esigenze, consentendo in tal modo un processo più graduale, ma anche più ambizioso, verso una piena applicazione del dettato costituzionale.

Nelle more dell'adeguamento della legge quadro di contabilità, si è mossa la legislazione ordinaria, varata fino ad oggi, dando luogo agli adeguamenti più urgenti, mediante "veicoli" normativi alquanto impropri: il decreto legislativo di esercizio della delega di attuazione della direttiva comunitaria sui quadri di bilancio, la legge di stabilità, il decreto-legge sull'avvio del piano "destinazione Italia" e il decreto-legge di fine anno cosiddetto "Milleproroghe"<sup>1</sup>.

Il primo provvede a modificare e integrare alcune disposizioni della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, in materia di contenuto del Documento di economia e finanza e di informazioni sia sulle passività potenziali che possono avere riflessi sui bilanci pubblici, sia sulle gestioni fuori bilancio; interviene, inoltre, sul sistema dei controlli e sulla trasparenza dei dati mediante riconciliazione obbligatoria con il sistema europeo dei conti SEC'95. In particolare, l'integrazione normativa dispone una relazione governativa in caso di "errore significativo", rilevato dall'Ufficio parlamentare di bilancio rispetto alle risultanze di consuntivo, tale da incidere sulle previsioni macroeconomiche per almeno quattro anni consecutivi<sup>2</sup>, obbligo che non appare perfettamente in linea con il comma 3 dell'articolo 18 della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, che prevede una richiesta parlamentare qualificata per le relazioni governative.

Il secondo veicolo, la legge di stabilità per il 2014, integra il contenuto del Documento di economia e finanza con le revoche dei finanziamenti per lo sviluppo e la coesione, oltre ad ampliare i controlli di regolarità amministrativo-contabile; il terzo, introduce l'obbligo di rendicontare nei documenti di programmazione pluriennale una serie di dati per i contratti di programma.

Il quarto, infine, proroga, per gli Enti pubblici non territoriali, al 31 dicembre 2014 i termini per l'emanazione dei regolamenti sulla revisione delle disposizioni su amministrazione e contabilità e sullo schema di bilancio consolidato e sposta al biennio 2015-2016 la sperimentazione per la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una nuova configurazione del principio della competenza, secondo la quale le obbligazioni giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con imputazione all'esercizio di scadenza. Alla fine del corrente anno è prorogato anche l'esercizio delle deleghe in materia di completamento della revisione della struttura e di potenziamento della cassa del bilancio dello Stato. Al 31 dicembre 2015 viene rinviata l'emanazione del Testo unico di contabilità e tesoreria, in coerenza con la nuova disciplina sul bilancio "sostanziale" dello Stato, che assorbirà, a decorrere dal 2016, l'attuale legge di stabilità; infine, vengono protratti: a tutto il 2015, l'ampliamento della flessibilità del bilancio alle missioni, in deroga alla legge quadro di contabilità<sup>3</sup>; a tutto il 2014, le

<sup>1</sup> Decreto legislativo n. 54 del 2014, recante attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, in applicazione degli artt. 1 e 8 della legge n. 96 del 2013; legge n. 147 del 2013, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)", art. 1, commi 11 e 247; decreto-legge n. 145 del 2013, convertito dalla legge n. 9 del 2014, art. 13, comma 11; legge n. 15 del 2014, di conversione del decreto-legge n. 150 del 2013, recante "Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative", art. 9.

<sup>2</sup> Trattasi del nuovo art. 10<sup>ter</sup> della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. d, del decreto legislativo n. 54 del 2014, che, al comma 3, dispone "3. Qualora i risultati della valutazione evidenzino un errore significativo rispetto alle risultanze di consuntivo, che si ripercuota sulle previsioni macroeconomiche per un periodo di almeno quattro anni consecutivi, il Governo trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere".

<sup>3</sup> La deroga è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

variazioni compensative di sola cassa connesse col piano finanziario dei pagamenti<sup>4</sup> e la facoltà di conservazione per un ulteriore esercizio dei residui di conto capitale<sup>5</sup>.

Il processo di adeguamento è proseguito in modo molto parziale e disorganico anche nell'anno in corso, sia con le norme che prevedono un documento, da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, sui risultati annuali in tema di lotta all'evasione e un rapporto sulle spese fiscali da allegare al disegno di legge di bilancio<sup>6</sup>; sia con quelle che dispongono la libera accessibilità dei dati SIOPE delle amministrazioni pubbliche gestiti dalla Banca d'Italia, secondo modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, nel rispetto del codice dell'amministrazione digitale<sup>7</sup>.

Sul piano generale, va posto in luce che l'adeguamento della legge quadro appare in ritardo rispetto alla già avvenuta entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale e ordinamentale in materia. La circostanza non solo condiziona negativamente la legislazione per diversi aspetti, primo fra tutti il rischio che si possano consolidare tendenze non ispirate a un disegno complessivo di coerenza con le conseguenti indicazioni; ma comporta anche inaccettabili riflessi sull'azione amministrativa, che rischia di presentare profili anche costituzionalmente censurabili, in assenza del predetto adeguamento normativo.

Potrebbe, ad esempio, essere oggetto di valutazione se la copertura dei provvedimenti legislativi debba espressa solo in termini nominali, come sembra desumersi dal novellato terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, ovvero anche in termini strutturali, come sembrerebbe discendere dai primi commi degli articoli 81 e 97: le due impostazioni potrebbero dar luogo a discrasie, come nel caso di poste una tantum escluse dai saldi strutturali. Recenti iniziative anche normative confermano la rilevanza della problematica sollevata, quantificando la quota strutturale di entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale utilizzate a copertura<sup>8</sup>. Analogamente, occorrerebbe approfondire se la decisione legislativa debba essere espressa solo in termini di contabilità finanziaria, come fatto sinora, ovvero anche in termini di contabilità nazionale, atteso il vincolo dell'equilibrio strutturale del bilancio. Inoltre, la regola costituzionale del limite alla spesa potrebbe avere conseguenze sia sul sistema delle coperture, imponendo solo riduzioni di altre spese in caso di superamento del tetto, sia clausole di salvaguardia in caso di successive riclassificazioni di oneri in base alla normativa comunitaria.

Il nuovo assetto costituzionale comporta, quindi, una profonda connessione tra obbligo di copertura, equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, che interagiscono facendo sistema.

Altro punto che suscita perplessità è il ritardo di operatività dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in attesa della nomina dei vertici, avvenuta solo nel maggio scorso, circostanza che non ne ha consentito il prezioso apporto nel procedimento

<sup>4</sup> Tali variazioni compensative sono state disposte con l'art. 6, comma 14, del decreto legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

<sup>5</sup> La facoltà è stata temporaneamente disposta con l'art. 30, comma 11, della legge quadro n. 196 del 2009.

<sup>6</sup> Art. 3, comma 1, lettera f) e art. 4, comma 1, della legge n. 23 del 2014, recante "Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita".

<sup>7</sup> Trattasi dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 66 del 2014, che ha inserito il comma *6bis* nell'art. 14 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, relativo al controllo e monitoraggio dei conti pubblici.

<sup>8</sup> Si vedano, al riguardo, il Documento di economia e finanza 2014 e l'art. 7 del decreto-legge n. 66 del 2014.

iniziale del semestre europeo, centrato sul Documento di economia e finanza 2014. Sul punto si è espressa la Corte dei conti in sede di audizione parlamentare<sup>9</sup>.

## 2.2. L'attuazione della legge n. 213 del 2012

Tassello importante del nuovo assetto della finanza pubblica, ai fini di un più efficace e coerente concorso degli altri livelli di governo al perseguimento degli obiettivi nel mutato contesto istituzionale, è costituito dai controlli esterni sulle autonomie territoriali, sui quali ha inciso profondamente la legge n. 213 del 2012, adeguandone gli strumenti di coordinamento mediante una revisione delle forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sugli atti e sulla gestione finanziaria di Regioni e Enti locali. L'attenzione alla tendenziale uniformità delle pronunce delle articolazioni regionali della Corte in sede di controllo viene assicurata dalle deliberazioni di orientamento della Sezione delle autonomie, alle quali le Sezioni regionali hanno l'obbligo di conformarsi.

Sul versante regionale, in base alle linee guida adottate dalla Sezione delle autonomie<sup>10</sup>, sono elaborate, per l'esame della competente Sezione regionale, le relazioni annuali del Presidente della Regione su gestione, efficacia e adeguatezza dei controlli interni e dei Collegi dei revisori dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi. Altri cardini del controllo delle Sezioni regionali riguardano i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali, le relazioni semestrali su quantificazione degli oneri e coperture delle leggi, sulla scorta delle pronunce di orientamento della Sezione delle autonomie<sup>11</sup>. In particolare, il giudizio di parificazione, introdotto per la prima volta nelle Regioni a statuto ordinario, ha avuto una pressoché piena attuazione, con esclusione della Regione Abruzzo. Sul piano generale, si è registrata una buona risposta da parte delle Regioni nel concorrere alla realizzazione della riforma<sup>12</sup>. Dal suo canto, la Corte costituzionale ha confermato il ruolo trainante della Corte dei conti, affrontando una serie di punti specifici. La sentenza n. 219 del 2013 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano l'obbligo di relazione di fine legislatura e la sua trasmissione alla Sezione regionale di controllo territorialmente competente, per le dovute valutazioni. Con la sentenza n. 39 del 2014, incentrata sull'impianto generale del nuovo sistema dei controlli esterni, il giudice delle leggi ha ritenuto l'illegittimità costituzionale soltanto del comma 7 dell'art. 1, limitatamente alla parte che prevedeva effetti preclusivi anche in relazione all'operatività di leggi regionali, quali quelle di approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, nonché di parte delle disposizioni sul controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari e sugli effetti sanzionatori.

<sup>9</sup> Audizione della Corte dei conti presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del Documento di economia e finanza 2014, 15 aprile 2014.

<sup>10</sup> Deliberazione n. 5 dell'11 febbraio 2013 (relazione del Presidente della Regione); deliberazione n. 6 del 22 febbraio 2013 (relazioni del Collegio dei revisori dei conti regionali sul preventivo e sul consuntivo); deliberazioni nn. 9, 10, 11 del 15 aprile 2014 (corrispondenti relazioni 2014).

<sup>11</sup> Con deliberazione n. 9/2013/INPR, sono state dettate le prime linee di orientamento ai fini del giudizio di parificazione, previsto dall'art. 1, comma 5, DL n. 174/2012. Con deliberazione n. 10/2013/INPR, sono state emanate le prime linee di orientamento ai fini della relazione semestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi di spesa, prevista dall'art. 1, comma 2, DL n. 174/2012.

<sup>12</sup> Si segnala la costituzione di un tavolo tecnico-istituzionale con le Conferenze delle Assemblee e delle Giunte regionali, che ha già dato buoni risultati. Le ultime linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie per le relazioni del Presidente della Regione e del collegio dei revisori dei conti sul bilancio preventivo e sul rendiconto, infatti, sono state oggetto di preliminari confronti nella fase istruttoria e i rappresentanti delle predette Conferenze sono intervenuti nell'adunanza in cui si è proceduto all'approvazione delle linee guida in discorso.

Per gli Enti locali, il monitoraggio del funzionamento dei controlli interni si incentra sulle relazioni semestrali dei Sindaci dei Comuni superiori a 15.000 abitanti e dei Presidenti delle Province; quelle relative al primo semestre 2013 sono state già riscontrate nelle delibere delle Sezioni regionali, che, alle tradizionali sottolineature delle criticità gestionali, affiancano indicazioni su eventuali misure correttive da adottare. L'omogeneità e la conseguente comparabilità delle relazioni, sostanzialmente basate sul medesimo impianto, consentiranno alla Sezione delle autonomie di fornire al Parlamento le prime riflessioni sull'efficacia dei controlli interni, in sede di referto annuale sulla finanza locale. Quanto al potenziamento dei controlli esterni, cioè la verifica della regolarità amministrativa-contabile assistita da più incisivi poteri inibitori, tra cui l'inefficacia dei programmi di spesa senza adeguata copertura o sostenibilità finanziaria, sono in corso sistematiche ricognizioni delle applicazioni intervenute. Tra le misure funzionali alla conservazione o al recupero della sostenibilità finanziaria, importante appare l'introduzione della procedura di riequilibrio<sup>13</sup>. Nel 2012, sono state presentate 47 domande, di cui 8 senza seguito, con utilizzo del Fondo di rotazione per 548 milioni; nel 2013, le domande di accesso alla procedura sono state 57, di cui 53 da Comuni e 4 da Province. In generale, si osserva che i tempi di istruttoria e definizione risultano dilatati rispetto a quelli prefigurati, anche per le modifiche ai piani di riequilibrio imposte dalle richieste di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi.

Per quanto concerne il monitoraggio delle misure di *spending review*, la Sezione delle autonomie, sentite Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, definisce le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli, affidando, poi, alle Sezioni regionali il compito di effettuare le pertinenti rilevazioni e, in presenza di criticità, di assegnare alle Amministrazioni interessate un termine per l'adozione delle necessarie misure correttive. Si tratta di un'ulteriore forma di controllo collaborativo che, con l'ausilio di apposite metodologie, tende a correggere la rotta dell'ente, evitando sprechi e inefficienze.

In sintesi, il nuovo impianto dei controlli sugli Enti territoriali ha trovato immediato riscontro operativo da parte della Corte dei conti, grazie anche a una visione che esalta la funzione di monitoraggio e di collaborazione, come garanzia del coordinamento della finanza pubblica e, sostanzialmente, della tenuta dei conti in sede regionale e locale. Tale funzione potrà giovare dell'armonizzazione contabile e del consolidamento dei conti, in coerenza con la normativa comunitaria: in tale ambito si pone, comunque, l'esigenza di maggiore coerenza fra sistemi contabili dello Stato e degli Enti territoriali, con riferimento, soprattutto, agli effetti dell'eventuale adozione della cosiddetta competenza finanziaria potenziata, sulla quale si confermano le più ampie perplessità, ribadite nel successivo paragrafo 4.11.3., alla luce anche del nuovo assetto costituzionale.

<sup>13</sup> Art. 3, comma 1, lettera r), del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, che ha introdotto l'art. 243bis del Testo unico sulla finanza locale. Le linee guida e i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio, approvate dalla Sezione delle autonomie, con delibera n. 16 del 13 dicembre 2012, hanno avuto il positivo effetto di sistematizzare l'attività di valutazione della congruità del "progetto di risanamento" predisposto dai Comuni che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio. La lacunosità, da un lato, della disciplina procedimentale e, dall'altro, la complessità e la varietà delle fattispecie emerse nella fase di prima applicazione hanno comportato l'intervento della Sezione delle autonomie, ex art. 6, comma 4, del DL n. 174/2012, per dirimere questioni di particolare rilevanza.

### 2.3. La legge anticorruzione

Il piano nazionale anticorruzione per il triennio 2014-2016, elaborato dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi della legge n. 190 del 2012, è stato definitivamente approvato, con delibera n. 72 dell'11 settembre 2013, dalla Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - CIVIT, ora Autorità nazionale anticorruzione – ANAC; esso individua gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle Amministrazioni pubbliche per l'attuazione del relativo piano triennale.

Non sono mancati, tuttavia, difficoltà e ritardi dovuti, generalmente, da un lato ai complessi meccanismi di attuazione, dall'altro alla portata innovativa del disegno riformatore, che interviene anche nella delicata sfera dei rapporti tra politica e amministrazione. Appare significativo, in proposito, il ritardo di molte amministrazioni, come segnalato dall'Autorità, nella nomina del responsabile della prevenzione della corruzione, atteso che tale figura costituisce il fulcro organizzativo in materia, cui spetta, tra l'altro, il compito di assicurare l'efficace attuazione del piano; si segnala anche la scarsa attenzione alle problematiche dell'integrità, ad eccezione di casi isolati di analisi del rischio. Analogamente, il monitoraggio sull'avvio del ciclo della *performance* 2013 ha mostrato poche amministrazioni con un approccio integrato all'interno dei piani e obiettivi, indicatori e *target* di trasparenza e integrità.

L'esperienza maturata mostra che le potenzialità offerte dalla normativa anticorruzione e sulla trasparenza sono ben lungi dall'essere pienamente sfruttate, anche per incertezze interpretative e complessità degli obblighi di pubblicazione, che andrebbero semplificati e, comunque, differenziati per tipologia di amministrazioni, in relazione alla dimensione e alle caratteristiche organizzative. Specifico rilievo assumono, al riguardo, le istruzioni emanate in materia, tenendo conto delle situazioni di fatto, anche in relazione al piano nazionale anticorruzione<sup>14</sup>. Occorre, inoltre, valorizzare il ruolo assegnato dal legislatore alla formazione come strumento decisivo nella prevenzione della corruzione.

Criticità interpretative mostra anche la comunicazione alla Corte dei conti, da parte dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici-AVCP, delle amministrazioni inadempienti agli obblighi di pubblicazione, nei propri siti *web* istituzionali, delle informazioni sui contratti<sup>15</sup>: La comunicazione è avvenuta il 30 aprile 2014, in misura parziale, con esclusione dei casi di mancata comunicazione, che l'AVCP sta finendo di elaborare; sono tuttora in corso gli approfondimenti necessari alla definizione delle caratteristiche tecniche delle comunicazioni informatiche in discorso.

### 2.4. Controllo di costituzionalità e vincoli europei

Con la sentenza n. 39 del 2014, la Consulta ha ribadito che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli Enti territoriali, con il rilievo assunto a

<sup>14</sup> Cfr. circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento funzione pubblica, n. 1 del 2014, recante "Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: in particolare, agli enti economici e le società controllate e partecipate", in Gazzetta Ufficiale n. 75 del 31 marzo 2014.

<sup>15</sup> Art. 1, comma 32, della legge n. 190 del 2012 e art. 1, comma 418, della legge n. 228 del 2012, nel testo sostituito dall' art. 26, comma 1, del decreto-legge n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013, che ha stabilito: "In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, i dati ivi previsti relativi all'anno 2012 sono pubblicati unitamente ai dati relativi all'anno 2013".

seguito dei nuovi vincoli europei, tra cui l'equilibrio strutturale, è ascrivibile all'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.), per il quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). A detti vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "Patto di stabilità interno", che coinvolge Regioni e Enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, modulati negli anni con disposizioni legislative costantemente qualificate "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione".

La Corte costituzionale ha affermato che il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 (introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97, richiama il complesso delle Pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, nonché l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli devono decidere se i bilanci preventivi e consuntivi degli Enti territoriali siano o meno rispettosi del Patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), non condizionano la particolare autonomia di cui sono dotati gli Enti, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi.

In questo quadro, la costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali anche ad assicurare il rispetto dell'unità economica della Repubblica (sentenze nn. 28, 51, 79 e 104 del 2013; n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013), sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007), anche per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche, in riferimento ai parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). L'attuale pregnanza dell'equilibrio e dei vincoli emerge ora nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle Pubbliche amministrazioni, per assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito

pubblico (sentenza n. 60 del 2013); da ciò consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Con la successiva sentenza n. 40 del 2014, la Consulta ha chiarito che il Patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle Amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine, quindi, di assicurarne il rispetto, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e consuntivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Questi ultimi, in quanto derivanti dal trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al coordinamento della finanza pubblica, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati. Come già sottolineato (sentenza n. 36 del 2004), gli obblighi discendono dalla cogenza del Patto di stabilità anche nei confronti delle amministrazioni che partecipano al bilancio nazionale consolidato, che deve corrispondere ai canoni stabiliti dall'Unione europea, mentre le sue componenti, costituite dai bilanci degli Enti pubblici, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria.

In tale contesto, i controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti<sup>16</sup> hanno assunto progressivamente carattere cogente nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Tale sindacato è esercitato nell'interesse dello Stato, per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da enti ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità, questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo Ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza, con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti, che trascendono l'ambito territoriale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi del territorio, sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti rispettano i limiti di contenimento della spesa.

### *2.5. La giurisprudenza costituzionale*

Di grande rilevanza è la sentenza n. 40 del 2014, che individua nella finalità del controllo di legittimità e regolarità ex artt. 148, comma 1, e 148bis del Testo unico e nella stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., la giustificazione del conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire, con efficacia diretta, pratiche lesive del principio della previa copertura e

<sup>16</sup> Art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), poi trasfusi nell'art. 148bis del Testo unico della finanza locale.

dell'equilibrio dinamico del bilancio degli Enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013).

Le misure interdittive, osserva la Consulta, non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli Enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli “obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell’Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell’equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)” (sentenza n. 39 del 2014).

In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile, attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi, si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007, 198 del 2012, n. 23 e 60 del 2013 e n. 39 del 2014), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del Patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. Il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria, secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014).

Quanto alla relazione semestrale delle Sezioni regionali della Corte dei conti, da trasmettere ai Consigli regionali, sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri<sup>17</sup>, come avviene ormai da più di venticinque anni per la legislazione di spesa dello Stato, la Consulta, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate<sup>18</sup>, afferma che l’innovazione intende arricchire il patrimonio

<sup>17</sup> Art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, che ha sostituito l’art. 148 del Testo unico della finanza locale.

<sup>18</sup> Con la sentenza n. 39/2014, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, impugnando anche il comma 2 dell’art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, che introduce la relazione semestrale della sezione regionale della Corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. La ricorrente lamenta la violazione dell’autonomia finanziaria – tutelata dall’art. 116 Cost. e dal Titolo IV dello proprio statuto – nonché dell’art. 65 dello stesso statuto (che stabilisce il procedimento per l’adozione delle norme di attuazione statutarie) e delle relative norme di attuazione (in particolare, dell’art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 – Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), atteso che queste ultime esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti nell’ordinamento della Regione autonoma, consentendo i suddetti controlli soltanto «a richiesta del consiglio regionale».

Secondo la Corte, il controllo introdotto trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa. Il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (sentenza n. 60 del 2013). Sul punto la Corte ha concluso che l’istituto disciplinato dalla norma impugnata, risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio regionale, per consentire la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell’attivazione di processi di “autocorrezione” nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall’altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012).

conoscitivo delle Assemblee consiliari circa le questioni di copertura che, come noto, sono di elevato tasso di tecnicismo finanziario contabile e può offrire al legislatore regionale utili elementi informativi sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione di spesa. La relazione semestrale, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio e non può conseguentemente ritenersi lesiva dell'autonomia.

Con la stessa sentenza, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sulla parifica del Rendiconto regionale da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, poiché essa ha colmato un'evidente asimmetria ordinamentale, consentendo, da parte dell'organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, una valutazione complessiva del rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio<sup>19</sup>.

### **3. I provvedimenti contabili del 2013**

#### *3.1. L'assestamento del bilancio*

L'assestamento del bilancio 2013, approvato con legge n. 117 del 2013, ha preso atto del consistente peggioramento del quadro macroeconomico di riferimento assunto nel Documento di economia e finanza, apportando un incremento del saldo netto da finanziare da 6,2 a 31,1 miliardi e una riduzione dell'avanzo primario, sempre in termini di competenza, da 83,5 a 58,1 miliardi<sup>20</sup>, essenzialmente per effetto dei provvedimenti d'urgenza per il pagamento dei debiti delle Pubbliche amministrazioni. Va confermata, in proposito, l'osservazione formulata dalla Corte dei conti nella precedente relazione, circa la mancata presentazione, nel corso dell'*iter* parlamentare del provvedimento, di specifico emendamento sugli effetti, in particolare sulle entrate tributarie, del nuovo peggioramento del quadro macroeconomico formalizzato nella Nota di aggiornamento al DEF presentata il 20 settembre scorso.

Analogamente, si ripete la valutazione non positiva del limitato ricorso delle Amministrazioni di spesa alla flessibilità di bilancio, disposta dalla legge quadro di contabilità e successivamente estesa, in deroga alla norma generale, da ormai numerose disposizioni, anche in via sperimentale. In tale ambito, riappare nel disegno di legge un

<sup>19</sup> Sempre con la sentenza n. 39/2014, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, il quale prevede che il Rendiconto generale della Regione sia parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli artt. 39 e 41 del Testo unico approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti). Venivano invocati a parametro, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia l'art. 116 Cost., il Titolo IV dello statuto di autonomia e l'art. 33, comma 3, del d.P.R. n. 902 del 1975, che, tra l'altro, attribuisce alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti le decisioni in materia di parificazione del Rendiconto generale della Regione ai sensi degli artt. 39 e 41 del citato regio decreto n. 1214 del 1934; e, dalla Regione autonoma Sardegna, gli artt. 7 e 8 dello statuto di autonomia (che disciplinano l'autonomia finanziaria della Regione) e l'art. 119 Cost. (anche in relazione all'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che disciplina il "giudizio di verifica" sul Rendiconto generale della Regione da parte della Sezione regionale della Corte dei conti).

La Corte ha ritenuto che la norma impugnata non è lesiva dell'autonomia regionale e degli invocati parametri costituzionali e statutari, dal momento che le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno già a suo tempo introdotto discipline sostanzialmente analoghe al giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione, previsto dagli artt. 39 e 41 del richiamato Testo unico approvato con il regio decreto n. 1214 del 1934, secondo un modulo procedimentale sostanzialmente analogo a quello introdotto dalla norma in esame.

<sup>20</sup> Decreti-legge n. 35 del 2013 e n. 102 del 2013.