

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Lo stesso art. 3 individua nelle Regioni i soggetti cui trasferire i beni del demanio idrico. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare non ha ancora predisposto gli elenchi richiesti.

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 per i beni e le attività culturali - Segretariato generale un "Protocollo d'Intesa" che, 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 delineato un percorso procedurale che prevede, a fronte della presentazione di istanza da parte dell'ente territoriale interessato, l'avvio di un percorso di valorizzazione che si sviluppa in tre fasi, tutti governati attraverso Tavoli Tecnici Operativi⁴¹.

Sono pervenute istanze da parte di Enti territoriali per circa 580 beni, di cui circa 450 ritenute conformi al disposto legislativo e pertanto perseguibili. Si tratta di richieste, pervenute in forte prevalenza da parte di Amministrazioni comunali e solo in minima misura da parte di Province e Regioni, destinate ad aumentare in quanto il disposto legislativo dell'art. 5, comma 5 è stato portato a regime.

Nel corso del 2012 è stato approvato un programma di valorizzazione per undici iniziative nei territori delle Regioni del Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia, Campania e Umbria per un valore complessivo di 12,5 milioni. E' stato altresì sottoscritto un accordo di valorizzazione per nove iniziative nelle Regioni di Marche e Veneto, per un valore di circa 101,1 milioni. Infine si è perfezionato un atto di trasferimento di dieci immobili siti nelle Regioni di Piemonte, Toscana, Liguria, Umbria e Lombardia per un importo complessivo di circa 77,4 milioni.

⁴¹ 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 di 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.

L'Agenzia del Demanio ha comunicato che, allo stato attuale sono stati concordati tre atti di trasferimento di altrettanti immobili eseguiti e precisamente: ex Convento di San Domenico a San Gimignano (SI), Chiesa di San Lorenzo in Ponte a San Gimignano (SI), Teatro La Pergola a Firenze. Sono stati sottoscritti tre Accordi di Valorizzazione ed i relativi beni sono in corso di trasferimento: ex Caserma Cavalli a Torino, Castello di Masegra a Sondrio, ex Aeroporto Eleuteri a Castiglione del Lago (PG). Sono in attesa di sottoscrizione tre accordi di Valorizzazione: Casa del Boccaccio a Certaldo (FI), ex Carcere di S. Agata a Bergamo, ex Castiglia a Saluzzo (CN).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

8. Le risultanze dei conti allegati

Ai risultati concernenti il conto generale del patrimonio dello Stato vanno aggiunti quelli delle Aziende autonome statali, vale a dire dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Istituto agronomico per l'oltremare i cui conti patrimoniali sono esposti secondo la classificazione SEC'95.

Si osserva un miglioramento della gestione patrimoniale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di circa 89 milioni. Infatti l'eccedenza passiva al 1° gennaio 2012 era pari a circa 407 milioni, al 31 dicembre raggiunge circa i 318 milioni e determina così l'indicato miglioramento.

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).

8.1. Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato

Come è noto, l'art. 23-*quater* del DL n. 95 del 2012 ha disposto, a decorrere dal 1° dicembre del 2012, l'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane, la quale da detta data ha assunto la denominazione di Agenzia delle dogane e dei monopoli di Stato.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'8 novembre u.s., in attuazione di quanto previsto dalla norma primaria, le funzioni dell'A.A.M.S. sono state attribuite, con la decorrenza su richiamata, all'Agenzia delle dogane ed è stato disposto il contestuale trasferimento delle risorse umane alla stessa Agenzia. Mentre, in assenza di una norma transitoria, le risorse strumentali sono state trasferite dal 1° gennaio del prossimo anno ed è stato previsto che le operazioni contabili per la frazione di anno che residua siano ancora imputate al bilancio di esercizio dell'A.A.M.S..

Pertanto, contabilmente, gli effetti dell'incorporazione decorrono dal 1° gennaio 2013, con ciò consentendo la regolare chiusura dell'esercizio finanziario in corso e la parifica del relativo rendiconto in allegato al rendiconto del Ministero dell'economia e delle finanze come per i precedenti esercizi.

A seguito della riforma, dunque, dal prossimo anno non sarà allegato al bilancio dello Stato e al conto del patrimonio il rendiconto della ex A.A.M.S..

Il rendiconto patrimoniale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, a seguito del decreto interministeriale 18 aprile 2002⁴², rappresentato in analogia a quanto previsto per il rendiconto patrimoniale dello Stato, si ripartisce in due Sezioni: Sez. I, con la dimostrazione dei conti accesi ai componenti attivi e passivi del patrimonio⁴³, raccordati con il SEC'95; Sez. II, con la dimostrazione di concordanza tra gli accertamenti di competenza del bilancio ed il rendiconto patrimoniale. In particolare, questa Sezione riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di competenza del bilancio alla luce della nuova impostazione del bilancio per unità

⁴² Emanato in attuazione dei commi 1 e 2, dell'art. 14 del d.lgs. 7 agosto 1977, 279 – "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio, riordino del sistema di Tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato".

⁴³ Attività finanziarie (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari), attività non finanziarie prodotte (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione), attività non finanziarie non prodotte (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione), passività finanziarie (mezzi di pagamento o strumenti finanziari e simili).

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

previsionali di base e, in particolare per le spese, secondo le funzioni-obiettivo. Determina l'ammontare dell'entrata netta e quello della spesa netta, corrispondente al beneficio o alla perdita apportati dalla gestione di competenza del bilancio al patrimonio.

Dal riassunto delle attività e delle passività indicate nella Sezione I, si osserva, come già indicato, un miglioramento della gestione patrimoniale di circa 89 milioni. L'eccedenza passiva al 1° gennaio 2012 pari a circa 407 milioni scende infatti a 318 milioni al 31 dicembre.

8.2. Istituto agronomico per l'Oltremare

Il rendiconto dell'Istituto è rappresentato in analogia a quanto previsto per il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale dello Stato⁴⁴.

La situazione patrimoniale a fine esercizio accerta un patrimonio netto di circa 4,3 milioni; le attività finanziarie complessive sono pari a 9,9 milioni, in flessione rispetto al 2011 (-340 mila euro), flessione che ha interessato anche le passività, pari a 5,6 milioni (-706 mila euro).

PAGINA BIANCA

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORDINAMENTO CONTABILE

1. Premessa: 1.1. *La disciplina europea*; 1.2. *Adeguamento del sistema interno*; 1.3. *Rigore e crescita*

2. Il nuovo assetto costituzionale: 2.1. *La legge “rinforzata”*; 2.2. *Il controllo di costituzionalità*; 2.3. *La legge n. 213 del 2012*; 2.4. *La giurisprudenza costituzionale*; 2.5. *Corti europee e effetti sui bilanci degli Stati*

3. I provvedimenti contabili del 2012: 3.1. *L'assestamento del bilancio dello Stato*; 3.2. *Il rendiconto del 2011*; 3.3. *L'anticipo della manovra correttiva*; 3.4. *La Nota di aggiornamento del DEF*; 3.5. *Il bilancio 2013-2015*; 3.6. *La legge di stabilità 2013*; 3.7. *La legge anticorruzione*; 3.8. *Anomalie della legislazione di spesa*

4. Attuazione e prospettive della riforma contabile: 4.1. *Revisione della struttura del bilancio e potenziamento della cassa*; 4.2. *Delimitazione dei confini della finanza pubblica*; 4.3. *La banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche*; 4.4. *Il rapporto mensile sulle entrate*; 4.5. *Il rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali*; 4.6. *La “spending review”*; 4.7. *L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio*; 4.8. *I vincoli del Patto di stabilità interno*; 4.9. *Il rendiconto del 2012*; 4.10. *Valutazione e monitoraggio delle opere pubbliche*; 4.11. *Il ritardo nel pagamento dei debiti pregressi*; 4.12. *Ritardi e inadempimenti normativi*; 4.13. *L'integrazione delle contabilità finanziaria e economica*; 4.1. *Le modifiche alla legge quadro di contabilità*

Premessa*1.1. La disciplina europea*

La tempestiva ratifica dei trattati su *fiscal compact* e Meccanismo europeo di stabilità ha segnato, per il nostro Paese, un forte richiamo alla fiducia nella moneta unica e all'evoluzione positiva dell'integrazione europea. I trattati tracciano interventi inseriti in un ampio quadro di revisione della *governance* economica, come risposta alla grave crisi che ha investito i debiti sovrani, risposta fondata, da un lato, sul rafforzamento delle regole per la disciplina fiscale; dall'altro, su meccanismi di sostegno per fronteggiare crisi di liquidità o periodi di difficile accesso ai mercati finanziari da parte di Paesi membri.

La contestuale modifica dell'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'UE ha consentito l'istituzione di un meccanismo permanente di stabilità, MES, destinato prima ad affiancare, poi a sostituire gli strumenti transitori di stabilizzazione finanziaria, *European financial stabilisation mechanism*, EFSM, e *European financial stability facility*, EFSF, previsti originariamente per 3 anni (fino al 31 dicembre 2012), poi

L'ORDINAMENTO CONTABILE

prorogati fino al 30 giugno 2013. Il MES mira alla tutela della stabilità della zona euro nel suo insieme, fornendo assistenza finanziaria agli Stati con rigorose condizioni. L'organismo è in grado di mobilitare risorse attraverso emissione di strumenti finanziari e accordi con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi, con un capitale sottoscritto di 700 miliardi, di cui 80 versati, e una combinazione di capitale richiamabile e di garanzie degli Stati membri della zona euro per 620 miliardi. Il trattato disciplina le procedure di accertamento del rischio per la stabilità che rende indispensabile l'intervento, della concessione di assistenza con le relative modalità, delle condizioni di utilizzo e del monitoraggio della loro realizzazione da parte degli Stati assistiti. Esso è entrato in vigore l'8 ottobre 2012, con la ratifica dei 17 Stati membri dell'eurozona.

A esso si affiancano strumenti d'intervento *anti-spread*, decisi nel vertice del giugno 2012 e destinati ai Paesi in regola con le raccomandazioni europee, alla ricapitalizzazione del sistema bancario spagnolo e al Patto per crescita e occupazione, con misure di sostegno immediato per l'economia. La decisione della Banca centrale europea di procedere ad acquisti illimitati di titoli sovrani e la sentenza della Corte costituzionale tedesca, favorevole a *fiscal compact* e meccanismo di stabilità, completano il quadro di una solida rete di difesa dell'euro.

Il trattato sul *fiscal compact* è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, con la ratifica di dodici Paesi dell'eurozona (Austria, Cipro, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Finlandia, Portogallo e Slovenia); a essi, il 17 gennaio 2013, si è aggiunta la Slovacchia. Anche quattro Paesi non aderenti alla zona euro (Lettonia, Lituania, Romania e Danimarca) hanno provveduto alla sua ratifica.

Un ulteriore rafforzamento della sorveglianza di bilancio per i Paesi dell'area euro, in particolare per gli Stati soggetti alla procedura di *deficit* eccessivo o con difficoltà nel mantenimento della stabilità finanziaria, è previsto dal *two pack*, consistente in due regolamenti presentati dalla Commissione europea nel novembre del 2011 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà. Le proposte del *two pack* hanno seguito la procedura legislativa ordinaria; il Parlamento europeo ha approvato a larga maggioranza, il 12 marzo 2013, le due risoluzioni legislative che recepiscono gli emendamenti concordati con Consiglio e Commissione europea; il 13 maggio scorso i due regolamenti nn. 385 e 386/2011 sono stati definitivamente approvati.

In base all'art. 7, comma 6, lett. a), di quest'ultimo regolamento, a richiesta della Commissione, lo Stato membro soggetto a monitoraggio rinforzato per la correzione dei disavanzi eccessivi “*elabora, in coordinamento con i più importanti istituti nazionali di revisione, una revisione complessiva e indipendente dei conti delle Amministrazioni pubbliche, intesa a valutare l'affidabilità, la completezza e l'esattezza dei conti pubblici ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi*”. Pare in proposito evidente, specie sul fronte della verifica della “affidabilità, completezza ed esattezza dei conti pubblici”, il contributo che potrà essere offerto dalla Corte dei conti.

1.2. Adeguamento del sistema interno

L'adeguamento del nostro sistema di regole interne alle nuove disposizioni europee è avvenuto con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, che delinea gli aspetti essenziali del pareggio strutturale del bilancio nella Costituzione, rinviandone la disciplina di dettaglio a una legge “rinforzata”, approvata poi col n. 243

L'ORDINAMENTO CONTABILE

del 2012, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, entro i termini previsti.

Il nuovo ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, definito dalla riforma contabile (legge n. 196 del 2009, modificata e integrata dalla legge n. 39 del 2011) e il rafforzamento del controllo sugli obiettivi di riequilibrio dei conti, si muovono sulle linee indicate nel *fiscal compact* e nelle predette leggi, costituzionale e “rinforzata”.

Per far fronte ai nuovi impegnativi compiti di garanzia e alta valutazione, con carattere di terzietà, in materia di pubbliche finanze, derivanti da tali fondamentali innovazioni, la Corte dei conti dovrà dotarsi di strumentazioni adeguate, partendo dal potenziamento del sistema di informazioni finanziarie, contabili, di statistica economica e di contabilità economica nazionale, allargando l'orizzonte del sistema informativo integrato all'intero conto della pubblica amministrazione, anche con la collaborazione delle amministrazioni interessate, in primo luogo Ragioneria generale dello Stato e Istituto nazionale di statistica. Preziosa si rivela, in proposito, la banca dati unitaria, disposta dalla riforma contabile presso il Ministero dell'economia e delle finanze, alimentata da tutte le Amministrazioni pubbliche: la realizzazione di tale fondamentale strumento di conoscenza nei tempi previsti dal legislatore, anche prima della conclusione del processo di armonizzazione dei conti pubblici, appare un nodo strategico da sciogliere al più presto, superando difficoltà e resistenze di varia natura.

1.3. Rigore e crescita

Il recente Consiglio europeo del 14 e 15 marzo 2013 ha deciso che, nel pieno rispetto del Patto di stabilità e crescita, le possibilità offerte per equilibrare la necessità di investimenti pubblici produttivi con gli obiettivi della disciplina di bilancio potranno essere sfruttate nella procedura del semestre europeo, per la quale tutti gli Stati membri sono tenuti a presentare, entro aprile, i loro programmi di stabilità e convergenza. Pertanto, gli Stati con *deficit* annuo inferiore al 3 per cento possono sfruttare i margini previsti dal Patto di stabilità, includendo nei documenti di programmazione misure e interventi a favore della crescita, con una valutazione della Commissione più flessibile nel formulare le proprie raccomandazioni, in presenza di un impegno virtuoso verso la stabilità di bilancio.

Il Documento di economia e finanza 2013, presentato tempestivamente alle Camere il 10 aprile scorso, in situazione di *prorogatio* dell'esecutivo, conferma le anticipazioni della relazione di aggiornamento che ha preceduto il varo del decreto-legge sul pagamento dei debiti delle pubbliche Amministrazioni, mantenendo l'obiettivo del pareggio strutturale nel periodo di riferimento, come previsto dalle regole europee e nella nostra novellata Costituzione. Le risoluzioni parlamentari di approvazione impegnano il nuovo Governo ad assumere tutte le iniziative per favorire una positiva conclusione della procedura di disavanzo eccessivo e a riconsiderare in tempi brevi il quadro di finanza pubblica, individuando gli interventi di attuazione delle nuove linee programmatiche, sottoponendole tempestivamente al Parlamento e agli organismi europei.

L'avvenuto sostanziale riequilibrio delle finanze pubbliche, sia pure con indesiderati e in qualche misura inattesi effetti negativi sul sistema economico e sociale, ha consentito l'uscita dell'Italia dalla procedura di disavanzo eccessivo intrapresa a fine 2009, senza ricorrere a proroghe di termini o a richieste di assistenza finanziaria: ciò, se

L'ORDINAMENTO CONTABILE

da un lato riafferma la solidità del nostro sistema, dall'altro sottolinea l'esigenza assoluta di cogliere le opportunità offerte dal contesto europeo, oggi più favorevole agli interventi per la crescita e l'occupazione.

Il riequilibrio del saldo strutturale dovrebbe ridurre il rischio, per il nostro Paese, di nuove crisi di fiducia, con vantaggi in termini di riduzione dello *spread* sui tassi d'interesse. Il saldo strutturale non è tuttavia direttamente misurabile e le metodologie utilizzate per la sua costruzione presentano elementi di discrezionalità che, anche se condivisi a livello europeo, ne rendono incerta la valutazione da parte dei mercati. La persistenza di un disavanzo nominale segnala ancora un fattore di fragilità della nostra finanza pubblica e un elemento di esposizione agli umori dei mercati. In tale situazione, la *spending review*, intesa come metodologia permanente e strategica di governo delle pubbliche finanze, diventa un'occasione per ripensare le politiche pubbliche e le strutture che le supportano, ponendole al servizio di un reale sviluppo competitivo della nostra economia, divenendo anche uno strumento per la stabilizzazione del debito, priorità politica incorporata ora nel *fiscal compact*, nella fase di avvicinamento verso una maggiore integrazione delle politiche comunitarie e dell'orizzonte istituzionale europeo. La revisione della spesa va, pertanto, considerata nel medio-lungo periodo, rivisitando le modalità di produzione dei servizi pubblici, per favorire le tecniche meno costose e le politiche più produttive in termini di sostegno alla crescita, selezionando i programmi con rigore, fino a ridefinire i confini dell'intervento pubblico nell'economia.

In ogni caso, sul piano generale, l'avvitamento della situazione socio-economica, segnalato in più occasioni dalla Corte dei conti, con una mancata crescita nominale del Pil superiore ai 230 miliardi nel periodo 2009-2013¹, anche per effetto dell'intensità delle politiche di rigore adottate, non deve portare ora a valutazioni men che prudenziali dei margini di flessibilità da concordare in sede europea, nella consapevolezza che il livello crescente dello *stock* di debito obbliga al più rigoroso mantenimento della via del risanamento dei conti pubblici.

2. Il nuovo assetto costituzionale

2.1. La legge "rinforzata"

In attuazione del nuovo sesto comma dell'art. 81 della Costituzione e della legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto nella Carta il principio del pareggio strutturale del bilancio, è stata tempestivamente approvata la legge "rinforzata" n. 243 del 2012², aggiungendo un essenziale tassello al complesso processo di revisione della *governance* della finanza pubblica, indotto dai deludenti risultati del precedente assetto e favorito dalle intese intervenute in sede europea.

Dopo la ratifica parlamentare del *fiscal compact*³, la legge tiene conto anche della raccomandazione del Consiglio europeo del 10 luglio 2012 sul Programma nazionale di riforma dell'Italia, circa l'adozione, nel periodo 2012-2013, di misure volte a "garantire che il chiarimento delle caratteristiche chiavi del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli

¹ Cfr., al riguardo, il "Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica", deliberato il 23 maggio 2013 dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti e presentato il 28 maggio 2013 nella sala Zuccari del Senato della Repubblica.

² In materia, la Corte dei conti ha espresso le sue valutazioni sull'A.C. n. 5603, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione", in data 4 dicembre 2012 presso la V Commissione della Camera dei Deputati.

³ Legge n. 114 del 2012.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

amministrativi, sia coerente con il quadro dell'Unione europea". Seguirà, necessariamente entro l'anno in corso, l'adattamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, mediante idonea revisione della vigente legge n. 196, per consentire la concreta attuazione del nuovo assetto a decorrere dal 2014.

Disegnati oggetto e definizioni della materia, esplicitando la non modificabilità delle norme introdotte se non con identico procedimento approvativo e rinviando *per relationem* all'ordinamento dell'Unione, con adeguamento automatico agli eventuali successivi mutamenti della normativa europea (titolo I), la legge specifica i contenuti dell'equilibrio strutturale dei bilanci e della sostenibilità del debito delle Amministrazioni pubbliche, anche mediante l'adozione di un limite all'incremento delle spese (titolo II), da perseguire con idonei meccanismi di monitoraggio e correzione (titolo III). Si focalizzano, poi, aspetti specifici dell'equilibrio dei bilanci e del concorso alla sostenibilità del debito pubblico degli enti territoriali (titolo IV), degli altri enti pubblici (titolo V) e dello Stato, precisando il contenuto della legge di bilancio, che assorbe in unico provvedimento l'attuale legge di stabilità (titolo VI). Infine, viene istituito l'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente collegiale di analisi e verifica degli andamenti e valutazione dell'osservanza delle regole (titolo VII), ribadendo le funzioni di controllo della Corte dei conti per il coordinamento dell'intera finanza pubblica e il perseguimento degli equilibri, disponendo l'entrata in vigore del nuovo sistema dal 2014, contestualmente alla modifica costituzionale, tranne che per enti territoriali e legge di bilancio "unificata", posticipate al 1 gennaio 2016 (titolo VIII).

2.1.1. L'equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche è individuato nell'obiettivo di medio termine conforme alle intese europee, ossia nel saldo strutturale del conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni, corretto degli effetti del ciclo e al netto delle misure *una tantum*⁴; solo in caso di eventi eccezionali e di scostamenti temporanei autorizzati, è consentito un graduale avvicinamento a tale obiettivo, nei tempi stabiliti. Le medesime amministrazioni assicurano la sostenibilità del debito, riducendo l'eventuale eccedenza del rapporto debito/Pil rispetto al valore di riferimento, nella misura e nei tempi indicati.

La verifica della regola sul debito per gli Stati con valore superiore al 60 per cento nel rapporto debito/Pil avviene in tre fasi. In primo luogo, si controlla se lo Stato membro abbia realizzato nel triennio una riduzione del differenziale tra rapporto e valore soglia di un ventesimo l'anno; qualora tale condizione non sia verificata, si valuta congiuntamente se nel biennio successivo all'ultimo anno del triennio il livello di debito, a politiche invariate, è tale da assicurare una riduzione del differenziale di un ventesimo all'anno e se lo scostamento dal *benchmark* di riferimento può essere attribuito agli effetti del ciclo economico. In questo caso, la regola sul debito si considera comunque soddisfatta. La Commissione europea, nell'ambito della sua attività di sorveglianza, valuta l'osservanza delle regole sulla sostenibilità del debito di ciascun Paese, tenendo conto anche di altri fattori, tra cui struttura delle scadenze,

⁴ L'obiettivo di medio termine (MTO) è definito da ciascuno Stato membro in relazione alle proprie caratteristiche di bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche tenuto conto delle passività implicite riferibili alla evoluzione attesa dei fattori demografici (in particolare con riferimento alla evoluzione della spesa pensionistica e sanitaria), sulla base di una metodologia di calcolo prefissata, da rivedere, per ciascuno Stato membro, ogni tre anni o nel caso di adozione di riforme strutturali che determinino effetti rilevanti sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

garanzie prestate ed eventuali passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui queste possano configurare potenziali passività per le Amministrazioni pubbliche.

Infine, in funzione di tali obiettivi, viene introdotta la regola del limite all'incremento delle spese, pari al tasso annuo programmato non superiore al tasso di riferimento coerente con la normativa europea, sulla base dei regolamenti sulla sorveglianza multilaterale modificati dal *six pack*. Il nuovo Patto di stabilità e crescita prevede la definizione, per ciascun Paese, di un aggregato di spesa di riferimento (*expenditure benchmark*), corrispondente al totale delle spese a politiche invariate, al netto di taluni oneri (interessi, fondi comunitari e variazioni non discrezionali dell'indennità di disoccupazione), con correttivi per il conto capitale.

Per i Paesi che hanno conseguito il proprio obiettivo di medio termine, l'aggregato di spesa di riferimento, espresso in termini reali, può evolversi in linea con il tasso di crescita di medio periodo del Pil potenziale. Per i Paesi lontani dall'obiettivo, la crescita deve essere invece ridotta rispetto al tasso di crescita potenziale di medio termine, in modo da garantire una riduzione del saldo strutturale del bilancio pubblico di almeno 0,5 punti percentuali ogni anno; eventuali sforamenti nella crescita dell'aggregato devono essere compensati con aumenti di entrate discrezionali. Per l'Italia, il limite massimo di crescita dell'aggregato di spesa per il biennio 2012-2013, definito in sede europea, è lo 0,3 per cento annuo in termini reali, in caso di raggiungimento dell'obiettivo, mentre, nel caso opposto, l'aggregato deve essere ridotto dello 0,8 per cento annuo. Per il triennio 2014-2016 il *benchmark* è stato aggiornato ed è pari, rispettivamente, a meno 1,1 per cento l'anno nel caso di non raggiungimento del MTO e di 0,0 per cento nel caso di conseguimento.

Per rispettare la regola e conseguire gli obiettivi programmatici, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio devono indicare, per il triennio di riferimento, il livello massimo di spesa, in termini nominali, articolato per sottosettori. Ciò implica un livello massimo di spesa del bilancio dello Stato, in termini di competenza e cassa, inclusivo dei trasferimenti alle altre amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, mentre gli enti territoriali devono predisporre i bilanci nel rispetto di limiti annuali nominali, ferma restando la facoltà di superare tali limiti ricorrendo a misure discrezionali sul lato dell'entrata.

2.1.2. L'esclusione degli effetti degli "eventi eccezionali" dal calcolo dell'equilibrio di bilancio, indicati dalla legge costituzionale nelle tre fattispecie delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali, è accolta nella legge "rinforzata" nei due casi di grave recessione economica e di eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato, includendo in essi le gravi calamità naturali. Forse, onde evitare interpretazioni non improntate al rigore, sarebbe stata preferibile una formulazione più aderente alla legge costituzionale. Eventuali scostamenti temporanei dall'obiettivo programmatico, causati da eventi eccezionali, sono autorizzati dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, con piano di rientro decorrente dall'esercizio successivo, per riassorbire l'eccedenza.

Per gli altri scostamenti tra preventivi e consuntivi considerati significativi dalle intese europee, è disposto un meccanismo automatico di correzione nei documenti di programmazione e di bilancio, articolato per sottosettori, previo obbligo del Governo di riferire sulle relative cause, come richiesto nella legge costituzionale.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Con riferimento alle indicazioni numeriche previste per i meccanismi di rientro, appare positivo il rinvio permanente alla disciplina comunitaria, attesa la natura di legge “rinforzata” del provvedimento, con le connesse maggiori difficoltà di adeguamento a successive modifiche in sede europea. Altrettanto importante appare l'effettivo coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle procedure decisionali relative ai piani di rientro.

2.1.3. Per gli Enti territoriali, il doppio vincolo del pareggio nominale, in termini di competenza e cassa, sia delle operazioni finali, sia della parte corrente integrata con le quote capitale delle rate di ammortamento, e il meccanismo di recupero triennale degli eventuali squilibri, appaiono particolarmente stringenti e potrebbero essere vanificati o attenuati se non sostenuti da un idoneo sistema sanzionatorio, espressamente demandato alla successiva legge contabile.

All'iniziativa legislativa è affidata anche la previsione di ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi, subordinandone però l'applicazione, nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano, alla compatibilità con i relativi statuti.

Il ricorso all'indebitamento, deliberato contestualmente alla definizione di piani d'ammortamento integralmente coperti, di durata non superiore alla vita utile degli investimenti cui inerisce, è subordinato a intese che assicurino l'equilibrio complessivo della gestione di cassa nelle regioni interessate; l'eventuale squilibrio rilevato a consuntivo va recuperato, nell'anno successivo, con ripartizione proporzionale tra gli enti che hanno concorso alla sua determinazione.

Un fondo straordinario, costituito con quota parte dell'indebitamento consentito per il recupero degli effetti del ciclo economico avverso, assicura il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, i quali, dal loro canto, concorrono alla sostenibilità del debito pubblico mediante contribuzione, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

L'equilibrio dei bilanci degli altri enti pubblici comporta, analogamente, il pareggio delle operazioni finali in termini di competenza e cassa, per gli enti in contabilità finanziaria, mentre per quelli in contabilità economica la legge ordinaria ne definirà i criteri.

2.1.4. Il recepimento del principio dell'equilibrio nel bilancio dello Stato richiede l'individuazione, nei documenti di programmazione, per ciascuna annualità, del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici, pari, come si è visto, all'obiettivo di medio termine del saldo strutturale del conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni; conseguentemente, i nuovi e maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono risultare compatibili sia con l'equilibrio strutturale tra entrate e spese, sia con il limite massimo della spesa.

Il novellato art. 81 della Costituzione, in coerenza con l'art. 97 e con i principi ispiratori della riforma, prevede che l'equilibrio del bilancio dello Stato sia definito tenendo conto delle fasi, avverse e favorevoli, del ciclo economico e dei relativi effetti sul bilancio. La previsione, in coerenza con l'ordinamento europeo, si colloca in un modello in cui il bilancio pubblico assolve, pur in assenza di politiche discrezionali, il

L'ORDINAMENTO CONTABILE

ruolo di moderazione del ciclo economico attraverso il pieno funzionamento degli stabilizzatori automatici. La medesima norma limita il ricorso all'indebitamento al recupero degli effetti del ciclo economico avverso e di eventi eccezionali, in questo secondo caso previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi membri.

Per il bilancio dello Stato, dunque, la coerenza tra principio dell'equilibrio, definito nei primi due commi del novellato art. 81, e obbligo di copertura di cui al terzo comma, secondo il quale ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte, richiede necessariamente che l'obbligo di copertura risulti assorbito nell'effettiva attivazione del principio di equilibrio. In altri termini, la legge rinforzata opera un'applicazione sistematica delle nuove disposizioni, prescrivendo che il saldo di competenza del bilancio dello Stato sia definito in coerenza con il saldo del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, indicato nei documenti di programmazione (consentendone, pertanto, anche il peggioramento), in tal modo assicurando il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo⁵.

Anche l'adozione della regola sulla spesa può riflettersi sul regime delle coperture finanziarie delle leggi, suggerendo la problematica già esaminata nel corso dell'*iter* parlamentare della vigente legge quadro di contabilità pubblica, quando fu ipotizzato il passaggio a una disciplina più attenta alle componenti del bilancio, con l'impossibilità di travasi nel reperimento delle coperture, limitandole, per le nuove o maggiori spese, alla riduzione di altre spese. Il rispetto della regola sembrerebbe suggerire l'accoglimento, in sede di adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, della copertura "unilaterale" delle nuove o maggiori spese, mentre minori entrate potrebbero essere compensate anche da minori spese.

Ancora più impegnativi appaiono gli aspetti connessi con l'attuazione del nuovo regime di copertura della legge di bilancio, in coerenza con il saldo strutturale programmato per l'intero comparto delle pubbliche Amministrazioni, che, come si è visto, implica anche la possibilità di peggioramento del saldo netto da finanziare o da impiegare. Sulla base del novellato terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, il nuovo sistema dovrebbe riflettersi, nella sostanza, sull'intera disciplina delle coperture, poiché non sembra sussistere alcuna differenza, sotto il profilo costituzionale, tra copertura della legge di bilancio e delle altre leggi di spesa.

Va, peraltro, sottolineato che, una volta individuato nella legge di bilancio il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare compatibile con l'obiettivo di medio termine, le altre leggi di spesa non potranno che rispettare tale vincolo costituzionalmente protetto, tornando così all'obbligo di copertura per così dire "tradizionale", segnato dal non peggioramento dei saldi di finanza pubblica: saldo netto di competenza, fabbisogno e indebitamento netto.

Per il rendiconto, l'assunzione a livello di legge rinforzata dell'analisi, nella relazione al disegno di legge, degli scostamenti dei saldi conseguiti rispetto a quelli

⁵ In senso conforme, vedasi la pubblicazione del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato- "L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Legge n. 243 del 2012", che, a pag. 7, recita "Una rilevante innovazione riguarda la definizione del vincolo finanziario a cui soggiace la legge di bilancio. A differenza di quanto attualmente previsto per la legge di stabilità e per la legge di bilancio - la prima soggetta ad un autonomo vincolo di copertura; la seconda al rispetto del vincolo programmatico del saldo netto da finanziare fissato nella nota di Aggiornamento al DEF -, è previsto che la nuova legge di bilancio sia assoggettata esclusivamente ad un vincolo di coerenza tra il saldo netto da finanziare (del bilancio dello Stato) e l'indebitamento netto strutturale delle Amministrazioni pubbliche."

L'ORDINAMENTO CONTABILE

programmati, tenendo anche conto delle metodologie per il calcolo del saldo strutturale, consolida l'apprezzabile prassi degli ultimi anni, già applicata dalla Corte dei conti nella relazione al Parlamento in sede di parifica. Una notazione quantomeno di inopportunità va, comunque, riferita all'aggettivo "effettivamente" che qualifica il conseguimento del saldo netto da finanziare del consuntivo: a parte l'ovvia constatazione che tale saldo potrebbe anche essere "da impiegare", occorre ribadire che sinora i risultati di consuntivo, sottoposti al vaglio della Corte dei conti nei giudizi di parificazione annuale, sono stati sempre rimessi alla successiva approvazione parlamentare muniti della relativa decisione avente carattere giurisdizionale.

Va ricordata, in proposito, l'affermazione della Corte costituzionale (sentenza n. 70 del 2012) circa la riconducibilità, a legislazione costituzionale vigente, del principio dell'equilibrio, esteso alla legge di bilancio, nell'alveo dell'art. 81, quarto comma, Cost., anche se in proposito merita valorizzazione anche il primo comma vigente, riprodotto nel quarto comma della nuova formulazione, che qualifica in sede di approvazione del bilancio e del rendiconto i rapporti tra esecutivo e Parlamento: in materia, andrebbero maggiormente posti in luce i sottostanti fondamenti in termini veridicità, affidabilità e trasparenza dei conti pubblici.

2.1.5. Circa il contenuto della nuova legge di bilancio, occorre soffermarsi, in particolare, sulle modalità prescelte per l'accorpamento del bilancio a legislazione vigente e della legge di stabilità. La norma prevede che il nuovo disegno di legge di bilancio sia articolato in due sezioni: la prima relativa alle disposizioni in materia di entrata e di spesa funzionali al perseguimento degli obiettivi programmatici, sostanzialmente coincidenti con le innovazioni normative oggi recate dalla legge di stabilità; la seconda, le previsioni, oggi contenute nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, alle quali sono apportate le variazioni derivanti dalla prima sezione.

Ferma restando l'esigenza di dare separata evidenza contabile alle previsioni a legislazione vigente e alle variazioni derivanti dalle innovazioni normative, la scelta delle due distinte sezioni è meritevole di approfondimento tenuto conto del testo costituzionale del nuovo terzo comma dell'art. 81, che, facendo venir meno la natura "formale" della legge di bilancio, dispone la sostanziale unificazione normativa, sul modello, ad esempio, della *loi de finance* francese.

La valenza sostanziale riconosciuta alla legge di bilancio a decorrere dal 2016 implica anche un'attenta valutazione dei suoi eventuali riflessi sul sistema delle aspettative finanziariamente rilevanti; ne discende l'esigenza di idonee clausole di salvaguardia a garanzia della "tenuta" del tetto di spesa.

2.1.6. La classificazione delle voci di bilancio prevede che le entrate siano suddivise in titoli, in base alla natura o alla provenienza dei cespiti; in ricorrenti e non ricorrenti, rispettivamente per i proventi a regime e per quelli limitati soltanto ad alcuni esercizi; in tipologie, ai fini dell'accertamento dei cespiti. Per le spese, l'articolazione prevede le missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici, e i programmi, diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

Rispetto alla disciplina vigente (articolo 25, commi 1 e 2, legge n. 196/2009), non compaiono, per le entrate, le categorie e i capitoli, mentre, per le spese, mancano i

L'ORDINAMENTO CONTABILE

capitoli quali unità gestionali. L'innovazione va posta anche in relazione con la sperimentazione prevista nell'ambito della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, disposta dall'art. 40 della vigente legge contabile, il cui esercizio è slittato all'anno in corso⁶. Altra novità è l'estensione della relazione tecnica alle rimodulazioni consentite dalla legge contabile, mentre sono confermati sia la nota tecnico-illustrativa, sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari.

Ai fini della trasparenza dei conti pubblici, rilevante appare la disposizione che demanda alla legge contabile il progressivo superamento delle gestioni in contabilità speciale o su conti di tesoreria, con la conseguente *reconductio ad unum* in bilancio.

2.1.7. Per i profili più propriamente applicativi e anche per implementare ulteriormente i vincoli di finanza pubblica, la legge rinforzata rinvia alla legislazione ordinaria in materia di contabilità, dando luogo a un sistema normativo caratterizzato da un duplice livello di contenuti, 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. La scelta del legislatore si rivela opportuna, poiché consente un processo più graduale, ma anche eventualmente più ambizioso, nella direzione di una piena e convinta applicazione del dettato costituzionale.

Altra notazione di rilievo riguarda l'esplicita assunzione, al primo livello normativo rafforzato, del doppio vincolo della decisione di bilancio in termini di competenza e di cassa, per l'intera platea delle Amministrazioni pubbliche che adottano il sistema di contabilità finanziaria, con chiaro riferimento alla vigente disciplina contabile del bilancio dello Stato. La circostanza potrebbe rivelarsi dirimente nella problematica, insorta nel processo di armonizzazione contabile delle pubbliche Amministrazioni in applicazione della vigente riforma, riguardante il criterio della cosiddetta competenza “a scadenza”, sulla quale si è soffermata più volte la Corte dei conti⁷. La sperimentazione, in corso per gli Enti territoriali e prevista per gli altri Enti pubblici, potrebbe, per tale profilo, considerarsi superata, per la sua palese disarmonia con il consolidato criterio della competenza giuridica accolto nel bilancio dello Stato.

Appare necessaria, infine, la disponibilità di quadri di raccordo tra contabilità finanziaria ed economica per lo Stato e per gli altri livelli di governo (*ex ante* ed *ex post*), per consentire l'esercizio del controllo in coerenza con la disciplina europea; in sede di consuntivo, la verifica di coerenza impone l'adozione di criteri diversi e in tempi anticipati rispetto alla parifica del rendiconto generale dello Stato.

2.1.8. La costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo collegiale indipendente di analisi degli andamenti di finanza pubblica e valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, risponde alla legge costituzionale e alle indicazioni europee. Il legislatore ha scelto l'opzione del dettaglio nel definire funzioni e struttura dell'Ufficio, senza lasciare molto spazio ai regolamenti parlamentari o alle intese dei Presidenti delle Assemblee, con qualche dissonanza con la natura “alta” della

⁶ Art. 1, comma 2, legge n. 213 del 2012, recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 174 del 2012, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate del maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa.”

⁷ Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2011, vol. I, par. 4.1.3.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

legge rinforzata, ma con l'indubbio vantaggio di confermare la sua autonomia da qualsiasi condizionamento, tenuto conto che le intese europee fanno riferimento al requisito di indipendenza funzionale anche nei confronti delle autorità di bilancio, individuabili sia nel Governo che nel Parlamento. Viene sancita, tra l'altro, la libertà di accesso dell'Ufficio alle informazioni necessarie per le proprie analisi, presso tutte le banche dati in materia di economia o di finanza pubblica, costituite o alimentate dalle Amministrazioni pubbliche, *in primis* la banca dati unitaria del Ministero dell'economia e delle finanze, istituita dalla riforma contabile e ancora in fase di progettazione.

A chiusura e garanzia del nuovo sistema, è riaffermato il controllo successivo della Corte dei conti sulla gestione, in funzione di coordinamento e garanzia dell'equilibrio dei bilanci pubblici, demandandone forme e modalità alla legge ordinaria. Sembra, pertanto, che la legge "rinforzata" abbia chiarito i rapporti dell'Ufficio parlamentare sia con la Corte dei conti, organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri della finanza delle pubbliche Amministrazioni, sia con lo stesso Parlamento, che 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." (art. 5, comma 4, legge cost. n. 1 del 2012).

Come auspicava la Corte dei conti nella relazione sul consuntivo 2011, *"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 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"*.

2.1.9. Un cenno, infine, alla sperimentazione del bilancio a base zero affidata alla Ragioneria generale dello Stato, con relazione del Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento sui suoi risultati entro il giugno 2014.

Il superamento del criterio della spesa storica è già stato più volte richiamato non solo dal legislatore, quale elemento essenziale per un'effettiva politica di contenimento della spesa, ma anche nelle più recenti circolari della Ragioneria generale dello Stato concernenti le previsioni. La costruzione del bilancio improntata allo *zero basis* comporta, evidentemente, un importante cambio di prospettiva, con adeguamenti rilevanti dei sistemi informativi e della connessa attività amministrativa, che, probabilmente, avrebbero richiesto un tempo più congruo per la predetta sperimentazione, in pratica limitata all'anno in corso. In attesa delle necessarie e imminenti modifiche alla legge quadro di contabilità e finanza pubblica, conseguenti alle innovazioni costituzionali, l'iniziativa sperimentale non ha ancora avuto seguito; è presumibile che, in quella sede, dovrà essere valutato anche un congruo rinvio del termine previsto per la relazione ministeriale sui risultati della sperimentazione, che potrebbe interessare l'esercizio 2014. In ogni caso, anche tale disposizione, ad avviso della Corte, avrebbe potuto, più opportunamente, essere demandata alla legislazione ordinaria.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

2.2. Il controllo di costituzionalità

Appare opportuno un cenno alla delicata problematica del controllo di costituzionalità del nuovo parametro dell'equilibrio strutturale introdotto in Costituzione, con particolare riferimento ai novellati primi commi dell'art. 81, 97 e 119.

In effetti, la locuzione “principio del pareggio di bilancio” del *titulum* della legge costituzionale non figura nel suo articolato, che utilizza le espressioni “equilibrio tra entrate e spese” (tre volte) o “equilibrio del bilancio” o “dei bilanci” (quattro volte). Il termine “pareggio” è invece usato sia nel *fiscal compact* (quattro volte), sia nel regolamento (UE) n. 1175/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e per il coordinamento delle politiche economiche (due volte), atti che non adoperano il termine “equilibrio”, ma fanno ricorso al termine “saldo” o “saldo strutturale”. Il nuovo art. 81, primo comma, evoca chiaramente la nozione europea di “saldo strutturale”, nel disporre l'equilibrio tra entrate e spese, tenendo conto del ciclo economico.

Il principio del pareggio sembra in parte non coincidente con il principio di copertura delle leggi di spesa, di cui all'art. 81, terzo comma: mentre quest'ultimo fa riferimento ai bilanci dei singoli enti, in relazione al saldo di competenza delle operazioni finali, quello del pareggio fa riferimento all'equilibrio complessivo dei bilanci degli enti in cui si articola la Repubblica (art. 114 Cost.), in base a un saldo di natura economica (indebitamento netto delle pubbliche Amministrazioni). Il termine di riferimento dell'equilibrio, di cui all'art. 81, primo comma, è costituito dallo “Stato”, che, secondo la sentenza n. 179 del 2007, deve intendersi riferito al bilancio di tutti gli altri enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica, cioè il complesso delle pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 97, mentre l'art. 119, primo comma, utilizza l'espressione “equilibrio dei relativi bilanci”, in riferimento agli Enti territoriali.

Le asimmetrie terminologiche trovano composizione alla luce della “clausola di rinvio” contenuta nel testo della legge costituzionale (art. 97, primo comma, e art. 119, primo comma, Cost.): “in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea” e “concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”. In particolare, con riferimento al principio del pareggio, il *fiscal compact* prevede un apposito momento di chiusura del sistema (art. 8), in base al quale gli Stati contraenti possono adire la Corte di giustizia per asserito inadempimento da parte di un altro Stato.

Il pareggio consiste, dunque, nell'equilibrio dei bilanci corretto in relazione all'andamento delle fasi (avverse o favorevoli) del ciclo economico, al netto delle misure *una tantum*. Il saldo strutturale può essere calcolato con diverse metodologie, per cui la valenza giuridica del parametro richiederebbe una norma che individui la metodologia prescelta, consentendone la valutazione di rispondenza alla legge. Il rinvio *ex lege* alle intese europee risolve la problematica.

Un'altra questione riguarda l'individuazione dell'oggetto (legge, documento o altro), da raffrontare al parametro giuridicamente definito, che rappresenti l'equilibrio del complesso delle Amministrazioni pubbliche (artt. 81, primo comma, e 97, primo comma, Cost.). Allo stato, non essendo prevista una “legge di bilancio” che rappresenti il complesso dei bilanci degli enti in cui si articola la Repubblica, l'unico atto rinvenibile nel vigente ordinamento sembra essere il Documento di economia e finanza di cui all'art. 10 della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni, mentre, a consuntivo, il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche è elaborato dall'ISTAT e presentato dal Governo all'Unione europea, a dimostrazione del