

## Cronache dal Convegno:

### ***Il pareggio di bilancio dalla dimensione europea alle autonomie territoriali\****

Università di Bologna, sede di Ravenna, Biblioteca Classense, 24-25 maggio 2013

di Marta Morvillo \*\*

#### **Venerdì 24 maggio**

##### **Ore 9.30 – Saluti e apertura dei lavori**

Dopo una breve introduzione, in cui ha evidenziato come le tematiche del bilancio, oltre che un elemento di attualità nel percorso di unificazione europea, costituiscano il cuore del diritto costituzionale, il Prof. Andrea Morrone (Università di Bologna, Coordinatore nazionale PRIN 2009 “*La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello stato, tra vincoli europei e coordinamento delle politiche di governo territoriale*”) ha ricordato il contributo organizzativo della Scuola di Giurisprudenza, del Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Campus di Ravenna e della Fondazione Flaminia. Inoltre, sono stati ringraziati per il patrocinio offerto la Regione Emilia-Romagna, l'ANCI Emilia-Romagna, l'UPI Emilia-Romagna, il Comune e la Provincia di Ravenna; nonché l'Ordine degli Avvocati e l'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Ravenna, per il loro sostegno. Sono seguiti i saluti della Prof.ssa Nicoletta Sarti (Presidente della Scuola di Giurisprudenza), della Prof.ssa Francesca Curi (Presidente del Corso di laurea in Giurista di impresa e delle pubblica amministrazione), del Dott. Giannantonio Mingozi (Vicesindaco di Ravenna) e del Dott. Gianni Bessi (Vice Presidente Provincia di Ravenna).

##### **Ore 10.00 – I Sessione**

In apertura, il **Prof. Augusto Barbera** (Università di Bologna), ha ripercorso per sommi capi le vicende del concetto di pareggio di bilancio nella storia costituzionale italiana, a partire dal testo originario dell'art. 81 Cost. Se fino ai primi anni '60 ha prevalso l'interpretazione sostenuta da Einaudi, che ricavava dal dettato costituzionale l'obbligo di conseguire un tendenziale equilibrio fra entrate e spese, negli anni successivi la spesa pubblica ha assunto progressivamente la duplice funzione di strumento di consenso da un lato, e di volano economico a causa della stabilità dei tassi di interesse dall'altro, andando ad accrescere in modo significativo l'ammontare del debito pubblico. Tale prassi ha ricevuto l'avallo della stessa Corte costituzionale, che, con la sent. n. 1/1966, ha stabilito che anche le “future entrate”, seppure a certe condizioni, potessero costituire valida copertura per le leggi di spesa, ritenendo quindi legittima la copertura per mezzo di emissione di titoli di Stato. Un tentativo di recupero dello spirito originario dell'art. 81 fu portato avanti, senza successo, dalla Commissione Bozzi ad opera dell'on. Andreatta, proponendo che le spese correnti dovessero essere pareggiate dalle entrate correnti. E' stato, però, solo con la crisi economica e con l'intervento europeo che si è reso inevitabile il ritorno a una visione rigorosa del bilancio dello Stato, operato per mezzo della legge cost. n. 1/2012 e della relativa legge di attuazione n. 243/2012.

I lavori hanno preso il via all'insegna della dimensione sovranazionale, con la relazione del **Prof. Adriano Giovannelli**, dedicata a “Vincoli europei e decisione di bilancio”. Attraverso un'attenta ricostruzione delle vicende politico-economiche che hanno interessato

\* Materiali e atti del Convegno sono disponibili all'interno della pagina web del PRIN 2009 ([www.costituzionefinanziaria.it](http://www.costituzionefinanziaria.it)) nella sezione specificamente dedicata all'evento.

L'Eurozona a partire dallo scoppio della crisi economico-finanziaria, sono state svolte alcune riflessioni sulla *governance* economica europea e su alcuni aspetti di quella che può ormai essere definita una vera e propria costituzione finanziaria multilivello. L'emergere delle debolezze del sistema Europeo, manifestatesi prepotentemente con il propagarsi della crisi statunitense, ha infatti posto l'Europa di fronte alla necessità di un rafforzamento della *governance* economica. Tale rafforzamento si è sviluppato lungo diverse traiettorie: in primo luogo si è verificata una concentrazione di potere nella mani della BCE (che si è infatti trovata ad operare più come Fondo Monetario che come Banca Centrale) accompagnata dall'affermarsi di logiche di condizionalità nella concessione degli aiuti, sotto l'egida della c.d. *Troika*. Il susseguirsi di interventi volti ad arginare le pressioni dei mercati sul debito pubblico (*Security Market Program* (SMP), poi sostituito dal programma *Outright Monetary Transactions* (OMT)), e di sostegno agli Stati in difficoltà, con la costituzione del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF), del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) e successivamente del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), ha progressivamente determinato una trasformazione dell'eurozona in una comunità (anche) di rischi, rappresentando dei significativi passi avanti, sotto il profilo dell'intensità del vincolo, in un processo che si configura ormai come sostanzialmente costituzionale. Se appare innegabile che tale percorso sia stato caratterizzato da un ruolo di primo piano giocato dalle istituzioni tedesche, emerge dalla ricostruzione dei fatti un'interazione istituzionale, che ha visto l'intrecciarsi di un articolato dialogo fra istituzioni nazionali (sia politiche che di giustizia costituzionale) ed europee: tale dialogo è sfociato nell'adozione del Patto Europlus nel 2010, e successivamente dei c.d. *Six pack*, *Two pack* nonché, in particolare, del *Fiscal Compact*, con un rafforzamento del controllo della Commissione sui bilanci nazionali e con l'introduzione della regola della maggioranza inversa per l'approvazione delle proposte della Commissione stessa. A livello dei singoli Stati, le riforme costituzionali italiana e spagnola (sulla scorta di quella tedesca del 2009), che hanno introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio, hanno dato luogo a un sistema di stretta integrazione fra le Carte nazionali e il *fiscal compact*. In questo contesto emerge la necessità da un lato di un ripensamento del tema del debito, finora gestito all'insegna della rassicurazione dei mercati, in una direzione più marcatamente federale; dall'altro si rende necessaria una ristrutturazione della stessa architettura istituzionale europea, in ragione, oltre che dal rafforzamento del ruolo della BCE, soprattutto dall'avanzamento di Consiglio e Commissione a scapito del Parlamento Europeo (e, sul versante interno, dei parlamenti nazionali) nella gestione della *governance* economica comune, che potrebbe forse contemplare anche l'unione personale fra le cariche di presidente della Commissione e del Consiglio europeo.

Spostandosi dal piano europeo a quello nazionale, i lavori sono quindi proseguiti con la relazione del **Prof. Tommaso F. Giupponi** (Università di Bologna), il quale ha osservato preliminarmente come la legge cost. 1/2012, abbia ripreso, nel contesto emergenziale europeo, i tentativi di aggiornamento dell'art. 81, co. 4 portati avanti dalle Commissioni Bozzi, De Mita-Iotti, D'Alema. Tre appaiono i profili generali che meritano di essere evidenziati: innanzitutto la necessità di "giuridicizzare" – e pertanto rendere giustiziabile – il linguaggio economico utilizzato dal legislatore di revisione costituzionale; in secondo luogo il rinvio alle norme e all'ordinamento dell'Unione Europea (in particolare nell'art. 97, co. 1), che va a costituire un'apertura espressa, in senso fondativo, dell'ordinamento italiano all'ordinamento dell'Unione; infine, lo spazio delle autonomie appare destinato a cedere il passo a un maggior protagonismo dello Stato nella gestione del bilancio "in equilibrio". La legge rinforzata di attuazione (n. 243/2012), nel confermare le scelte di fondo operate dal legislatore costituzionale (*in primis* il superamento della legge di bilancio quale legge meramente formale), è puntuale nel definire i procedimenti più che nel fissare veri e propri vincoli quantitativi, per la gran parte dei quali infatti si rinvia alla normativa dell'Unione Europea e ad atti di ulteriore attuazione della riforma costituzionale. Si evidenziano tuttavia

alcuni aspetti problematici risultanti dall'analisi del testo della legge 243/2012: innanzitutto rimane aperta la questione della giustiziabilità da parte della Corte costituzionale. Da un lato infatti, come notato sopra, il contenuto del parametro costituito dalla nuova disciplina di bilancio deve ancora essere definito nella sua interezza; dall'altro i frequenti rinvii al diritto dell'Unione Europea rimandano ad un circuito di giustiziabilità – quello della Corte di Giustizia – parallelo rispetto a quello interno, rendendo lecito chiedersi come i due dovranno interagire. Non si possono poi trascurare le difficoltà presentate da un eventuale intervento della Corte costituzionale in un ambito, quale quello della legge di bilancio, che, nel fissare l'allocatione delle risorse pubbliche, costituisce massima espressione della discrezionalità politica. Altro profilo problematico è rappresentato dalla necessità di bilanciare i diritti (e in particolare i diritti sociali) con l'interesse finanziario al risanamento dei conti pubblici che emerge dalla riforma costituzionale: quale peso dovrà essere dato a quest'ultimo in relazione ai diritti di prestazione? Resta inoltre aperta la questione relativa al ruolo delle autonomie, a fronte dell'ampliamento delle materie a competenza concorrente, soggette quindi al "coordinamento della finanza pubblica" da parte dello Stato, che viene ad assumere un ruolo preminente, invertendo, forse definitivamente, la tendenza inaugurata con la Riforma del Titolo V. Va infine menzionato, quale aspetto ancora da definirsi, il problema della configurazione e del ruolo dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, istituito sulla scia dei *Fiscal councils* già operanti in diversi ordinamenti, tanto in relazione al Parlamento quanto alla Corte dei conti.

L'aspetto della forma di governo è stato poi ulteriormente approfondito dalla relazione del **Prof. Nicola Lupo** (Università Luiss): l'analisi prende le mosse da alcune considerazioni circa il carattere "composito" della Costituzione: essa è infatti costituita sia da elementi europei, sia da elementi nazionali, che si condizionano vicendevolmente. In particolare, si riconosce come il processo di unificazione europea abbia portato a uno spostamento dell'indirizzo politico-finanziario a livello europeo con un, almeno apparente, rafforzamento del ruolo dei governi. Bisogna tuttavia chiedersi se a tale rafforzamento corrisponda effettivamente un arretramento del ruolo dei parlamenti nazionali: in primo luogo si potrebbe infatti notare come tale arretramento riguardi in realtà anche gli esecutivi, forse colpiti in modo ancora più accentuato dagli interventi sempre più incisivi di Commissione e Banca Centrale Europea. Per quanto riguarda le assemblee, si sottolinea inoltre come l'art. 13 del *Fiscal Compact* sulla cooperazione interparlamentare possa indicare un mutamento dell'atteggiamento tradizionalmente "riduttivo" del Parlamento dell'Unione Europea rispetto ai Parlamenti nazionali. Altra tendenza che merita di essere evidenziata è quella dell'accentuazione delle funzioni di controllo parlamentare, già in atto in altri ordinamenti (si vedano ad esempio Francia e Regno Unito), ed emersa anche in Italia con la legge cost. 1/2012, che, fra le altre cose, istituisce presso le Camere l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, organismo indipendente con funzioni di analisi dell'andamento della finanza pubblica e controllo sul rispetto delle regole di bilancio. In tale contesto, appare centrale anche il ruolo della Corte dei Conti che, pur non citata dalla legge di riforma costituzionale, può fornire un apporto assai significativo in termini di dati tecnici costanti e indipendenti, necessari al rafforzamento della funzione parlamentare di controllo sulla finanza pubblica: il che rende fuorvianti eventuali letture che contrappongano funzioni della Corte dei Conti e funzioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, volti infatti alle stesse finalità. Altro elemento di consolidamento delle funzioni parlamentari di controllo è la previsione di delibere a maggioranza assoluta, per approvare sia la legge rinforzata di attuazione, che la delibera non legislativa per autorizzare il temporaneo ricorso all'indebitamento. A fronte di questi primi elementi di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali, resta da chiedersi come evolverà il ruolo del Parlamento Europeo in relazione al controllo sul rispetto dei vincoli di bilancio, e in particolare se si configurerà come parlamento a geometria variabile, rispecchiando un' "Europa a più velocità", ad esempio con l'istituzione di una Commissione sul *Fiscal Compact* che escluda gli Stati non firmatari.

Rimane in ogni caso aperta la questione del rafforzamento della rappresentanza politica a livello europeo.

Infine, il **Prof. Antonio Carullo** (Università di Bologna) ha preso in esame il ruolo degli enti locali come fornitori di servizi ai cittadini, a partire dai più recenti provvedimenti di razionalizzazione della spesa pubblica. Il radicale mutamento intervenuto nella finanza degli enti locali, con l'abbandono del sistema di finanza derivata (basato cioè su trasferimenti statali) in favore di un modello di finanza decentrata, si è accompagnato all'emergere sempre più pressante di esigenze di risanamento della finanza pubblica e di razionalizzazione della spesa, da coordinare a livello centrale (si veda in proposito l'introduzione dei "costi standard" ad opera della legge 42/2009). Gli enti locali si sono quindi trovati al crocevia fra le esigenze di contenimento dei costi da un lato, e le domande di servizi (in attuazione del c.d. "diritto al benessere") da parte delle comunità amministrative dall'altro. Tale espressione, con cui si intende l'attività dell'Amministrazione consistente nella prestazione di servizi (ad esempio quelli volti alla tutela dei "soggetti deboli"), ha determinato il progressivo passaggio da un'amministrazione "per atti/provvedimenti" ad un'amministrazione "per servizi", sostenendosi però con l'espansione della spesa pubblica. Appare quindi chiaro come le suddette esigenze di contenimento dei costi, e le misure che ne sono espressione, circoscrivano la discrezionalità delle amministrazioni non solo in relazione alla scelta di quale benessere offrire ai cittadini/amministrati, ma anche nella scelta degli strumenti giuridici di cui servirsi a tale fine, incidendo direttamente sulla capacità organizzativa delle Autonomie locali. Ad essere interessato è sia il profilo dell'organizzazione (in economia? Con società in house? Con società miste pubbliche-private?), sia quello del contenuto dei contratti di servizio e delle modalità di finanziamento, sia infine quello della possibilità di ricorrere all'intervento dei privati, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost. Tale principio in particolare può giocare un ruolo cruciale nella garanzia del "diritto al benessere" nell'attuale contesto di attenzione al contenimento della spesa, legittimando una configurazione dell'intervento pubblico come residuale e ammissibile solo nei casi in cui sia soddisfatto il requisito del buon andamento, e ampliando parallelamente il ruolo del mercato nell'assicurare il diritto al benessere. Una rilettura in questo senso dell'art. 118 Cost. potrebbe porre il cittadino nella posizione di poter scegliere la struttura che ritiene più adeguata a soddisfare il suo bisogno, equiparando il servizio pubblico e quello privato, e ancorando le scelte relative alla distribuzione delle risorse pubbliche al rispetto del criterio di convenienza per la collettività.

#### Ore 12.00 – Interventi

A conclusione dei lavori della mattinata sono seguiti alcuni interventi, aperti dal **Dott. Federico Pedrini** (Università di Bologna, Freie Universität Berlin), che ha presentato una ricostruzione del quadro normativo tedesco in materia di bilancio. L'intervento ha offerto una panoramica ragionata, con alcune coordinate di lettura e una prima analisi dei contenuti, della decima sezione del *Grundgesetz*, dedicata alle Finanze (costituita dagli artt. da 104a fino a 115 ed integrata con le disposizioni transitorie di cui agli artt. 143c e 143d) Di essa si segnalano preliminarmente i frequenti interventi del legislatore di revisione costituzionale tedesco, che a differenza di quello italiano ha avuto modo di ricalibrare per ben 15 volte la relativa disciplina. In particolare, le modifiche più significative si sono rivelate, in tempi recenti, quelle del 2006 e del 2009 in occasione delle due grandi Riforme del Federalismo (I e II). Si sottolinea altresì come il contenuto della Legge Fondamentale debba essere necessariamente considerato insieme ad un complesso apparato normativo di accompagnamento, composto dalle numerose leggi di attuazione, da alcune leggi "costituzionalmente necessarie" e dalla legislazione (costituzionale e ordinaria) dei *Länder*. Infine, si ricordano sempre *in apicibus* le valutazioni critiche che l'attuale diritto costituzionale delle finanze ha ricevuto con riferimento alla qualità della

propria “tecnica legislativa” di redazione, spesso troppo burocratica e in alcuni aspetti di difficile comprensione. Quanto ai contenuti, l'intervento traccia un'ideale distinzione fra la prima parte della costituzione finanziaria (Costituzione finanziaria in senso stretto), che arriva fino all'art. 108 e che disciplina le relazioni finanziarie fra *Bund* e *Länder*, e la seconda parte (“Costituzione del bilancio”: *Haushaltsverfassung*), che va dall'art. 109 al 115, la quale si occupa del bilancio del *Bund*, in particolare modo per quel che concerne le relazioni tra Parlamento e Governo, passando poi all'esame ragionato delle singole norme.

E' intervenuta poi la **Prof.ssa Silvia Nicodemo** (Università di Bologna), tornando sul tema degli enti locali, in particolare sotto il profilo dell'autonomia nella scelta degli strumenti di gestione dei servizi pubblici in relazione alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, attraverso un'analisi delle varie tipologie di interventi posti in essere dal legislatore statale (strumenti che impongono vincoli e limiti *ex ante*; strumenti incentivanti; strumenti di controllo e sanzione *ex post*). Quanto alla prima tipologia, al suo interno vanno individuate innanzitutto le norme che incidono sulla istituzione e liquidazione di enti e società per l'esercizio di funzioni fondamentali e di funzioni amministrative affidate ai sensi dell'art. 118 Cost. (art. 9 c. 6 d.l. n. 95/2012 conv. in l. n. 135/2012) e sulle società controllate e partecipate per i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 e ai 50.000 abitanti. Vi è poi l'obbligo per tutte le Istituzioni e Aziende di rispettare il patto di stabilità interno ai sensi dell'art. 114, co. 5 TUEL, introdotto dall'art. 25, co. 2 del d.l. 1/2012. Altro vincolo è quello costituito dall'art. 76, co. 7 del d.l. 112/2008, che pone il divieto di assunzione per tutti gli enti in cui l'incidenza delle spese di personale supera il 50% delle spese correnti. In secondo luogo bisogna ricordare le misure premiali per le scelte di politica economica dirette alla liberalizzazione, in particolare per quanto riguarda l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica a terzi e a società miste, per mezzo di gare ad evidenza pubblica. Per completezza si accenna infine ai controlli sui risultati di gestione e sui dati contabili spettanti alla Corte dei conti, e rafforzati dal d.l. 174/2012. Dall'analisi svolta, emerge come le misure statali di contenimento della spesa pubblica (comprese le misure premiali) finiscano per ridurre significativamente la sfera di autonomia dell'ente locale, pur costituzionalmente garantita, attraverso la fissazione di parametri tecnici e contabili particolarmente stringenti. Per quanto riguarda le misure premiali è tuttavia possibile proporre una lettura alternativa: se infatti da un lato esse possono determinare la compressione dell'autonomia dell'ente, dall'altro possono essere viste anche come strumenti di differenziazione nell'applicazione del patto di stabilità interno rispetto agli enti locali stessi.

L'intervento del **Dott. Edoardo Raffiotta** (Università di Bologna) ha invece riguardato le trasformazioni del rapporto tra stato costituzionale ed economia alla luce dei mutamenti in atto nei contesti nazionale, europeo e globale. La riflessione si è concentrata sull'evoluzione del cosiddetto “governo dell'economia” nel quadro dell'integrazione europea, discutendo criticamente le principali decisioni politico-istituzionali assunte in una fase di transizione costituzionale rilevante come quella causata dalla crisi economico-finanziaria degli inizi del XXI secolo. Secondo il Dott. Raffiotta le tendenze in atto nella dialettica tra esperienze costituzionali nazionali e processo di integrazione mostrano come, con l'instaurarsi di un vero e proprio “sistema multilivello”, lo Stato non si trovi più al centro, ma “nel mezzo”, dovendo rispettare, coordinare e far rispettare le competenze europee. Tale conclusione pare confermata e rafforzata dalle disposizioni previste con la riforma costituzionale del 2012. Basti in questa sede ricordare l'art. 97 Cost. nella parte in cui prevede che i bilanci e dunque le politiche di spesa dovranno essere coordinate in ossequio all'ordinamento europeo (analoghe discipline sono rinvenibili nelle recenti riforme costituzionali di Germania e Spagna). Sul fronte europeo invece, si è notato come (anche dopo il Trattato di Lisbona) le leve dell'economia e del suo governo rientrino ancora essenzialmente tra le competenze statali, anche se le disposizioni approvate negli ultimi due anni hanno

assegnato all'UE significativi strumenti di programmazione, coordinamento e controllo delle politiche economiche. Questi segnali rafforzano la tesi sulla direzione presa dall'Europa (necessaria e inevitabile) verso un governo europeo dell'economia, e, dunque, verso un'Unione sempre più politica.

Ha concluso i lavori della mattinata l'intervento della **Prof.ssa Patrizia Magarò** (Università di Genova), che ha avuto ad oggetto il ruolo dei c.d. *Fiscal councils*. La categoria comprende una serie eterogenea di "*fiscal watchdogs*" accomunati, secondo la definizione data dall'OCSE, dal fatto di essere istituzioni indipendenti di bilancio, con funzioni consultive e di monitoraggio, finalizzate a rafforzare l'*accountability* e operanti in stretta collaborazione con il Parlamento. Una prima generazione di *Fiscal councils* ha visto la luce negli anni '50-'60 (Paesi Bassi nel 1945; Danimarca nel 1962), seguita dallo statunitense *Congressional Budget Office* del 1974. Più recentemente, anche su impulso delle istituzioni Europee, numerosi altri Stati (Austria, Finlandia, Polonia e, da ultimo, l'Italia con l'Ufficio Parlamentare di Bilancio) si sono dotati di organismi analoghi, il cui operato è caratterizzato da trasparenza, autorevolezza e resistenza alle pressioni politiche, e che sono andati ad affiancare le istituzioni fiscali già esistenti. Senza voler mettere in discussione la natura politica della decisione di finanza pubblica, tali organismi svolgono una funzione esclusivamente consultiva, aprendo eventualmente un confronto dialettico con gli organi rappresentativi. Sebbene in Italia la magistratura contabile si sia mostrata scettica rispetto alla recente istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, appare auspicabile che fra *Fiscal councils* e istituti superiori di controllo (fra cui potrebbe rientrare la Corte dei Conti) si instauri un rapporto di sinergia, vista la comune finalizzazione al rispetto delle *fiscal rules*.

#### Ore 14.30 – Il Sessione

La sessione pomeridiana, svoltasi sotto la presidenza del **Prof. Luca Mezzetti** (Università di Bologna), ha visto l'attenzione spostarsi dalla dimensione nazionale a quella comparata, con particolare attenzione all'esperienza tedesca e a quella spagnola.

Ha inaugurato i lavori del pomeriggio la relazione del **Prof. Markus Heintzen** (Freie Universität Berlin), che ha preso in considerazione la tematica del pareggio di bilancio nell'ordinamento tedesco. L'Articolo 110 (1) del *Grundgesetz* (nella versione del 1949, mai modificata) prevede che il bilancio debba conseguire il pareggio fra entrate e spese: tale prescrizione rileva soprattutto in sede di preparazione del bilancio, ma non come limite all'indebitamento federale. Un limite in senso sostanziale è invece previsto dagli articoli 109 (3) e 115 (2) (introdotti nel 2009), in cui si stabilisce che i bilanci della Federazione e dei *Länder* debbano essere in pareggio senza ricorso all'indebitamento (per la Federazione questo è ammesso nel limite dello 0,35% del PIL nominale); si prevede poi la possibilità, sia per i *Länder* che per la Federazione di introdurre regole che tengano in considerazione eventuali fasi favorevoli o avverse del ciclo economico, e il verificarsi di eventi straordinari. La riforma del 2009 sembra aver messo la Germania sulla strada dell'abbattimento del debito, e si prevede che l'obiettivo della riduzione del debito della Federazione (che detiene il 75% del debito totale) allo 0.35% del PIL sarà conseguito entro il 2016. Più complessa appare la situazione dei *Länder*, i cui bilanci aggregati ammontano a 344 mld di Euro (mentre il bilancio della Federazione è di 304 mld di Euro). Sebbene il termine previsto per l'abbattimento del debito sia fissato dall'art. 143 d (1) GG al 2020, a partire da tale momento ai *Länder* sarà precluso qualsiasi ricorso all'indebitamento. In tale contesto appare particolarmente critica la situazione dei c.d. *Länder* in via di consolidamento, massicciamente finanziati dalla Federazione in quanto dotati di una capacità finanziaria inferiore alla media federale; a questi si aggiungono i cinque *Länder* dell'ex Repubblica Democratica Tedesca, che non hanno ancora raggiunto i livelli di ricchezza del resto del Paese, richiedendo quindi complesse manovre

perequative. Quali dunque gli aspetti problematici della riforma del 2009? Va innanzitutto evidenziata una considerevole proliferazione normativa: alle 650 parole della nuova normativa sul debito, si vanno ad aggiungere cinque leggi federali di attuazione e numerose specificazioni affidate a ministeri e autorità amministrative. La nuova disciplina potrebbe inoltre apparire di stampo tecnocratico, per la presenza di riferimenti a modelli macroeconomici e indicatori estranei al linguaggio giuridico: ciò appare tuttavia inevitabile dal momento che si tratta della disciplina del debito pubblico; quanto ai meccanismi di controllo, appare ragionevole ipotizzare che la loro effettività sarà assicurata dalla consapevolezza dell'opinione pubblica più che dalla previsione di sanzioni, di difficile giustiziabilità. In conclusione, è possibile ipotizzare, quale sviluppo del percorso di riforma inaugurato nel 2009, l'istituzione della terza commissione sulla riforma del sistema federale, che affronti la questione dell'allocazione delle risorse fra Federazione, *Länder* e municipalità, alla luce delle rispettive responsabilità.

Il **Prof. Manuel Medina Guerrero** (Universidad de Sevilla) ha invece affrontato il tema del pareggio di bilancio in un quadro costituzionale caratterizzato dalla presenza di governi decentrati dotati di forte autonomia finanziaria, quale quello spagnolo. E' evidente come in tale contesto, al fine del rispetto degli impegni presi in sede europea, sia fondamentale l'armonizzazione dell'attività finanziaria e dell'indebitamento di tutti i livelli di governo. Seguendo il precedente tedesco, nel 2011 la Spagna ha approvato, in tempi rapidissimi, la riforma dell'art. 135 della Costituzione, la cui formulazione originaria non stabiliva alcun limite materiale in relazione all'indebitamento. La nuova disciplina stabilisce che il limite al deficit fissato dalla normativa europea diventi il minimo costituzionalmente obbligatorio per Stato e Comunità Autonome, consentendo alla normativa di attuazione di fissare un limite ancora più stringente; tale margine di manovra scompare in relazione agli Enti Locali che, a partire dal 2020, dovranno presentare bilanci in pareggio. Viene poi previsto un ampio spazio di intervento per la legge organica di attuazione (n. 2/2012) cui è riservato, oltre alla fissazione del limite all'indebitamento, anche il compito di definire i principi a cui l'articolo fa riferimento. Ai sensi della legge organica, a partire dal 2020 nessuna Amministrazione Pubblica potrà incorrere in deficit strutturale (definito come deficit aggiustato sul ciclo), salvo in caso di riforme strutturali con significativi effetti sul bilancio, nel qual caso sarà ammesso un deficit dello 0,4% del PIL; gli Enti Locali dovranno invece mantenere una situazione di pareggio o di avanzo. Quanto al debito pubblico complessivo, questo non potrà superare il 60% del PIL, così ripartito: 44% per l'Amministrazione centrale, 3% per l'insieme degli Enti Locali e 13% per le Comunità Autonome. Tali limiti potranno essere superati, con delibera a maggioranza assoluta del Congresso, solo in caso di eventi eccezionali, e comunque le Amministrazioni che si dovessero scostare da essi dovranno presentare un piano di riequilibrio. La legge organica prevede inoltre la c.d. regola della spesa, secondo cui la variazione della spesa imputabile all'Amministrazione Centrale, alle Comunità Autonome degli Enti Locali non potrà superare il tasso di crescita del PIL di medio termine dell'economia spagnola. Alla fissazione degli obiettivi per la totalità delle Pubbliche Amministrazioni procede, su base triennale, l'esecutivo, sentiti i vari livelli di governo decentrati, con atto che deve essere approvato da Congresso e Senato, con una netta prevalenza dello Stato sulle autonomie. Per assicurare il concorso degli altri livelli di governo, la legge organica prevede una serie di strumenti di tipo preventivo, correttivo o coercitivo. Emerge quindi come la nuova formulazione dell'art. 135, unitamente alla legge organica 2/2012, vada a colmare le carenze del quadro previgente, ponendo nelle mani del Governo centrale un variegato arsenale di misure volte al rispetto degli obiettivi finanziari da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni

Ore 16.00 – **Interventi**

Il **Prof. Daniele Senzani** (Università di Bologna) ha messo in luce come oramai da qualche anno, alla luce dei noti vincoli comunitari e nazionali alla finanza

pubblica, sia in atto un processo di riorganizzazione delle autonomie locali, anche in senso aggregativo, che opera sia su un piano strutturale che funzionale. Ciò non solo per quanto riguarda l'esercizio di funzioni fondamentali, ma anche in riferimento all'azione amministrativa mediante contratti. L'obiettivo del contenimento della spesa pubblica deve però trovare un bilanciamento con altri interessi di rilievo generale, in particolare con il principio di invarianza dei servizi ai cittadini (cfr. l. n. 135/2012). Diviene pertanto necessario comprendere se quest'ultimo principio costituisca un parametro di merito o anche di legittimità dell'azione amministrativa (tale da divenire rilevante anche sotto il profilo della giustiziabilità) e se, quindi, possa essere considerato alla stregua di una condizione suscettibile di condizionare direttamente il *modus operandi* dell'amministrazione. Una possibile risposta può essere rinvenuta nei principi di cui all'art. 97 Cost., in particolare in quelli di efficienza, allorquando agli stessi venga data un'applicazione più estesa, vale a dire sostanzialistica, piuttosto che meramente formale-procedimentale.

Il successivo intervento della **Dott.ssa Chiara Bologna** (Università di Bologna) ha avuto ad oggetto l'equilibrio di bilancio nell'ordinamento statunitense. Sono stati analizzati in particolare il dibattito relativo all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e gli strumenti antideficit disciplinati negli ultimi decenni da leggi ordinarie. Il principio del *balanced budget* è stato fino agli anni sessanta del Novecento considerato una norma della *Living Constitution* statunitense; il superamento di questa dottrina, prima con il New Deal rooseveltiano e poi definitivamente nell'era Kennedy, ha acceso il dibattito circa l'opportunità dell'introduzione di uno specifico emendamento costituzionale; tale proposta, come noto, non si è tuttavia concretizzata, sia per le perplessità sollevate da molti economisti circa l'eccessivo irrigidimento che ne deriverebbe, sia per i dubbi sulla reale (ed eventualmente problematica) giustiziabilità davanti alla Corte suprema di una simile norma costituzionale. Per quanto concerne gli strumenti legislativi antideficit, oltre al ruolo di organi quali il *Congressional Budget Office* e l'*Office of Management and Budget*, la Dott.ssa Bologna ha analizzato in particolare la procedura di *budget sequestration*, il c.d. "sequestro di bilancio", attraverso il quale vengono realizzati tagli automatici nelle spese federali ogniqualvolta sia superato il tetto massimo del deficit fissato dalla legge e il Congresso non riesca a trovare un accordo sulle voci di spesa da ridurre.

Il **Dott. Germán Teruel Lozano** (Universidad de Murcia), è invece tornato sul tema della riforma costituzionale spagnola, approfondendo in particolare il profilo dei vincoli posti agli enti locali e delle corrispondenti sanzioni in caso di violazione. Se già nel 2007 erano state previste delle misure di contenimento dell'indebitamento degli enti locali (che il Tribunale costituzionale aveva ritenuto rispettose dell'autonomia politica e finanziaria con sent. 134/2011), la riforma del 2012, nell'introdurre l'obbligo di pareggio di bilancio per gli enti locali, appare corredata da una serie di misure di controllo e sanzionatorie assai incisive: secondo una progressione che va dalla previsione di misure automatiche di prevenzione (report ministeriale contenente prescrizioni che l'ente dovrà adottare entro un mese), a misure automatiche di correzione, pianificazione economico-finanziaria sottoposta al vaglio ministeriale, fino a vere e proprie misure coercitive. I nuovi principi in materia di finanza pubblica, pur scaturiti dal contesto emergenziale della crisi economica, non appaiono però caratterizzati da temporaneità, ma anzi sono destinati a rimanere saldamente negli ordinamenti dei diversi stati europei. Si determina così una rottura del patto costituente, che rappresentava il frutto del compromesso fra diverse ideologie, lasciando volutamente aperte diverse opzioni di politica economica, in favore di una "chiusura" dell'ordinamento.

L'intervento della **Dott.ssa Caterina Drigo** (Università di Bologna) ha avuto ad oggetto la sent. 187 del 5 aprile 2013 del Tribunale costituzionale portoghese sulla legge finanziaria (Lei n. 66-B del 31 dicembre 2012) contenente misure di austerità nell'ambito di un programma di risanamento della finanza pubblica, la quale (come noto) ha dichiarato

l'illegittimità costituzionale di svariate previsioni della stessa e determinato un rilevante ammanco di bilancio. La decisione è l'esito di un bilanciamento fra i principi fondamentali sanciti in Costituzione e gli obiettivi di riequilibrio delle finanze pubbliche, che porta il Tribunale a ritenere ingiustificato il mantenimento di misure di austerità per il terzo anno consecutivo, dovendo il legislatore individuare misure alternative a quelle adottate, i cui effetti si erano tradotti in una irragionevole differenziazione fra lavoratori del settore pubblico e lavoratori del settore privato. Altro elemento di interesse è costituito dall'uso del principio della dignità umana quale fondamento del salario minimo di lavoratori e pensionati. Tuttavia, al fine di individuare materialmente l'importo di questo "salario minimo", per i giudici è necessario riferirsi non solo a considerazioni di tipo equitativo o inerenti "l'idea stessa di dignità del lavoro", essendo necessario, di volta in volta, considerare "anche le esigenze concrete dei lavoratori o l'aumento del costo della vita", da contemperare con "la sostenibilità delle finanze pubbliche": il parametro su cui si basa la decisione non è quindi l'art. 1 Cost., bensì l'art. 13, poiché nel caso in questione le misure di austerità non determinano una compressione dei redditi dei lavoratori pubblici tale da non rispettare il minimo salariale previsto dalla legislazione ordinaria.

Il **Dott. Simone Calzolaio** (Università di Macerata) ha svolto un intervento in merito ai Piani di rientro delle Regioni dal disavanzo sanitario, partendo dalla descrizione del regime di finanziamento della sanità regionale a ridosso e in seguito alla riforma del Titolo V. Esso si fonda sul principio dell'accordo fra Stato e regioni (Patto per la salute), avendo quale riferimento la spesa storica pregressa, e prevedendo un aumento anno per anno. Contemporaneamente, lo Stato continua a colmare i disavanzi sanitari delle singole Regioni in deficit con interventi specifici volti a ripianare i debiti pregressi, generando un forte aumento della spesa sanitaria regionale complessiva. In questo contesto prendono forma, a partire dalla l. 311/04 (e poi con il patto della salute 2010-12 e la l. 191/2009), i cd. piani di rientro: si tratta, in linea di massima, di "accordi" (necessitati) fra lo Stato e la singola regione in deficit sanitario volti ad individuare le misure necessarie per riportare in equilibrio finanziario il sistema sanitario regionale, della cui attuazione si occupa un commissario *ad acta*. Dalla giurisprudenza costituzionale è possibile ricavare i seguenti elementi, che di fatto anticipano la logica della l. cost. 1/2012: 1) la configurazione della disciplina statale che prevede i piani di rientro come principio fondamentale di coordinamento finanziario; 2) la accentuata tutela delle funzioni e del ruolo del commissario *ad acta*; 3) la connessione fra le previsioni dei piani di rientro e l'art. 81, c. 4, Cost. Si osserva infine come la regione soggetta a piano di rientro perda una consistente parte della sua autonomia normativa, amministrativa e finanziaria in materia di tutela della salute, anche in riferimento ai profili di organizzazione del sistema sanitario regionale.

Il **Prof. Michele Belletti** (Università di Bologna) ha posto l'attenzione sulle più recenti valorizzazioni da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale della libertà d'impresa e della "tutela della concorrenza". Si è innanzitutto constatato come l'art. 41 Cost., sotto l'influenza dei principi europei in materia di libertà d'impresa e libera concorrenza abbia subito una vera e propria "fondamentalizzazione", con conseguente venir meno della funzionalizzazione originariamente conosciuta dalle libertà economiche nel Testo costituzionale italiano (si veda in proposito la sent. n. 443 del 1997). La stessa "utilità sociale" ha conosciuto un'evoluzione interpretativa, non già come mero limite alla libertà di iniziativa economica, ma come elemento funzionale alla valorizzazione della concorrenza. A fronte, infatti, della più recente legislazione statale, ove si tenta di affrontare e dare risposte alla "crisi", attraverso un coordinamento delle diverse legislazioni (statale e regionali) di massima valorizzazione e implementazione della concorrenza, tramite la positivizzazione del limite costituzionale dell'unità giuridica. In tal modo i legislatori regionali sono spinti ad operare delle razionalizzazioni e deregolamentazioni, che sono appunto giudicate dalla Corte costituzionale come funzionali al perseguimento di esigenze di "utilità sociale" (in questo senso sono le sentenze n. 270 del 2010 e

soprattutto n. 200 del 2012). Per finire, si è dato conto della più recente giurisprudenza in argomento ove questa tendenza al “coordinamento virtuoso” per perseguire esigenze di unità giuridica trova sostanziale conferma. Ci si è in particolare soffermati sulle pronunce in materia di servizi pubblici locali (cfr., sentenze nn. 8 e 46 del 2013).

### **Sabato 25 maggio**

#### **Ore 9.30 – III Sessione**

La sessione conclusiva del convegno, presieduta dal **Prof. Tommaso F. Giupponi**, (Università di Bologna) ha visto la presentazione dei paper dei partecipanti alla ricerca PRIN 2009 nella prima parte della mattinata, e successivamente una tavola rotonda coordinata dal **Prof. Andrea Morrone** (Università di Bologna), con la partecipazione di diversi rappresentanti delle istituzioni territoriali.

#### **Ore 9.45 – Interventi**

Ha preso innanzitutto la parola la **Dott.ssa Elena Pattaro** (Università di Bologna), con un intervento volto a individuare le principali tendenze nei provvedimenti di finanza pubblica adottati dal Governo Monti in materia di riassetto degli enti locali. Dall'analisi degli artt. 17, 18 e 19 del d.l. 95/2012 (definizione delle funzioni fondamentali e obbligo di esercizio in forma associata per i comuni e riordino delle province) e del disegno di legge costituzionale A.S. 35/20 del 2012 (introduzione nel testo dell'art. 117 Cost. di una clausola di supremazia della legge statale in nome dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e della competenza esclusiva statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e di fissazione dei principi generali degli ordinamenti provinciali, comunali e delle città metropolitane), emerge innanzitutto una tendenza all'accentramento del potere decisionale nelle mani dello Stato (denotata anche dall'uso del decreto legge). Tale accentramento non appare però supportato da un disegno complessivo di riordino, al punto che risulta legittimo chiedersi in che misura esso sia giustificabile in base al dato di fatto della crisi economica e quali siano gli appigli costituzionali che lo sostengono. Non appare infatti sufficiente invocare il principio dell'equilibrio di bilancio e la competenza statale in materia di coordinamento finanziario e armonizzazione dei bilanci pubblici dello Stato. Se per quanto riguarda il metodo si avverte quindi l'esigenza di un'idea-giuda che vada oltre l'orizzonte della contingenza, in relazione ai contenuti si sottolinea la necessità di un più attento bilanciamento fra le esigenze del centro e quelle delle autonomie, tenendo presente che la compressione delle sfere di queste ultime rischia di privare di senso il concetto stesso di armonizzazione.

E' seguito l'intervento della **Dott.ssa Caterina Domenicali** (Università di Bologna, Università di Ferrara), avente ad oggetto l'inquadramento dell'emergenza finanziaria nel contesto della giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica. Già a Costituzione invariata la Corte costituzionale ha creato progressivamente una sorta di costituzione finanziaria provvisoria, all'interno della quale il coordinamento della finanza pubblica si è configurato alla stregua di “competenza delle competenze”: coordinamento da effettuare attraverso norme generali, che tuttavia nella pratica assume una veste sempre più dinamica, con la previsione di regole puntuali, spesso finalizzate al rispetto degli impegni europei, in genere contenute in decreti legge, che trovano il proprio presupposto nella necessità di gestire l'emergenza finanziaria. Il concetto di emergenza finanziaria viene così introdotto nel contesto normativo e giurisprudenziale in collegamento con il coordinamento della finanza pubblica: se il vaglio della Corte costituzionale in materia si era finora strutturato secondo un duplice scrutinio (attinenza alla materia del coordinamento della finanza pubblica e natura di principio della previsione), arrivando a valorizzare una dimensione teleologica del coordinamento e verificando il nesso

funzionale fra le disposizioni limitative e l'obiettivo perseguito, sembra interessante esaminare come si inserisca in tale vaglio l'emergenza finanziaria. Escluso che l'emergenza possa rappresentare una fonte del diritto, la Corte le riconosce tuttavia un peso significativo nella valutazione della coerenza funzionale delle misure di coordinamento (sent. 63/2013): sebbene la gestione dell'emergenza non assurga al rango di clausola di supremazia della legge statale, essa tuttavia rappresenta un'esigenza costituzionalmente rilevante, che giustifica misure limitative che siano proporzionate e coerenti con tale finalità, secondo una struttura che ricorda il giudizio di ragionevolezza (in questo caso "finanziaria") sulle leggi.

La **Dott.ssa Marianna di Carlo** (Università di Bologna) ha invece messo in luce alcune criticità legate alle forme procedimentali e organizzative con cui si svolge la collaborazione fra i diversi livelli di governo, e in particolare per quanto riguarda il (mancato) coinvolgimento degli enti locali nelle procedure di fissazione dei limiti e dei vincoli di bilancio, in contrasto con il principio di leale collaborazione. Tale principio appare come uno dei cardini della legge delega sul federalismo fiscale (42/2009), e si sostanzia nella previsione di un sistema di *governance* tramite una serie di organismi collegiali destinati ad affiancare il Governo nell'implementazione del federalismo fiscale, e in una serie di vincoli procedimentali (ad esempio la previsione secondo cui i decreti legislativi di attuazione devono essere adottati su proposta del Ministro previa intesa da sancire in Conferenza Unificata). Pur rappresentando la sede privilegiata del confronto fra gli attori in gioco, la Conferenza non è però stata coinvolta nel procedimento di formazione del primo decreto adottato in materia di federalismo demaniale, che è stato invece discusso nella Conferenza Stato-Città. La stessa Corte costituzionale, se in un primo momento ha riconosciuto il principio di leale collaborazione come metodo generale anche per i livelli sub regionali, tra il 2008 e il 2009 ha ritenuto che esso non fosse invocabile come parametro di costituzionalità in assenza di un fondamento costituzionale per l'adozione di procedure collaborative (sent. 33/2011), sostenendo le istanze regionali potessero essere rappresentate per mezzo di strumenti di collaborazione informale, comunque idonei a soddisfare le esigenze di collaborazione. Una parziale inversione di tendenza è rappresentata dalla sent. 39/2013, che riconferma il valore del principio di leale collaborazione in relazione agli atti che prevedono la conclusione a monte di intese in senso forte, riconoscendo come l'eventuale assunzione di un atto unilaterale non possa essere la mera conseguenza del mancato conseguimento dell'intesa.

La parola è poi passata alla **Dott.ssa Francesca Minni** (Università di Bologna), che ha esposto alcune riflessioni in tema di pareggio di bilancio e sistema regionale. La nuova formulazione dell'art. 119, co. 6 Cost., che attribuisce alla Regione un ruolo di coordinamento e controllo del ricorso all'indebitamento dei propri Enti territoriali, potrebbe configurare un nuovo ruolo delle Regioni quali enti di governo a livello di spesa, rappresentando un significativo passo avanti nella lenta concretizzazione del regionalismo. Si pongono tuttavia alcuni problemi sia sul fronte dell'indebitamento che su quello delle entrate. Quanto all'indebitamento, se una prima lettura dell'art. 119 Cost. poteva far ritenere che sull'indebitamento degli Enti locali potesse decidere solo la Regione, in base a piani di ammortamento e comunque nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, la legge attuativa sembra indicare un'interpretazione diversa. Ai sensi dell'art. 10 sembra infatti che ciascun Ente possa ricorrere all'indebitamento nei limiti delle spese per il rimborso dei prestiti risultanti dal bilancio di previsione, in assenza di riferimenti al controllo effettuato dalla Regione. Sempre a proposito del previo controllo regionale, appare problematica la definizione dei criteri in base ai quali la Regione debba valutare le richieste degli Enti e decidere quali di essi possano ricorrere all'indebitamento; una via auspicabile potrebbe essere quella della fissazione per legge regionale dei criteri, in un contesto di coordinamento finanziario infra-regionale. Sul fronte delle entrate, si rileva come, a fronte della possibilità per lo Stato di imporre oneri ulteriori per il conseguimento degli obiettivi

concordati in sede europea, non sia prevista in capo alle Regioni alcuna capacità gestoria in materia di entrate, con riflessi negativi sul rapporto di responsabilità fra amministratori e amministrati. All'esito di tali considerazioni, sarà quindi necessario attendere i provvedimenti che concretizzeranno il nuovo dettato costituzionale al fine di valutare se si tratti di un passo avanti nella direzione del regionalismo o meno.

Il **Dott. Francesco Conte** (Università di Bologna), ha poi svolto una valutazione dell'impatto dei vincoli posti dalla legge cost. 1/2012 e dalla legge 243/2012 su quelli già presenti nell'ordinamento (in particolare nel T.u.e.l. e nella legislazione attuativa del Patto di Stabilità Interno) in relazione all'autonomia finanziaria degli Enti locali. Sebbene nel T.u.e.l. fossero già previsti il divieto di indebitamento e l'obbligo di equilibrio per i bilanci, la portata prescrittiva del pareggio di bilancio introdotto nel 2012 va tuttavia valutata a partire dalla previsione di vincoli significativamente più dettagliati, che ammettono esclusivamente un disavanzo in parte capitale, da compensare comunque con un avanzo in parte corrente. Si rileva inoltre una novità concernente la durata dei piani di ammortamento, non più legati a durate prefissate, ma alla durata dell'investimento. Per quanto invece riguarda i vincoli posti dal Patto di Stabilità Interno, non sembra che la riforma abbia su di essi un impatto diretto; si segnala tuttavia come i calcoli relativi al conseguimento degli obiettivi del Patto e quelli relativi all'equilibrio di bilancio siano basati su criteri disomogenei (della competenza mista il primo, richiedendo due diversi equilibri, uno di competenza e l'altro di cassa, il secondo), che potrebbero produrre l'effetto distorsivo di avere Enti che pur rispettando il Patto di Stabilità non conseguirebbero l'equilibrio di bilancio: appare pertanto necessario un coordinamento fra le due discipline. Si segnala come già ora accada che Comuni "virtuosi" non possano gestire liberamente l'avanzo di bilancio (nemmeno pagando i debiti di parte capitale, almeno prima della legge 35/2013). A fronte di tale rigidità, alcune regioni hanno promosso i c.d. "Patti di stabilità regionalizzati", chiedendo agli Enti locali di anticipare le loro valutazioni sul raggiungimento o meno patto di stabilità, in modo tale che gli enti che presentano un saldo superiore all'obiettivo spostino i saldi attivi (quindi non le risorse ma gli "spazi finanziari") su altri Enti meno "virtuosi", legando in questo modo il principio di responsabilità a quello di solidarietà e consentendo una flessibilizzazione nelle modalità di rispetto dei vincoli assunti.

La **Dott.ssa Marta Morvillo** (Università di Bologna) ha infine svolto alcune considerazioni circa il ruolo della Corte dei Conti come custode del "buon uso" delle risorse collettive alla luce del d.l. 174/2012 e, soprattutto della legge cost. 1/2012: al giudice contabile sono stati infatti affidati nuovi incisivi poteri di controllo (e sanzione) sulla finanza regionale e locale, finalizzati a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i vari livelli di governo (statale e regionale). Tali innovazioni si inseriscono in un percorso di ampliamento delle attribuzioni della Corte dei conti in termini di controllo sulla gestione, sviluppatosi parallelamente alla riforma del Titolo V Cost. e alla riduzione dei controlli di legittimità. Tale percorso è stato accompagnato quasi passo per passo dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, fin dalla sentenza 29 del 1995 (e poi con le sentt. 470/1997, 267/2006, 179/2007, 189/2012), ha provveduto a legittimare una concezione della Corte dei conti come organo posto dalla Costituzione in posizione di indipendenza e neutralità, al servizio dello Stato-comunità e non solo dello Stato-apparato. L'ultima tappa di tale percorso è la sent 60/2013, di poco successiva al d.l. 174/2012, con cui la Corte conferma tale orientamento. Se da un lato quindi le misure considerate si pongono in un rapporto di continuità rispetto al percorso inaugurato con i controlli sulla gestione previsti dalla legge 20/1994, dall'altro tuttavia non si possono non evidenziare gli elementi innovativi costituiti tanto dall'esplicito riconoscimento della centralità della Corte dei conti all'interno del rinnovato quadro di finanza pubblica, quanto dal carattere sanzionatorio di parte delle misure contenute nel decreto 174/2012: il controllo sulla gestione sembra perdere il volto "collaborativo" che lo aveva finora contraddistinto, per assumerne uno più marcatamente sanzionatorio, in funzione di garanzia sempre più

diretta del buon uso delle risorse collettive.

#### Ore 11.00 – **Tavola rotonda**

Secondo il **Dott. Onelio Pignatti** (Responsabile del Settore finanze e patrimonio, Regione Emilia-Romagna), sono significative le novità introdotte dalla legge 243/2012: in primo luogo per quanto riguarda l'equilibrio di bilancio nelle sue diverse accezioni, anche alla luce dell'asimmetria fra Stato ed Enti locali nel concorso al rispetto dei vincoli stabiliti dal Patto di Stabilità e Crescita. Rileva soprattutto il problema di definire a quali spese si debba applicare il divieto di indebitamento, con particolare attenzione alle spese di investimento (che oltre a rappresentare uno dei motori dello sviluppo costituiscono anche una garanzia per i servizi resi ai cittadini e per le opere strutturali), che saranno ammesse solo a condizione di rispettare gli equilibri di bilancio. Si evidenzia quindi il sorgere di ulteriori vincoli rispetto a quelli già previsti per Regioni ed Enti locali. E' opportuno svolgere alcune considerazioni anche in relazione al ruolo della Regione, che diventa un punto di riferimento per la finanza del territorio, in un contesto di attuazione insoddisfacente del federalismo. La modifica dell'art. 119 Cost. è sicuramente un elemento di innovazione, che si può leggere in correlazione con la possibilità di concordare a livello regionale un patto di stabilità territoriale (verticale o orizzontale). Deve quindi essere valorizzato il ruolo della regione quale soggetto che concorda e ridefinisce gli obiettivi del patto in relazione ai singoli comuni, in una situazione di collaborazione fra i vari livelli di governo. Tale meccanismo potrebbe portare a esiti positivi anche per quanto riguarda l'indebitamento, facendo prevalere valutazioni oggettive sulle logiche politiche, secondo un rapporto di collaborazione leale fra i vari livelli di governo, a differenza di quanto in genere accade su scala più ampia. In conclusione il Dott. Pignatti ha osservato come la previsione riguardante il concorso delle autonomie al pagamento dell'indebitamento statale di cui all'art. 119, co. 1 Cost. rappresenti una "spada di Damocle" sul bilancio degli enti locali, a maggior ragione in considerazione della sottoscrizione del *fiscal compact*, con cui si inaugura un percorso vincolato di rientro dal debito che richiederà non solo bilanci in pareggio ma anche la presenza di un avanzo di bilancio.

E' quindi intervenuta la **Dott.ssa Cinzia Caruso** (ANCI Emilia-Romagna, Presidente CESFEL), la quale ha proposto alcune considerazioni riguardanti il complesso sistema sanzionatorio previsto per gli enti locali che non rispettano i vincoli di spesa, sia sotto profilo istituzionale che sotto il profilo delle economico (in capo a responsabili finanziari e amministratori), che non trova corrispondenza negli altri livelli di governo. Al fine di evitare di incorrere in tali sanzioni, appare positiva l'esperienza dei patti regionalizzati, conclusi sotto il coordinamento (non la supremazia) della Regione. In un contesto di incertezza delle risorse e di vincoli sempre crescenti alla spesa locale, e quindi di difficoltà di dare risposte alle domande di servizi dei cittadini, suscita perplessità rispetto al principio di leale collaborazione il fatto che gli oneri di risanamento della finanza pubblica gravino sulle autonomie territoriali più di quanto non colpiscano le amministrazioni centrali. Altro elemento che merita di essere considerato è il fatto che con la fiscalizzazione dei trasferimenti statali (che ora prendono il nome di "fondo comunale di solidarietà") si alterino gli indicatori relativi all'autonomia finanziaria: tali somme infatti non sono più imputate tra i trasferimenti ma tra le entrate tributarie, che aumentano quindi artatamente il tasso di autonomia finanziaria degli Enti locali, oltre a rendere assai complessa la necessaria confrontabilità tra i dati di bilancio dei vari esercizi, funzionali anche a rendere conto agli amministrati. In tale contesto, il ricorso all'unione di Comuni può svolgere un ruolo centrale come strumento di riforma istituzionale che parte dal basso e che mantiene intatto il legame con il territorio e con gli amministrati.

Il successivo intervento del **Dott. Giovanni Ravelli** (UPI Emilia-Romagna) ha avuto ad oggetto il tema dell'armonizzazione della contabilità pubblica, che rappresenterà uno dei momenti centrali di attuazione dell'equilibrio di bilancio entrando effettivamente nel merito

della gestione e ridisegnando le modalità operative della rendicontazione. Sono già numerosi gli enti che stanno sperimentando la nuova modalità di rendicontazione uniforme, secondo gli schemi stabiliti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le principali novità consistono da un lato nel fatto che la contabilità pubblica sarà tenuta con le stesse regole dall'intero settore pubblico (a differenza di quanto accade ora, cioè che ogni settore ha le proprie regole contabili), dando seguito ai moniti della Corte dei conti che più volte ha sottolineato come i disallineamenti fra le tecniche contabili rendano problematico effettuare una valutazione unitaria. In secondo luogo, non solo la contabilità finanziaria sarà integrata con una vera e propria contabilità economica, ma cambieranno anche le modalità con cui sono effettuate la rilevazione e l'autorizzazione dei fatti di gestione, privilegiando il principio di esigibilità ed evitando così eventuali disallineamenti fra momento dell'accertamento e momento dell'impegno. Dall'applicazione di tali principi, dovrebbe emergere una nuova modalità di equilibrio che, se da un lato ridurrà la possibilità di effettuare spese disinvolute, dall'altro irrigidirà notevolmente la gestione del bilancio, facendo emergere la necessità di coordinare le politiche gestionali e di investimento all'interno dei vari sistemi territoriali, al fine di garantire concrete coperture finanziarie, sul modello patto di stabilità territoriale, e utilizzare al meglio gli strumenti che il nuovo sistema di governo contabile renderà obbligatori partire dal 2014. Il Dott. Ravelli ha infine osservato come nella programmazione del bilancio sia necessario evidenziare la valenza autorizzatoria del bilancio, che deve assorbire e dare copertura ad ogni legge o provvedimento di spesa, evitando quindi di porre in essere spese che non abbiano già in partenza una copertura finanziaria riferita sia all'esercizio di inizio, sia rispetto agli esercizi successivi, nell'ottica di un bilancio pluriennale di tipo autorizzatorio.

La **Dott.ssa Cristina Sollenni** (Provincia di Genova) ha portato l'esperienza della Provincia di Genova, che è uno degli enti in sperimentazione per quanto riguarda le nuove regole di contabilità e che ha recentemente concluso il primo ciclo di gestione contabilizzato interamente secondo le nuove regole. Momento centrale della sperimentazione è quello della redazione del bilancio pluriennale, che acquisisce una nuova importanza anche dal punto di vista autorizzatorio, ampliando la visione della programmazione e della gestione, fino ad ora limitata al bilancio annuale. All'interno della programmazione, assumono particolare importanza le rilevazioni effettuate in specifici quadri, che andranno poi a comporre il risultato di amministrazione: si evidenziano fra gli altri i fondi con natura di accantonamento, ossia il fondo pluriennale vincolato, che costituisce la risorsa con cui si finanziano gli impegni per gli esercizi futuri, e il fondo di svalutazione crediti, finalizzato a fare fronte a rischi di possibili squilibri dovuti per esempio a eventuali crediti che di dovessero rivelare non esigibili. La significativa incidenza di tali fondi sul bilancio, che sono quindi sottratti alla disponibilità dell'ente, porta in primo piano l'esigenza di un accertamento attento e motivato, in particolare in circostanze quali le attuali, caratterizzate da scarsità di risorse e da crescenti domande di servizi da parte dei cittadini. La Dott.ssa Sollenni ha poi svolto alcune considerazioni sulle modalità di utilizzo dell'avanzo di amministrazione: come chiarito dalla sentenza n. 70/2012 della Corte costituzionale, non è conforme all'art. 81, co. 4 Cost. realizzare il pareggio in sede preventiva con la contabilizzazione dell'avanzo non accertato. L'inevitabile incertezza sull'effettivo ammontare dell'avanzo può essere stabilizzata (ma comunque non garantita) solo con l'approvazione del rendiconto; l'unica eccezione a tale regola riguarda i fondi vincolati: entro il 31 gennaio dell'esercizio di riferimento deve essere approvato il prospetto dell'avanzo di amministrazione presunto, basato sui dati forniti dai sistemi di gestione. Se dovesse emergere uno scostamento, si deve provvedere ad una variazione di bilancio, controllando i flussi finanziari fra un esercizio e l'altro. Per quanto invece riguarda i fondi non vincolati, non è possibile utilizzare liberamente l'avanzo, che andrà accantonato per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, qualora non fosse possibile conseguirlo con la spesa corrente, per la copertura dei debiti fuori bilancio e delle spese di investimento, dei

debiti una tantum e per l'estinzione anticipata dei prestiti.

Infine, il **Dott. Ruggero Stabellini** (Responsabile del Servizio finanziario, Comune di Ravenna) ha considerato l'impatto del principio dell'equilibrio di bilancio sui bilanci comunali e sulla finanza locale, mettendo in evidenza la difficoltà per gli enti locali di rispettarli, in particolare in un contesto di instabilità normativa e di incertezza che precludono qualsiasi serio tentativo di pianificazione (anche nel breve periodo) e che colpisce anche gli enti più solidi. Si pensi in proposito che il Ministero dell'Economia e delle Finanze non ha ancora stabilito l'entità del fondo sperimentale di riequilibrio per il 2012, determinando non solo l'incertezza del risultato per l'esercizio 2012, ma anche l'impossibilità di formulare previsioni precise circa il fondo di solidarietà comunale che sostituisce il fondo sperimentale di riequilibrio e che verrà calcolato a partire da esso. Altra questione critica è quella della riforma dell'IMU operata con la legge di stabilità, che rende difficile calcolare il gettito dell'imposta, anche in considerazione della sospensione della prima rata operata con il d.l. d.l. 54/2013. La precarietà delle stime, che riguardano comunque valori significativi, rende estremamente ardua qualsiasi programmazione. Per quanto riguarda gli strumenti posti in essere da comune di Ravenna, il Dott. Stabellini ha segnalato come questo si trovi in un contesto di complessiva regolarità contabile essendo uno dei comuni meno indebitati a livello nazionale, presentando un rapporto fra entrate correnti e interessi passivi e un'incidenza della spesa per il personale sul complesso della spesa corrente molto al di sotto delle soglie fissate per legge. Il Comune di Ravenna ha sempre rispettato il Patto di Stabilità Interno, anche grazie al patto territoriale, concordato a livello regionale. Sono inoltre state adottate politiche finanziarie rigorose, attraverso la riduzione della spesa corrente, il congelamento del nuovo indebitamento, l'estinzione dei mutui preesistenti e, inevitabilmente il contenimento dei nuovi investimenti e il mancato utilizzo delle risorse straordinarie per finanziamento delle spese di parte corrente.

### Ore 12.30 – **Conclusioni**

Prendendo atto della molteplicità dei profili di interesse emersi nel corso del convegno, il **Prof. Andrea Morrone** (Università di Bologna) ha posto in primo piano la necessità di ri-tematizzare il discorso attorno al diritto costituzionale del bilancio. Questo infatti rappresenta il cuore del diritto costituzionale, non solo per quanto riguarda le piccole comunità e i singoli Stati, ma anche per l'Europa stessa, che è ormai la dimensione di riferimento. La parabola storica del diritto di bilancio presenta due aspetti fondamentali: quello della legittimazione e quello della decisione. Il primo nasce dall'esigenza di legittimazione del potere politico a imporre prestazioni ai consociati, da rinvenire nel consenso. Il secondo riguarda invece il potere di decidere sulla spesa, che spetta in ultima istanza al popolo, e che viene distribuito fra i vari organi dello Stato. Appare a questo punto necessario ricollocare tale portato storico, di fondamentale importanza, nel contesto dell'integrazione europea: le principali traiettorie che sembrano emergere dal discorso sul rapporto fra equilibrio di bilancio e stato costituzionale (inteso come dimensione della vita politica, non come stato-nazione), e che portano alla luce le contraddizioni proprie del percorso di integrazione europea, che ancora stenta ad assumere un volto compiuto, riguardano da un lato la crisi dello stato regionale, dall'altro quello dello stato sociale e, su un piano ancora più generale, dello stesso stato costituzionale. Viene innanzitutto messa in discussione l'organizzazione del potere su più livelli territoriali, con una riscoperta della funzione unificante dei centri, di fronte alla quale le periferie si sentono disarmate. E' pertanto necessario ritrovare spazio per portare avanti dialettiche collaborative, capaci di valorizzare le istanze rappresentate dai vari livelli di governo. E' poi messo in crisi lo stato sociale: appare però necessario tenere in considerazione il fatto che esso costituisce solo uno dei modi di essere dello stato costituzionale, con cui non si trova in un rapporto di precisa identità. Le politiche sociali sono un momento storico dell'organizzazione statale ma non ne definiscono l'intrinseca natura. La crisi dello stato sociale non è quindi una

“crisi necessaria” determinata dalla riforma costituzionale del 2012: bisogna cercare di rivitalizzare lo stato costituzionale come stato sociale, tenendo presente che al verificarsi di un ciclo economico avverso è possibile attuare politiche di indebitamento. Il terzo aspetto della “crisi” è la messa in discussione dell’idea di Europa, per come essa è stata intesa finora. Appare infatti in tutta la sua urgenza la necessità di ri-politicizzare il discorso europeo, che altrimenti è destinato a rimanere incompleto, affrontando in tale sede la questione della legittimazione e quella della decisione: non si tratta più di un problema di regole, né tantomeno di un problema di *demos* europeo, quanto piuttosto di un problema di politica. E’ dunque necessaria la costruzione di forze politiche egemoni che si facciano portatrici dell’Europa come progetto primariamente politico.

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali