

La dotazione dell'ex "Fondo" ha offerto, in particolare negli ultimi anni, una notevole copertura finanziaria a provvedimenti legislativi, che prevedevano l'utilizzo delle disponibilità del Fondo stesso anche per altre finalità.

La consistenza patrimoniale dell'ex "Fondo" è determinata dalla somma del saldo risultante sul c/c n. 23507, di euro 7.196.541,53; del saldo del c/c n. 23512, pari a 2.694.792,38 e del credito residuo relativo ai mutui erogati che i debitori sono contrattualmente obbligati a rimborsare, di euro 1.630.399,71; la consistenza al 31 dicembre 2011 è quindi pari a 11.521.733,62 euro, diminuita € 39.890.161,98 rispetto all'esercizio 2010 (51.411.895,30).

### 3.2.2. Fondo centrale per il credito peschereccio

Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982.

Successivamente all'abrogazione di tale legge e all'istituzione del fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, le attività finalizzate agli aiuti nel settore della pesca possono continuare attraverso gli ordinari strumenti di bilancio.

Pertanto, come evidenziato già dalla relazione annuale 2009, sembra configurarsi una gestione "stralcio" la cui attività deve essere limitata all'erogazione delle somme residue cui hanno diritto i beneficiari delle agevolazioni già perfezionate prima del cambio di destinazione delle risorse finanziarie giacenti. Ciò nonostante il Fondo ha continuato a ricevere stanziamenti ancora negli anni 2006 (272 milioni di euro), 2007 (195,5 milioni di euro), 2008 (23,2 mila euro), 2009 (21,9 mila euro), 2010 (59,4 mila euro) e 2011 (46 mila euro).

Nell'anno 2011 la consistenza finale al 31 dicembre è stata pari a 8,9 milioni a fronte di una consistenza iniziale di 7,1 milioni di euro.

### 3.2.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice

Il Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice è stato soppresso dall'art. 110 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Il Fondo, reso infruttifero dal Ministero dell'economia e delle finanze a decorrere dal 1982, ha funzione residuale, costituito esclusivamente da somme dovute all'Erario dalle banche convenzionate per rate di ammortamento e relativi interessi di mutui già concessi e per somme versate a seguito di estinzioni anticipate di mutui.

Nell'anno 2011, sono stati versati complessivi 507.586,85 euro di cui 482.255,50 per rate di ammortamento e relativi interessi, al netto di compensi, e euro 25.331,35 per rimborsi effettuati dagli Istituti per estinzioni anticipate. Tali somme sono state versate direttamente al capitolo 3347 del capo X (Ministero dell'economia e delle finanze) del bilancio dello Stato.

## 3.3. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

### 3.3.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo

Il Fondo di rotazione è stato istituito dall'art. 25 della legge n. 845 del 1978 per favorire l'accesso al Fondo Sociale Europeo (FSE) ed al Fondo Regionale Europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. L'art. 9 del D.L. n. 148 del 1993, ha disposto il versamento nel "Fondo" di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale.

Il comma 72, dell'art. 1 della legge n. 549 del 1995, ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'INPS, al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo.

Con dPCM del 16 gennaio 2002 al Fondo in esame sono state riconosciute le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione, limitatamente alla gestione degli interventi finanziati con fondi INPS, nonché di quelli finanziati dalla UE e/o dalle Regioni.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2011, le risorse del Fondo di rotazione sono state principalmente impiegate per rispondere alle necessità imposte dalla situazione di crisi occupazionale in corso, con un particolare riferimento all'occupazione giovanile.

Il bilancio consuntivo evidenzia entrate effettive per 24.780.143,12 ed uscite pari a 128.443.931,33, con un disavanzo di cassa pari ad 103.663.788,21 euro.

Il bilancio registra residui attivi pari ad 14.618.567,36 e una massa di residui passivi pari ad 1.164.295.481,49 sia per la gestione originaria che per quelle confluite nella stessa (ex Fondo mobilità manodopera ed ex Fondo progetti speciali).

I pagamenti effettuati sono pari a 30.699.071,89 in conto competenza e pari a 97.744.859,44 in conto residui.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2011 risulta essere pari a 90.539.580,54 euro.

#### *3.4. Ministero dello sviluppo economico*

3.4.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni - Aree depresse e programmazione negoziata

Gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992<sup>51</sup> gravano su un fondo rotativo misto, mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29). Nel 2011 non sono stati attivati nuovi bandi e l'attività di gestione ha riguardato solo le iniziative già oggetto di decreti di concessione provvisoria di agevolazioni. Nel settore dell'industria, del turismo e del commercio, le erogazioni hanno interessato 704 imprese.

Il DL n. 81 del 2007<sup>52</sup>, all'art. 8-bis ha previsto una semplificazione delle procedure e la modifica dei criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni ai sensi della legge n. 488 del 1992. Peraltro, il decreto che ha ridisciplinato il ruolo degli istituti di credito concessionari ed ha sostituito il decreto di concessione definitiva con l'atto di liquidazione a saldo e conguaglio è stato emanato solo il 3 dicembre 2008, a più di un anno di distanza dalla legge che aveva previsto interventi di semplificazione.

Le entrate complessive dell'esercizio ammontano a circa 707.100.963,25 milioni (209 nel 2010), di cui 691.451.461,45 milioni da cofinanziamento UE (207,7 nel 2010) e 15.649.501,80 da fondi regionali, sulla base delle convenzioni stipulate con l'Amministrazione. Le uscite sono state pari a euro 757.844.920,50 (circa 355,3 milioni nel 2010).

<sup>51</sup> Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

<sup>52</sup> DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2007, n. 127.

### 3.4.2. Fondo per l'innovazione tecnologica

Il Fondo è stato costituito dall'art. 14 della legge n. 46 del 1982 (contabilità speciale n. 1201 e 3103), per la copertura degli oneri relativi a diversi interventi di sostegno. Trattasi di un fondo misto, che prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto.

La quota non rotativa doveva rientrare in bilancio, in attuazione del comma 8 dell'art. 93 della legge n. 289 del 2002, non possedendo le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione. Sono state mantenute fuori bilancio le gestioni con caratteristiche di fondi rotativi, che prevedono interventi per le aree depresse, limitatamente alle agevolazioni cofinanziate dalla UE caratteristiche di Fondi rotativi.

La legge n. 46 del 1982 ha previsto la concessione di finanziamenti a tasso agevolato in favore di imprese che attuano programmi destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati alla realizzazione di nuovi prodotti e processi produttivi, ovvero al miglioramento di quelli esistenti. Considerata la natura degli interventi agevolativi, è mantenuta in bilancio solo la gestione che prevede rimborsi per i mutui (circa l'80 per cento) (contabilità speciale 1201 – capitolo 7420, articolo 18 e 3103 – capitolo 7420).

Dalla relazione inviata dall'Amministrazione risulta che in merito al prestito Alitalia di 300 milioni di euro anticipati ai sensi del decreto legge 23 aprile 2008, n. 80 convertito con legge 23 giugno 2008 n. 111 art. 1, comma 1, con nota prot. n. 0000690 del 2 marzo 2010 è stato richiesto il versamento alla contabilità speciale 1201.

Al 1° gennaio 2011 le disponibilità iniziali della contabilità 1201 ammontavano a circa 863,5 milioni; le entrate nell'anno sono state pari a 281,96 milioni di euro, le uscite a 98,04 milioni, di cui circa 98 milioni di euro di spese in conto capitale e 29 mila euro di spese correnti. Le disponibilità finali sono pari a 1.047.451.453,25 euro.

Nella contabilità speciale 3103 relativa ai Fondi FIT-PIA (Fondo Innovazione Tecnologica – Pacchetto Integrato Agevolazioni) le disponibilità iniziali erano pari a circa 195,8 milioni di euro, le entrate nell'anno sono state nulle, le uscite pari a 69,32 milioni di euro.

Le disponibilità finali sono pari a circa 126,4 milioni di euro.

Complessivamente, il Fondo, con tutte e due le contabilità di cui sopra, al 31 dicembre 2011 ha una disponibilità di 1.238.863.649,75 milioni di euro.

## 3.5. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### 3.5.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)

Con decorrenza gennaio 2000 include la gestione residua del Fondo Speciale Ricerca Applicata.

Nel 2011 l'attività del Fondo Agevolazioni alla Ricerca, istituito dall'art. 5 del d.lgs. 27 luglio 1999 n. 297 e successive modificazioni, è proseguita nel miglioramento/adequamento delle procedure sia dal punto di vista informatico che gestionale. E' anche continuata la notevole operosità legata al recupero dei crediti accertati, nella maggior parte dei casi, a seguito della revoca dei finanziamenti conseguenti l'avvio di procedure di liquidazione volontaria o giudiziale delle imprese beneficiarie.

La situazione del recupero crediti sta assumendo, anche dal punto di vista gestionale, particolare rilevanza in conseguenza dell'attuale situazione di crisi.

Le procedure avviate, comprese quelle concluse, per il recupero dei crediti

accertati a seguito di provvedimenti di revoca dei finanziamenti evidenziano anch'esse un incremento del 18 per cento rispetto al 15 per cento del 2010.

Le procedure positivamente concluse al 31 dicembre 2011 sono il 11 per cento di quelle avviate, con il recupero dell'90 per cento (89 per cento nel 2010) del relativo importo richiesto (comprensivo di interessi di mora).

Tali procedure sono state gestite direttamente dall'ufficio che anche per il 2011, come testimoniato anche dall'aumento rispetto al 2010 della percentuale di recupero, è riuscito a ricavare il massimo dalle transazioni con i liquidatori.

Nell'anno in esame, le disponibilità di cassa del conto, al netto dei flussi dei fondi comunitari, hanno reso necessario il trasferimento di fondi dal competente capitolo 7308 "Fondo Rotativo Imprese" dello stato di previsione della spesa del Ministero, destinato ad alimentare il fondo stesso, per un importo complessivo di 50.000.070,00.

In totale, nel corso dell'anno, sono stati incassati 757.170.747,25 e sono stati effettuati pagamenti per 906.605.744,49.

Notevole rilevanza hanno assunto le poste relative ai trasferimenti dei fondi comunitari e nazionali afferenti il Programma Operativo Ricerca e Competitività 2007/2013 (PON).

Con riferimento a tale periodo di programmazione è infatti prevista la completa gestione finanziaria sulla contabilità speciale 3001 della quota "Ricerca" afferente tale programma, realizzato insieme al Ministero dello sviluppo economico che gestisce la quota "Competitività" così come previsto nel Programma operativo.

Nel corso dell'anno risultano infatti incassati dall'IGRUE 95.932.258,25 afferenti il FESR ed 95.932.258,25 di cofinanziamento quota nazionale del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Anche quest'anno risulta eseguito, direttamente dalla Banca d'Italia, un pagamento sul conto a seguito di un atto di assegnazione di pignoramento presso terzi, attivato da un soggetto che vantava crediti nei confronti del Ministero.

Tale pagamento è stato inserito nelle partite di giro in attesa del rimborso degli stessi dall'apposito fondo per le spese di lite.

## L'ORDINAMENTO CONTABILE

1. PREMESSA
2. LE RIFORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI BILANCIO
3. I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI CONTABILI
4. ATTUAZIONE DELLA RIFORMA E LE SUE PROSPETTIVE

### 1. Premessa

1.1. Le nuove regole di *governance* delle finanze pubbliche europee perseguono non solo il fondamentale obiettivo di uno stretto controllo sui conti pubblici e di una rigorosa disciplina fiscale, ma anche quello di un più incisivo coordinamento delle scelte di politica economica e delle riforme strutturali degli Stati membri.

L'intesa intervenuta si articola in sei interventi principali, nell'ambito di un disegno organico, volto a garantire equilibrio delle finanze pubbliche e crescita sostenibile: il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, con un ciclo annuale di procedure e strumenti (c.d. "semestre europeo"), già avviato nel 2011; una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita, con riferimento anche al parametro del rapporto debito/Pil; la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, con monitoraggio, allerta, correzione e sanzioni; requisiti comuni per i quadri nazionali di bilancio; un meccanismo permanente per la stabilità finanziaria della zona euro; infine, il Patto "*europius*", che impegna ad adottare misure per favorire crescita, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche, competitività e coordinamento delle politiche fiscali.

Il Consiglio europeo del dicembre 2011 ha sancito, tra 26 Stati su 27, con esclusione della sola Gran Bretagna, un nuovo "patto di bilancio", da definire con un trattato intergovernativo, per rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, mediante il recepimento del pareggio di bilancio preferibilmente a livello costituzionale e di sanzioni automatiche in caso di disavanzi eccessivi. Con il successivo Consiglio del 30 gennaio è terminato il negoziato sul nuovo trattato di stabilità, coordinamento e *governance* dell'Unione (cd. *fiscal compact*), senza l'adesione della Repubblica ceca oltre che della Gran Bretagna, trattato sottoscritto agli inizi dello scorso marzo e recepito come accordo intergovernativo, in corso di ratifica, in attesa di una condivisione da parte di tutti gli Stati membri, che consenta una sua riconduzione nell'alveo dei trattati UE.

Il trattato contiene, tra l'altro, norme in materia di coordinamento delle politiche economiche dell'eurozona, finalizzate alla crescita sostenibile, alla competitività e alla coesione sociale; assunzione a livello costituzionale, o equivalente, del principio del pareggio di bilancio, inteso come saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche, al netto, quindi, dell'effetto ciclo e delle *una tantum*; riduzione dell'eccedenza del debito pubblico, rispetto al parametro di riferimento del 60 per cento del Pil, nella misura

minima di un ventesimo all'anno; sanzioni per i disavanzi eccessivi; competenza della Corte di giustizia per il mancato adempimento degli obblighi sul pareggio di bilancio.

La componente di solidarietà della nuova *governance* economica è rappresentata dal “Trattato per un Meccanismo europeo di stabilità” (MES), anch'esso in corso di ratifica parlamentare, con l'obiettivo di fornire assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà, come strumento di intervento permanente (*firewall*) sostitutivo sia dell'EFSF (*European Financial Stability Facility*) che dell'EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*), costituiti nel primo semestre 2010 per far fronte alle tensioni che hanno interessato la zona euro.

1.2. Negli ultimi mesi, è stato definito nel nostro Paese l'inserimento del principio del pareggio di bilancio nell'ambito costituzionale, anche per assicurare un'effettiva svolta nel funzionamento delle nostre istituzioni, attraverso un più sicuro percorso di risanamento dei conti. L'equilibrio "strutturale" tra entrate e spese delle pubbliche amministrazioni dovrebbe operare anche a preventivo e potrebbe richiedere un percorso di correzione a consuntivo, con l'individuazione di procedure e compiti chiari per i diversi soggetti istituzionali coinvolti, mediante la prevista legge “rinforzata”, da approvare entro il prossimo febbraio 2013. Nel contempo, è in fase di completamento a livello ordinamentale anche il disegno di attuazione del federalismo fiscale, previsto dalla legge delega n. 42 del 2009, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione<sup>1</sup>, con il suo carico di accresciuta *accountability* delle regioni e degli enti locali e con l'affermazione di un nuovo regime di rapporti fra Stato centrale e autonomie.

Il complesso di tali innovazioni richiede un sistema efficiente di verifica e controllo, che potrebbe realizzarsi attraverso l'ampliamento delle attuali facoltà di accesso al giudice costituzionale da parte della Corte dei conti. Il suo ruolo di chiusura del sistema di garanzie per la sana gestione della finanza pubblica può essere valorizzato, tenendo conto anche della conformità del suo assetto istituzionale alle nuove regole comunitarie, che demandano la verifica del principio del pareggio a un organismo affidabile, indipendente e dotato di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio<sup>2</sup>.

Il rapporto con la Corte costituzionale è indispensabile per assicurare l'effettivo equilibrio del bilancio e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche. Non ci si può, infatti, limitare a prevedere un sistema di analisi, verifica e

<sup>1</sup> Ad oggi i decreti legislativi emanati in base alla legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sono nove: d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 “Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”; d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156 “Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale”; d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”; d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 “Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale”; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”; d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88 “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”; d.lgs. 18 aprile 2012, n. 61 “Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale”.

<sup>2</sup> Cfr. Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 e, ora, art. 5, comma 1, lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012.

valutazione, senza un momento e una procedura di chiusura davanti alla Corte costituzionale, su iniziativa della magistratura competente, che è la Corte dei conti. Le garanzie magistratuali che la Costituzione e la legge le riconoscono sono, fra l'altro, proprio al servizio della credibilità delle "analisi, valutazioni e previsioni indipendenti" in materia di finanza pubblica che la *task force* europea raccomanda.

## 2. Le riforme costituzionali in materia di bilancio

2.1. Come emerge dai lavori dell'Assemblea costituente e dagli approfondimenti dottrinari che ne sono seguiti, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, l'obiettivo fondamentale affidato al precedente art. 81, quarto comma, della Costituzione era il tendenziale perseguimento dell'equilibrio del bilancio, come ribadito, con particolare incisività, anche nella recente sentenza n. 70 del 2012 della Corte costituzionale<sup>3</sup>.

Oltre sessant'anni dopo, tuttavia, si deve constatare che il quadro normativo di riferimento, rimettendo, nella sostanza, alle scelte responsabili di Governo e Parlamento l'equilibrio strutturale delle pubbliche finanze, non è stato in grado di assicurare il perseguimento dell'obiettivo. Considerate anche le implicazioni derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle recenti intese in tema di *governance* della finanza pubblica, si è pervenuti ora a mirate modifiche costituzionali, per rendere più stringente il principio dell'equilibrio come fondamento della sana gestione dei conti pubblici.

Le relative problematiche si presentavano numerose e di complessa soluzione. In primo luogo, l'equilibrio avrebbe dovuto riguardare il bilancio di tutte le pubbliche amministrazioni, rilevante ai fini dell'Unione europea, come prefigurato anche nella pronuncia della Corte costituzionale n. 179 del 2007, che interpreta la dizione "bilancio" contenuta nelle disposizioni costituzionali (art. 100, secondo comma, Cost.) riferita all'intera finanza pubblica. Le conseguenti correzioni avrebbero dovuto agire simmetricamente nelle fasi avverse, giustificando un *deficit*, e in quelle favorevoli, esponendo un avanzo. Sul piano pratico, avrebbe potuto registrarsi, nelle fasi avverse, un disavanzo pari all'effetto del ciclo, "ammortizzandolo" in un periodo limitato. Sembrava opportuno rimettere tale scelta alla preliminare valutazione del Governo, al quale la Costituzione riserva l'iniziativa in materia di bilancio.

L'equilibrio andava perseguito, oltre che *ex post*, anche *ex ante*, con riferimento ai preventivi, sulla base della disciplina comunitaria in materia di politiche economiche e fiscali dei Paesi membri, prevedendo azioni obbligate di riassorbimento dei *deficit* di precedenti esercizi. Occorreva, inoltre, conciliare il vincolo dell'equilibrio con possibili emergenze economiche, naturali, di sicurezza nazionale e, in genere, con eventi straordinari ed eccezionali. Infine, andava disciplinata la transizione dalle attuali regole al nuovo sistema più stringente, con riferimento anche all'art. 119, ultimo comma, che concede alle amministrazioni locali la facoltà di registrare *deficit* per spese d'investimento, secondo la cosiddetta regola aurea, peraltro non accolta in sede europea.

2.2. L'accelerazione per un ridisegno della Costituzione economica è stata indotta dalle intese intergovernative maturate negli ultimi anni e culminate nel Trattato sulla stabilità,

<sup>3</sup> La sentenza, pubblicata il 21 marzo scorso, nel dichiarare l'illegittimità di una legge regionale per violazione dell'art. 81 della Costituzione nel testo allora vigente, afferma, tra l'altro, che "Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti."

sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013, a condizione che dodici contraenti della zona euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica (art. 14 *fiscal compact*).

Il Trattato prevede l'obbligo degli Stati membri di introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore, la "regola del pareggio di bilancio" nei loro ordinamenti giuridici, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e "preferibilmente di natura costituzionale"<sup>4</sup>. Pur trattandosi di accordo internazionale situato, almeno per il momento, al di fuori dell'ordinamento dell'Unione europea, le parti hanno dichiarato di applicare e interpretare il *fiscal compact* "conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea, atteso che lo stesso Trattato ipotizza la sua incorporazione nel sistema UE (artt. 10 e 16).

Un aspetto importante attiene alla cosiddetta giustiziabilità dell'obbligo di "recepire" la regola del pareggio di bilancio nell'ordinamento interno. Gli Stati hanno convenuto di sottoporre alla giurisdizione della Corte di giustizia la verifica dell'osservanza dell'obbligo. Ai sensi dell'art. 8, n. 1, del Trattato, la Commissione europea è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate per attuare le regole sul pareggio di bilancio; la Commissione, esaminate eventuali osservazioni, può concludere nella relazione che non ritiene rispettata la norma. In tal caso, una o più parti contraenti possono adire la Corte di giustizia, cui si può ricorrere, comunque, indipendentemente dalla relazione.

Tali disposizioni hanno contribuito alla nostra riforma costituzionale, apprezzabilmente avviata e sostanzialmente conclusa prima della firma del Trattato; tuttavia, esse fanno emergere la complessità dei rapporti tra Corte di giustizia, competente ad accertare e addirittura a sanzionare il mancato – forse anche il non completo o non corretto – recepimento o rispetto della "regola di pareggio" del bilancio in Costituzione, e la Consulta, tenuta a sindacare la violazione dell'obbligo. La portata delle norme, infatti, potrebbe implicare delicate questioni interpretative, atteso che la definizione di "equilibrio" contenuta nel nuovo testo costituzionale non può che essere coordinata con le analoghe definizioni contenute nella normativa comunitaria, recepite nel *fiscal compact*.

2.3. Nel corso della specifica audizione parlamentare<sup>5</sup> sul disegno di legge governativo e, in genere, sulla problematica dell'introduzione in Costituzione del principio, la Corte dei conti si è soffermata, in particolare, sulle conseguenze derivanti dall'assunzione, a livello costituzionale, del nuovo parametro di riferimento costituito dall'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ha osservato che la recente riforma di contabilità e finanza pubblica reca già un impianto generale volto a incorporare nel sistema nazionale delle decisioni di bilancio i vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea. L'articolazione del ciclo di bilancio e i principali strumenti di programmazione sono coerenti con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea; i profili sostanziali e procedurali della normativa contabile nazionale sono allineati alle procedure europee di

<sup>4</sup> Un'anticipazione di questa previsione è contenuta nel cosiddetto Patto *Europlus*, che impegna gli Stati a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione, fissate nel patto di stabilità e crescita, attraverso uno strumento giuridico nazionale di natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte, indicando a titolo esemplificativo la fonte costituzionale (conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, allegato I, lett.c).

<sup>5</sup> Audizione del 26 ottobre 2011 presso le Commissioni congiunte I Affari costituzionali e V Bilancio della Camera dei Deputati.

sorveglianza, anche di coordinamento *ex-ante* delle politiche di bilancio, che hanno condotto prima al cosiddetto “semestre europeo”, poi al “*fiscal compact*”.

In questa direzione, la riforma, nel definire i principi generali di coordinamento della finanza pubblica, ha stabilito che tutte le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi “in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall’Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità”. La disciplina di presentazione al Consiglio e alla Commissione europea dei programmi di stabilità e di riforma fa rinvio a termini e modalità previsti dal Codice di condotta sull’attuazione del Patto di stabilità e crescita; tutti gli atti, i progetti e i documenti comunitari adottati, contestualmente alla loro ricezione, sono trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell’esame e dell’esercizio delle attività di controllo. L’ambito di riferimento delle norme contabili è il complesso delle amministrazioni pubbliche, che sono tenute all’armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio sulla base dei criteri comunitari; al metodo della programmazione almeno triennale delle risorse, delle politiche e degli obiettivi; alla ripartizione degli obiettivi tra i diversi sottosettori; all’indicazione nei documenti programmatici delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della pubblica amministrazione.

Nella medesima prospettiva, sono state introdotte rilevanti disposizioni intese a rafforzare la disciplina fiscale, ai fini della riduzione del *deficit* e del debito, quali la limitazione dell’utilizzo del risparmio pubblico, soltanto se positivo, a copertura delle riduzioni di entrata in sede di legge di stabilità; il divieto di copertura di nuovi o maggiori oneri con le maggiori entrate correnti a legislazione vigente che dovessero verificarsi in corso d’esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione; la riserva al miglioramento dei saldi dell’eventuale “extra gettito” connesso con un miglioramento del quadro economico. Tali disposizioni, sebbene non configurino direttamente un vincolo all’equilibrio di bilancio, rappresentano criteri di prudenza cui ispirare la politica fiscale, in una prospettiva di medio termine, che possono essere inquadrati nell’ambito dei principi di “equità intergenerazionale” e “sostenibilità delle politiche di bilancio”.

2.4. La legge costituzionale approvata definitivamente dalle Assemblee in doppia lettura, ai sensi dell’articolo 138 della Costituzione (legge costituzionale n. 1 del 2012, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”), accoglie sostanzialmente il testo unificato delle Commissioni parlamentari, tranne la proposta di modifica dell’art. 100 sulla disciplina dei giudizi di legittimità costituzionale per violazione dell’obbligo di copertura. Essa interviene modificando e integrando direttamente gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione (artt. 1-4), precisando termini e contenuti della legge “rinforzata” (art. 5) e fissando la decorrenza delle innovazioni dal 2014 (art. 6).

Il nuovo articolo 81 introduce il principio dell’equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato, senza ricorso all’indebitamento, nel rispetto dei vincoli derivanti dall’Unione europea, tenendo conto delle fasi del ciclo economico, con garanzia di verifiche, preventive e consuntive, e misure di correzione, riproducendo, nella sostanza, la norma del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nonché nel *fiscal compact*. In deroga alla regola, il ricorso all’indebitamento, da deliberare a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, con contestuale definizione del percorso di rientro, è possibile solo in caso di eventi eccezionali o di grave recessione, non affrontabili con le ordinarie decisioni di bilancio; in tali casi, lo Stato contribuisce a

garantire, se necessario, il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali. Sono poi ribaditi il principio della copertura finanziaria delle leggi, estendendolo al bilancio annuale; l'approvazione del rendiconto e l'autorizzazione all'esercizio provvisorio. Il nuovo sesto comma prevede, sul piano delle fonti, una legge costituzionale, da identificarsi con l'art. 5 della stessa legge, che definisce i principi e le norme fondamentali volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni; e una legge "rinforzata", che disciplini in modo puntuale le predette materie.

Il principio generale dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito per tutte le amministrazioni pubbliche è sancito nel nuovo primo comma dell'art. 97, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, realizzando una sorta di rinvio dinamico alla disciplina comunitaria.

Le modifiche al secondo e al comma 3 dell'art. 117 intendono riservare la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ora oggetto di legislazione concorrente, alla competenza esclusiva dello Stato: il legislatore ha inteso così valorizzare il significato autonomo della materia rispetto a quella del "coordinamento", nonostante la giurisprudenza costituzionale avesse inizialmente ravvisato le due espressioni come un'endiadi.

Sulla disciplina dei bilanci degli enti territoriali intervengono le modifiche all'articolo 119, per assicurare il rispetto dell'equilibrio, prevedendo anche in tal caso verifiche, preventive e consuntive, e misure di correzione, elevando a livello costituzionale il concorso all'adempimento dei vincoli economici e finanziari europei. Il ricorso all'indebitamento per finanziare spese d'investimento è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti medesimi ovvero per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio dei bilanci. Viene, infine, precisato che la legge "rinforzata" stabilisce, nel rispetto del principio di coordinamento, le modalità in base alle quali gli enti territoriali assicurano l'equilibrio dei propri bilanci e concorrono, tenendo conto delle fasi del ciclo economico, alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

I contenuti della futura legge rinforzata, da approvare entro febbraio 2013, vengono completati nell'art. 5, prevedendo la disciplina delle verifiche e delle analisi degli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; la definizione delle situazioni di recessione, crisi e altri eventi eccezionali che consentono il ricorso all'indebitamento; l'introduzione di regole sulla spesa per la salvaguardia degli equilibri di bilancio e della riduzione del debito; le modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli altri livelli di governo, nelle fasi avverse e in caso di eventi eccezionali; il contenuto della legge di bilancio; le modalità del ricorso all'indebitamento ai sensi del novellato sesto comma dell'art. 119 e del concorso alla sostenibilità del debito pubblico da parte degli altri livelli di governo; l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione sull'osservanza delle regole di bilancio.

Sul disegno complessivo e sulla problematicità di taluni profili della legge, la Corte dei conti ha espresso il suo parere<sup>6</sup>, ai sensi dell'art. 3 del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte (regio decreto n.1214 del 1934).

<sup>6</sup> Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047, n. 3/2011/CONS, deliberato dalle Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti nell'adunanza del 13 dicembre 2011.

Va evidenziato, tra l'altro, l'abbandono dell'originario terzo comma dell'art. 81, posto a base della configurazione della legge di bilancio come legge formale. La nuova previsione costituzionale prende atto dei contenuti di carattere sostanziale che la legislazione ha attribuito al bilancio, sistematizzati con la riforma contabile, agevolando l'integrazione in un unico disegno di legge dell'attuale bilancio a legislazione vigente e della manovra correttiva, ora affidata alla legge di stabilità. L'esigenza di trasparenza e di leggibilità potrebbe essere assicurata dall'esposizione, nella nuova legge di bilancio, delle due distinte tipologie della legislazione vigente e delle misure di correzione, indicandone i riflessi sui tre saldi di finanza pubblica già individuati nell'attuale disciplina, mentre i dati relativi alle "politiche invariate" potrebbero essere analiticamente esposti nei documenti illustrativi.

Infine, con disposizione sostanzialmente ricognitiva, la legge affida alle Camere il controllo sulla finanza pubblica, con modalità da precisare nei regolamenti parlamentari.

In estrema sintesi, la legge approvata introduce criteri di contabilità economica, notoriamente diversi dallo schema concettuale consolidato che ha caratterizzato la contabilità pubblica in Italia in termini finanziari. Inoltre, va evidenziato che la legge "rinforzata" non potrà essere derogata né da leggi ordinarie, né da decreti legge o legislativi, con la conseguenza di un livello di rigidità che potrebbe porre qualche problema in casi straordinari di necessità e urgenza ovvero con riferimento alla stessa variabilità della materia contabile, in evoluzione anche in sede comunitaria.

2.5. Sul nuovo organismo indipendente da istituire presso le Assemblee legislative conviene soffermarsi, attesa la rilevanza e la delicatezza dei compiti ad esso demandati.

La disposizione recepisce uno degli strumenti, definiti per rafforzare il coordinamento e la sorveglianza dei processi di bilancio negli Stati membri dell'area euro, nel quadro delle misure intese a fronteggiare l'emergenza e la crisi del debito sovrano<sup>7</sup>, che fanno riferimento al requisito di indipendenza funzionale anche nei confronti delle autorità di bilancio, individuabili sia nel Governo che nel Parlamento. Sotto tale profilo, la legge "rinforzata" potrebbe chiarire la portata della collocazione "presso le Camere" disposta dal legislatore costituzionale, nonché il rapporto con la Corte dei conti, che costituisce l'organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri della finanza delle pubbliche amministrazioni, e con lo stesso Parlamento, il quale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, della nuova legge costituzionale, esercita "la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni."

Importante si manifesta, poi, il concetto di "valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio", espressamente indicato tra i compiti del nuovo organismo, certamente avente natura non magistratuale. Il suo ambito applicativo andrebbe precisato, evitando interpretazioni di carattere normativo, già riservate dalla Costituzione ad altri organi.

A ben vedere, quindi, le funzioni che dovrebbe esercitare il nuovo "organismo indipendente" e quelle intestate alla Corte dovrebbero ad un tempo risultare differenziate e complementari, con ruoli ontologicamente diversi. In linea con le regole dell'Unione europea, l'attività dell'istituendo organismo dovrebbe avere funzione

<sup>7</sup> Trattasi del c.d. *six pack*, approvato dal Consiglio europeo il 4 ottobre 2011 e formalizzato con l'adozione degli atti del 16 novembre 2011: Regolamenti (UE) n. 1173/2011; n. 1174/2011; n. 1175/2011; n. 1176/2011; n. 1173/2011; direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011.

strumentale e di servizio a favore del Parlamento, fornendo in tal modo elementi utili alla stessa Corte dei conti nella propria attività di verifica dell'assenza, negli atti normativi, di profili di criticità, da sottoporre al vaglio del giudice costituzionale.

In tale direzione si muove uno specifico ordine del giorno<sup>8</sup> delle Commissioni senatoriali I e V, accolto dal Governo, che impegna l'esecutivo ad iniziative intese a disciplinare modalità e condizioni per consentire alla Corte dei conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura, ai sensi del novellato articolo 81.

2.6. Quanto al rispetto del principio del pareggio, come anche di quello relativo alla copertura degli oneri, l'accesso della Corte dei conti alla Corte costituzionale non può che rivelarsi uno dei possibili esiti, probabilmente una *extrema ratio*. Non è un caso che i pronunciamenti della Corte costituzionale sul rispetto del precedente art. 81, anche su ricorso in via incidentale in sede di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, non siano frequenti, atteso che l'organismo di controllo esterno è chiamato ad operare, nell'esercizio della propria funzione, in occasioni differenti (es. audizioni, e dunque anche prima che la legge venga promulgata) e attraverso "misure" o pronunciamenti di diverso tenore (es. referti, deliberazioni rese in sede di controllo sulla gestione, pareri).

Già oggi la Corte dei conti dà un contributo particolarmente qualificato per il rispetto dell'obbligo di copertura delle leggi, attraverso il controllo preventivo delle variazioni di bilancio, occasione di riscontro per l'eventuale accesso alla Corte costituzionale; inoltre, essa riferisce al Parlamento sulla quantificazione degli oneri e sulla tipologia delle coperture. L'intera attività di controllo e monitoraggio della finanza pubblica confluisce, poi, nel referto al Parlamento sul coordinamento della finanza pubblica, sulla funzionalità del sistema e sull'efficacia degli strumenti di regolazione posti a presidio degli obiettivi fissati. Ancora, essa può sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio annuale sul rendiconto generale dello Stato.

Sembrerebbe ora opportuno che l'attività esercitata dalla Corte dei conti su richiesta dalle Commissioni parlamentari, attraverso audizioni sui documenti di programmazione e sul disegno di legge di stabilità, sia recepita nella legge rinforzata e sia resa coerente con il nuovo assetto normativo, prevedendo l'obbligo di referto al Parlamento. Altrettanto dicasi dell'apporto della Corte dei conti per le verifiche a consuntivo sull'equilibrio dei bilanci e sul rispetto degli obiettivi in tema di contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni: onde consentire maggiore completezza dell'esame parlamentare, potrebbe essere previsto l'obbligo del Governo di fornire, entro tempi prestabiliti, le sue controdeduzioni alle osservazioni formulate dalla Corte medesima.

Il monitoraggio da parte di un organismo indipendente e costituzionalmente garantito, come previsto dalla legge costituzionale in armonia con gli accordi europei, dovrà, quindi, essere svolto con criteri diversi dagli attuali e in tempi anticipati rispetto alla parifica del rendiconto generale dello Stato, anche sulla base di quadri di raccordo tra contabilità finanziaria ed economica per tutti i livelli di governo (*ex ante* ed *ex post*). La disponibilità all'inizio di marzo dei conti delle amministrazioni pubbliche dell'anno precedente e il nuovo calendario conforme alla programmazione europea, con la presentazione del Documento di economia e finanza entro il 10 aprile, necessariamente

<sup>8</sup> Ordine del giorno n. G5.100 del 15 dicembre 2011.

comportano una valutazione dei risultati conseguiti, delle cause di eventuali scostamenti e difficoltà di funzionamento dei meccanismi predisposti per il coordinamento della finanza pubblica.

### **3. I principali provvedimenti contabili del 2011**

3.1. Il quadro programmatico delineato nel Documento di economia e finanza e nel Programma di stabilità presentati dal Governo nell'aprile 2011, oggetto della raccomandazione della Commissione europea, indicava una riduzione dell'indebitamento netto tale da consentire di raggiungere nel 2014 l'obiettivo di quasi pareggio del bilancio pubblico. Le due manovre correttive dell'estate 2011 (decreto legge n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2011, e decreto legge n. 138, convertito dalla legge n.148 del 2011) puntavano ad anticipare il pareggio del bilancio al 2013, sulla base delle intese europee, nell'ipotesi di quadro macroeconomico immutato rispetto al Documento di economia e finanza, ipotesi che non ha retto al vaglio dei successivi accadimenti, in considerazione sia dell'evoluzione della situazione economica globale, sia degli inevitabili riflessi della stessa manovra correttiva.

Alla necessaria revisione del quadro macroeconomico di riferimento si è provveduto con la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, presentata alle Camere il 22 settembre 2011, in leggero ritardo rispetto al termine previsto dalla riforma (20 settembre) e priva del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sulle linee guida di ripartizione degli obiettivi con gli altri livelli di governo.

La valutazione della Corte dei conti sulla complessiva manovra di correzione dei conti pubblici per il periodo 2010-2014<sup>9</sup> poneva in luce, tra l'altro, che gli obiettivi sarebbero stati perseguiti soprattutto attraverso un imponente aumento delle entrate, con un effetto netto intorno ai 75 miliardi, lasciando sostanzialmente invariata l'incidenza del bilancio pubblico sul prodotto interno lordo. Si rilevava, nell'occasione, una non adeguata considerazione delle negative conseguenze sulla crescita di una correzione così sbilanciata, probabilmente "alla base dei ricorrenti segnali di sfiducia dei mercati, più sensibili alle modalità di attuazione del riequilibrio e alle prospettive di sviluppo che al traguardo del mero azzeramento del disavanzo".

Parte rilevante della complessiva manovra sarebbe stata la revisione del sistema fiscale e assistenziale, delineata nel disegno di legge delega presentato dal Governo (A.C.4566), dalla cui attuazione erano attesi effetti positivi sull'indebitamento netto per 40 miliardi, già incorporati nel quadro di finanza pubblica delineato nella Nota di aggiornamento, da reperire soprattutto con il riordino della spesa sociale e la riduzione delle agevolazioni fiscali.

Sull'argomento e, più in generale, sull'evoluzione del sistema fiscale, la Corte dei conti ha manifestato le sue valutazioni al Parlamento<sup>10</sup>, ponendo in luce, da un lato, la problematicità

di una riforma complessiva del prelievo senza adeguata copertura finanziaria, anzi con l'esigenza di destinare al sollievo dei saldi una parte non trascurabile di esso; dall'altro, la sempre maggiore evidenza delle distorsioni che caratterizzano l'attuale sistema di prelievo obbligatorio, che renderebbero non più rinviabile un'idonea

<sup>9</sup> Audizione della Corte dei conti presso le Commissioni congiunte bilancio di Camera e Senato del 3 novembre 2011.

<sup>10</sup> Audizioni presso la VI Commissione Finanze e Tesoro della Camera dei Deputati dell'11 ottobre 2011 sull'A.C. 4566, recante "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale", e presso l'analoga Commissione del Senato della Repubblica del 16 novembre 2011 nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale.

riforma<sup>11</sup>. Di recente, il nuovo Governo ha presentato alle Camere un nuovo disegno di legge delega, recante “Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”, dopo la sostituzione, in sede di manovra correttiva di fine 2011, delle entrate riferite alla precedente delega con altre entrate certe.

3.2. La legge di stabilità per il 2012 e per il triennio 2012-2014, approvata in tempi del tutto inconsueti<sup>12</sup>, non incide significativamente sui saldi di finanza pubblica, atteso che la correzione necessaria al raggiungimento degli obiettivi concordati in sede europea era sostanzialmente avvenuta con i due decreti legge convertiti più volte richiamati. La sua funzione, pertanto, si limita al consolidamento della correzione, da un lato attraverso la definizione del complessivo quadro normativo, in relazione a scelte ritenute prioritarie che comportano definanziamenti e rifinanziamenti di impatto corrispondente sui saldi, ovvero regolazioni contabili caratterizzate da neutralità finanziaria; dall’altro, mediante l’individuazione e la definizione delle modalità di attuazione delle riduzioni di spesa, per circa 18 miliardi di euro nel triennio, delle amministrazioni

centrali, stabilite con la manovra correttiva e ripartite tra i dicasteri con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2011<sup>13</sup>.

Oltre alle variazioni compensative, incentrate sull’utilizzo del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, la specificazione delle riduzioni di spesa già decise nella manovra estiva evidenzia la difficoltà di individuare interventi efficaci di riduzione della spesa corrente e il conseguente sempre più ampio ridimensionamento delle spese in conto capitale, con un complessivo accentuarsi del fenomeno di dequalificazione già notato in precedenza.

La legge di stabilità conferma l’autocopertura integrale, senza ricorso al margine di risparmio pubblico risultante dal confronto con il bilancio assestato dell’anno precedente, in linea con la riforma contabile, che ne consente l’utilizzo, in caso di risparmio pubblico positivo, solo per la copertura di minori entrate. Vanno, tuttavia,

<sup>11</sup> Tra queste distorsioni, erano evidenziate l’elevata pressione fiscale, contestuale all’anomala dimensione dell’evasione; lo squilibrio nella distribuzione del prelievo, che penalizza il lavoro, la famiglia e l’impresa, a vantaggio di consumi e patrimonio; l’elevata progressività dell’imposta sul reddito; la non sempre adeguata evoluzione dell’organizzazione e delle procedure tributarie.

<sup>12</sup> Legge 12 novembre 2011, n. 183.

<sup>13</sup> Si riporta l’art. 1, comma 1, del decreto legge n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011: “1. In anticipazione della riforma volta ad introdurre nella Costituzione la regola del pareggio di bilancio, si applicano le disposizioni di cui al presente titolo. Gli importi indicati nella tabella di cui all’allegato C al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, alla voce “indebitamento”, riga “totale”, per gli anni 2012 e 2013, sono incrementati, rispettivamente, di 6.000 milioni di euro e 2.500 milioni di euro. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze entro il 25 settembre 2011, i predetti importi sono ripartiti tra i Ministeri e sono stabiliti i corrispondenti importi nella voce “saldo netto da finanziare”. L’importo previsto, per l’anno 2012, al primo periodo del presente comma può essere ridotto di un importo fino al 50 per cento delle maggiori entrate previste dall’articolo 7, comma 6, in considerazione dell’effettiva applicazione dell’articolo 7, commi da 1 a 6, del presente decreto.” Si riporta, altresì, l’art. 10, commi 4 e 5, del decreto legge n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2011: “4. I Ministri competenti propongono, in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità per il triennio 2012-2014, gli interventi correttivi necessari per la realizzazione degli obiettivi di cui al comma 2. Il Ministro dell’economia e delle finanze verifica gli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica derivanti dai suddetti interventi, ai fini del rispetto degli obiettivi di cui al medesimo comma. 5. Qualora, a seguito della verifica, le proposte di cui al comma 4 non risultino adeguate a conseguire gli obiettivi in termini di indebitamento netto assegnati ai sensi del comma 2, il Ministro dell’economia e delle finanze riferisce al Consiglio dei Ministri e, eventualmente, con la medesima legge di stabilità e’ disposta la corrispondente riduzione delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell’ambito delle spese rimodulabili di cui all’articolo 21, comma 5, lettera b), della citata legge n. 196 del 2009, delle missioni di spesa di ciascun Ministero interessato, a valere sulle risorse accantonate di cui al citato comma 3.”

notate alcune rilevanti deroghe o improprie applicazioni della disciplina introdotta con la riforma: a parte la formale collocazione in allegato del saldo netto da finanziare, che costituisce la prima delle decisioni demandate alla legge di stabilità, emerge, in primo luogo, l'inclusione di norme di carattere ordinamentale e organizzatorio, indotte dall'esigenza sia di favorire il conseguimento delle riduzioni di spesa, soprattutto di quelle non rimodulabili, dei Ministeri; sia di sostenere la crescita e lo sviluppo, in attuazione delle misure prospettate alle istituzioni europee per assicurare una finanza pubblica più sostenibile e per creare condizioni strutturali favorevoli.

Si osservano, poi, talune disposizioni di rifinanziamento, che non sembrano avere i presupposti previsti per l'inserimento nella legge di stabilità. Infine, va segnalato l'utilizzo improprio del provvedimento come strumento attuativo di precedenti norme sostanziali, con riferimento alle richiamate riduzioni di spese dei Ministeri<sup>14</sup>. Anche sulla base di quanto avvenuto nel 2010, in occasione della prima esperienza di legge di stabilità, sembrerebbe confermato il fenomeno di mutazione della natura di questo strumento normativo, concepito dal legislatore come veicolo per l'attuazione delle manovre correttive, evitando i gravi inconvenienti emersi soprattutto nella fase terminale della precedente legge finanziaria.

Lo straordinario periodo di emergenza economico-finanziaria, nel quale sono maturate le condizioni per l'anticipo delle manovre di rientro e per l'immediata approvazione parlamentare della legge di stabilità entro la prima metà di novembre 2011, può spiegare perché il provvedimento appare in gran parte divergente dal modello disegnato nella riforma e del tutto assimilabile alle leggi *omnibus* che hanno caratterizzato il precedente ordinamento.

3.3. Un importante tassello del disegno complessivo di correzione dei conti pubblici è costituito dall'assestamento del bilancio, che la riforma contabile ha confermato come indispensabile strumento di adeguamento alle effettive esigenze della gestione, soprattutto mediante il riconoscimento di una flessibilità corrispondente a quella disposta per il bilancio di previsione.

Per l'esercizio 2011, il provvedimento di assestamento avrebbe dovuto corrispondere pienamente alle disposizioni della riforma, sia sotto il profilo sostanziale del suo contributo al rigoroso contenimento degli oneri, sia per la puntuale applicazione della relativa disciplina contabile. Mentre il primo aspetto è ampiamente osservato, attraverso una notevole riduzione del saldo netto da finanziare approvato con la legge di bilancio (oltre 9 miliardi), qualche considerazione merita la rispondenza alle prescrizioni normative, soprattutto con riferimento alla richiamata flessibilità.

Come avvenuto in precedenza, sul piano concreto anche nel 2011 il ricorso a questa facoltà da parte delle amministrazioni è stato sostanzialmente nullo, anche per le diffuse difficoltà applicative degli strumenti di programmazione finanziaria. Risulta, peraltro, ancora una volta disapplicata la norma che dispone le stesse modalità previste

<sup>14</sup> Al fine di assicurare l'assoluta trasparenza e congruità delle riduzioni di spesa, sarebbero state necessarie nel disegno di legge informazioni di dettaglio, a livello di macroaggregati e capitoli, idonee a rappresentarne appieno l'effettiva portata, con la specificazione dei criteri adottati nella stima del loro impatto per categorie economiche omogenee, e ogni altro elemento utile a dimostrarne l'effettiva sostenibilità, anche in applicazione dell'art. 17, commi 3 e 4, della riforma.

per il bilancio di previsione per la dimostrazione, in appositi allegati, delle variazioni compensative operate<sup>15</sup>.

Si auspica che tali difficoltà possano essere superate in occasione dell'assestamento per l'anno in corso, anche sulla base delle istruzioni emanate di recente<sup>16</sup>, che fanno opportunamente riferimento sia a tale disposizione, sia al temporaneo ampliamento della flessibilità alle missioni, disposto con la manovra estiva del 2010.

3.4. Il disegno di legge di bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014, presentato alle Camere in lieve ritardo, consolida la rigorosa azione di contenimento della spesa, necessaria per il conseguimento degli obiettivi condivisi in sede europea, accogliendo gli effetti finanziari delle leggi nn. 111 e 148 del 2011, recanti l'essenza della manovra correttiva volta al pareggio del bilancio del settore pubblico nel 2013, tranne che per le riduzioni apportate ai Ministeri, ripartite tra i dicasteri di spesa con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, mentre la loro concreta individuazione è stata affidata alla legge di stabilità.

La struttura del bilancio conferma l'articolazione in 34 missioni e 172 programmi, come nel precedente esercizio, mentre la sua natura sostanziale discende sia dalle rimodulazioni di spese previste da leggi vigenti (fattori legislativi), sia dalla quantificazione degli oneri aventi natura obbligatoria per il funzionamento degli enti pubblici, in precedenza determinati nella tabella C della legge finanziaria.

3.4.1. Sulla problematica della più pertinente allocazione degli stanziamenti in bilancio, con riferimento alla riconosciuta esigenza di eliminare i cosiddetti capitoli promiscui, le nuove previsioni manifestano un passo avanti nell'applicazione della disciplina concernente il "manutentore unico", cioè la gestione centralizzata degli oneri per la manutenzione, ordinaria e straordinaria, degli edifici in uso governativo. Tuttavia, la non ancora completa adesione delle amministrazioni a tale impostazione, di recente rafforzata in sede di manovra correttiva con l'accentramento dei predetti oneri, a decorrere dal 2013, nel Ministero dell'economia e delle finanze per le decisioni di spesa dell'Agenzia del demanio, ha indotto all'emanazione di specifiche istruzioni al fine di attivare le necessarie variazioni di bilancio<sup>17</sup>.

Si ribadisce ancora una volta, sul piano più generale, l'esigenza che a livello di capitolo-unità gestionale di base, nell'ambito dell'unità decisionale o programma, sia individuata una aggregazione idonea e omogenea che possa rispondere adeguatamente alle analitiche necessità di dettaglio per un controllo efficace, anche in vista dell'esercizio della delega sul completamento della riforma della struttura del bilancio.

3.4.2. L'estensione alle missioni dei margini di flessibilità previsti dalla riforma, disposta per il triennio 2011-2013 dall'art. 2, comma 1, del decreto legge n. 78 del 2010, ha consentito, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza

<sup>15</sup> Si riporta l'art. 33, comma 3, della legge n. 196 del 2009 aggiornata: "3. Con il disegno di legge di cui al comma 1 possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione con le modalità indicate dall'articolo 23, comma 3."

<sup>16</sup> Circolare Mef-RGS n. 17 del 2012, recante "Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e revisione del budget economico per l'anno 2012".

<sup>17</sup> Cfr. art. 12 del decreto legge n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011. Le istruzioni operative si rinviengono nella circolare n. 13/2012 del Mef-RGS.