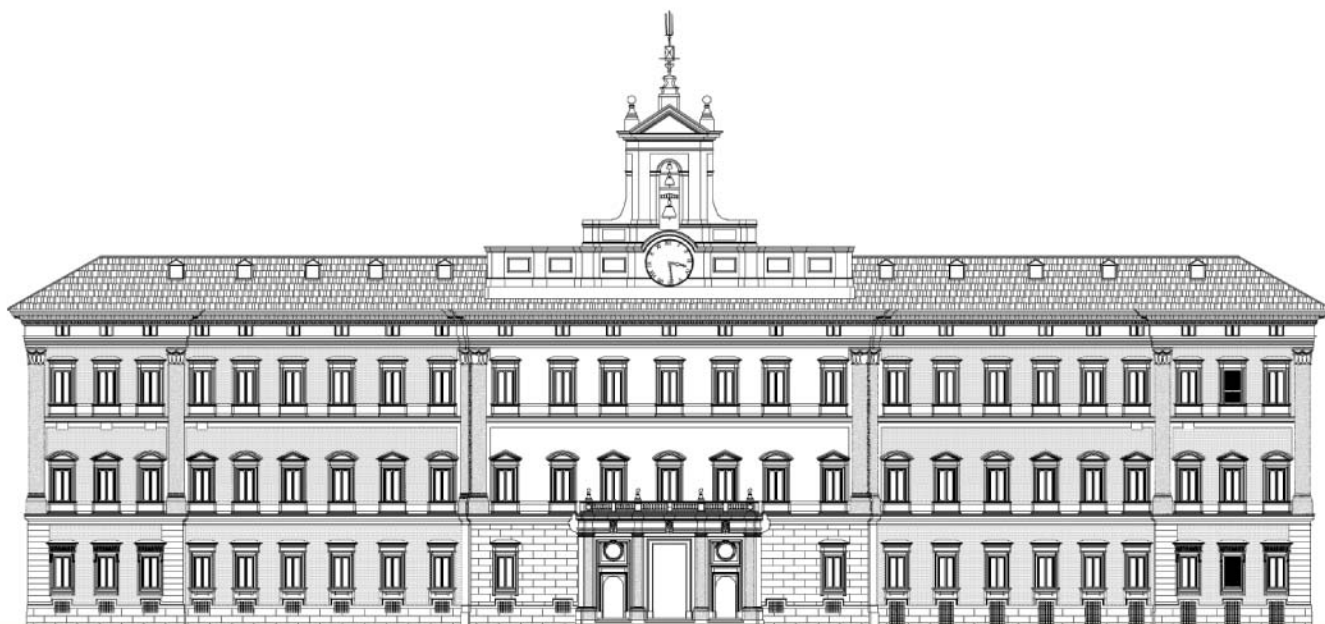




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Disposizioni per l'attuazione del principio del
pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81,
sesto comma, della Costituzione

A.C. 5603

Schede di lettura

n. 736

4 dicembre 2012

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni per l'attuazione del
principio del pareggio di bilancio ai
sensi dell'articolo 81, sesto comma,
della Costituzione

A.C. 5603

Schede di lettura

n. 736

4 dicembre 2012

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio

☎ 066760-9932 – ✉ st_bilancio@camera.it

Hanno partecipato alla redazione del *dossier* i seguenti Servizi e Uffici:

SERVIZIO BIBLIOTECA – Osservatorio della legislazione straniera

☎ 066760-2278 – ✉ bib_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

SEGRETERIA GENERALE – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

☎ 066760-2145 – ✉ cdrue@camera.it

- *L'introduzione e le schede di lettura sono state redatte dal Servizio Studi.*
- *Le parti relative ai documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea sono state curate dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea.*
- *Le parti relative alla legislazione comparata sono state curate dal Servizio Biblioteca.*

I *dossier* dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: BI0599.doc

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

- Quadro di sintesi.....3
- Capo I, articoli 1 e 2 (*Oggetto e definizioni*).....13
- Capo II, articoli 3-6 (*Equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche*).....18
- Capo III, articoli 7 e 8 (*Meccanismo di correzione*).....31
- Capo IV, articoli 9-12 (*Equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche territoriali*)35
- Capo V, articolo 13 (*Equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali*)44
- Capo VI, articoli 14 e 15 (*Bilancio dello Stato*)46
- Capo VII, articoli 16-19 (*Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio*)55
- Capo VIII, articoli 20 e 21 (*Disposizioni finali*)62

APPROFONDIMENTI

- Il principio del pareggio di bilancio nel contesto europeo69
- Il principio del “pareggio di bilancio” negli ordinamenti costituzionali di Francia, Germania e Spagna77
- Organismi indipendenti di valutazione in materia finanziaria e di bilancio considerati dall'OCSE.....85

NORMATIVA

- L.Cost. 20 aprile 2012, n. 1, “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”107

Schede di lettura

Quadro di sintesi

La proposta di legge in esame reca disposizioni per l'attuazione del principio del **pareggio di bilancio**, ai sensi del nuovo **sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione**, introdotto dalla **legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1**, il quale prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni siano stabiliti da una apposita **legge** che dovrà essere **approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera**, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Il pareggio di bilancio in Costituzione

La citata legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., introduce il principio dell'**equilibrio tra entrate e spese del bilancio**, cd. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di **sostenibilità del debito** di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In particolare, il principio del pareggio è contenuto nel novellato **articolo 81**, il quale stabilisce, al **primo comma**, che lo **Stato** assicura l'**equilibrio tra le entrate e le spese** del proprio bilancio, **tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico**.

Ai sensi del **secondo comma dell'articolo 81**, alla regola generale dell'equilibrio di bilancio è possibile derogare, facendo **ricorso all'indebitamento**, solo al fine di considerare gli **effetti del ciclo economico** e al verificarsi di **eventi eccezionali**, che i sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale possono consistere in **gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali** (*sul punto cfr. oltre*).

Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il **ricorso all'indebitamento** connesso a eventi eccezionali, il secondo comma dell'articolo 81 prevede che esso sia autorizzato con **deliberazioni** conformi delle due **Camere** sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a **maggioranza assoluta** dei rispettivi componenti.

A corredo del principio del pareggio di bilancio, il nuovo **terzo comma** dell'articolo 81 prevede che **ogni legge** - ivi inclusa la legge di bilancio che in virtù della riforma acquista un carattere sostanziale - che importi nuovi o maggiori **oneri** provvede ai **mezzi** per farvi fronte. Il **quarto comma** dell'articolo 81 conferma il principio dell'annualità del bilancio e del rendiconto consuntivo, che devono essere presentati dal Governo e approvati dalle Camere. Il **quinto comma** conferma la possibilità dell'esercizio provvisorio per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi.

Ai sensi del nuovo **sesto comma** dell'articolo 81 della Costituzione, la definizione del **contenuto della legge di bilancio**, delle **norme fondamentali** e dei **criteri** volti ad assicurare l'**equilibrio tra le entrate e le spese** dei bilanci e la **sostenibilità del debito** del complesso delle pubbliche amministrazioni sono demandati a una apposita **legge** che dovrà essere **approvata a maggioranza assoluta dei componenti** di ciascuna Camera.

Con apposita **novella all'articolo 97 della Costituzione**, l'obbligo di assicurare l'**equilibrio** dei bilanci e la **sostenibilità del debito pubblico** viene **esteso a tutte le**

amministrazioni pubbliche, in conformità con l'ordinamento dell'Unione Europea, cui la norma costituzionale espressamente rinvia.

Per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti decentrati, la legge costituzionale apporta modifiche **l'articolo 119** della Costituzione, al fine di specificare che **l'autonomia finanziaria degli enti territoriali** (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), è assicurata nel rispetto dell'**equilibrio** dei relativi **bilanci**, prevedendo al contempo che tali enti sono tenuti a **concorrere** ad assicurare **l'osservanza dei vincoli economici e finanziari** derivanti dall'ordinamento **dell'Unione europea**. Con una modifica al sesto comma dell'articolo 119 viene inoltre precisato che il ricorso all'**indebitamento** - che la vigente disciplina costituzionale consente esclusivamente per finanziare spese di investimento - è subordinato alla contestuale definizione di **piani di ammortamento** e alla condizione che per il **complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio**.

La legge costituzionale novella, inoltre, **l'articolo 117** della Costituzione, inserendo la materia della **"armonizzazione dei bilanci pubblici"**, tra quelle sulle quali lo Stato ha una **competenza legislativa esclusiva**.

Infine, ulteriori disposizioni del testo della legge costituzionale dettano i **principi** cui dovrà attenersi la suddetta **legge rinforzata** oggetto di approvazione a maggioranza qualificata (*cf. oltre*), la quale dovrà disciplinare, tra l'altro, l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un **organismo indipendente** al quale dovranno essere attribuiti compiti di **analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica** e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio; si prevede, inoltre, in via costituzionale, che alle Camere sia affidata 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 - da esercitare secondo modalità da definire con i rispettivi regolamenti.

Le nuove disposizioni costituzionali troveranno applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno **2014**.

Il contenuto della legge "rinforzata"

La proposta di legge in esame si propone, in particolare, di dare attuazione a quanto previsto dal nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione e dall'**articolo 5**, commi 1-3, della citata **legge costituzionale** n. 1/2012, che specifica i **contenuti** e gli ambiti che dovrà disciplinare la predetta **legge** c.d. **"rinforzata"**, la cui **approvazione a maggioranza assoluta** dei componenti di ciascuna Camera dovrà avvenire **entro il 28 febbraio 2013**.

In particolare, ai sensi del citato articolo 5, tale legge dovrà disciplinare, per il complesso delle pubbliche amministrazioni:

- a) le **verifiche** preventive e consuntive sugli **andamenti di finanza pubblica**;
- b) l'accertamento delle cause degli **scostamenti** rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del **ciclo economico**, all'**inefficacia** degli **interventi** e agli **eventi eccezionali**;

- c) il **limite massimo degli scostamenti negativi** cumulati - di cui alla lettera b) - corretti per il ciclo economico rispetto al PIL, al superamento del quale occorre intervenire con **misure di correzione**;
- d) la **definizione** delle **gravi recessioni economiche**, delle **crisi finanziarie** e delle **gravi calamità naturali** quali eventi eccezionali ai sensi dell'articolo 81, secondo comma Cost., al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo e il superamento del limite massimo degli scostamenti negativi cumulati, sulla base di un piano di rientro;
- e) l'introduzione di **regole sulla spesa** a salvaguardia degli equilibri di bilancio e per assicurare la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo;
- f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto dell'autonomia costituzionale, di un **organismo indipendente**, al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;
- g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 119 Cost., concorre ad assicurare il **finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali** inerenti ai **diritti civili e sociali**.

L'articolo prevede, inoltre, che legge rinforzata debba disciplinare:

- a) il **contenuto** della **legge di bilancio** dello Stato;
- b) la facoltà degli **enti territoriali** (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano) di ricorrere all'**indebitamento**;
- c) le modalità attraverso le quali i citati enti territoriali concorrono alla **sostenibilità del debito** del complesso delle pubbliche amministrazioni.

La relazione illustrativa della proposta di legge, nel rilevare come la stessa intenda dare attuazione alle disposizioni costituzionali sopra richiamate. evidenzia, in particolare, come l'esigenza di assicurare una tempestiva definizione della disciplina di dettaglio del principio del pareggio di bilancio sia connessa anche alla **raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012** sul Programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia, la quale sollecita il nostro Paese all'adozione di provvedimenti nel periodo 2012-2013 volti a "garantire che il **chiarimento delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio** inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, sia coerente con il quadro dell'Unione europea".

La relazione sottolinea, inoltre, l'urgenza del provvedimento, la cui mancata approvazione nei tempi stabiliti – ossia entro il 28 febbraio 2013 - costituirebbe un fatto estremamente grave, che disattenderebbe sia gli impegni assunti nell'ambito della Ue e con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria - cd. *Fiscal compact*, ratificato dall'Italia con la legge n. 114 del 23 luglio 2012 - sia lo stesso disposto della legge costituzionale.

In questo senso, la proposta di legge in esame rappresenta il necessario completamento sul piano ordinamentale dell'impegno dell'Italia per il risanamento dei conti pubblici e l'esigenza assicurare effettività al principio del pareggio del bilancio costituisce, sempre secondo la relazione, il tassello fondamentale di una più ampia strategia che in mancanza di tale provvedimento risulterebbe fortemente indebolita, con il rischio di alimentare nuovamente tensioni e manovre di natura speculative tali da fare salire oltre il livello di guardia i costi di gestione del debito pubblico.

Vincoli di bilancio e Unione europea

L'**obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali** regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei **valori di riferimento** relativi al **disavanzo** e al **debito** fissati a livello europeo non discende dalle disposizioni dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, nonché il Protocollo sui disavanzi eccessivi, ma da impegni previsti da strumenti di diversa natura introdotti nel quadro della nuova *governance* economica europea.

In primo luogo, con il **Patto europlus¹**, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro l'11 marzo 2011, gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati membri dell'UE hanno assunto l'ulteriore obbligo di **recepire nelle Costituzioni** o nella legislazione nazionale le **regole del Patto di stabilità e crescita**.

Agli Stati membri è stata rimessa la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché di **natura vincolante** e l'esatta **forma della regola** da applicare a livello **sia nazionale che subnazionale**.

In seguito, la **direttiva 2011/85/UE** concernente i requisiti per i **quadri di bilancio** nazionali, entrata in vigore nel novembre 2011, ha fissato regole minime perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal Trattato, di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

In particolare, la direttiva ha stabilito l'introduzione di:

- **regole di bilancio numeriche specifiche** per Paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei risultati di bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali;
- **dispositivi di monitoraggio** e analisi indipendente intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio;

¹ Il Patto non ha in sé natura giuridicamente vincolante ma – in quanto adottato dai Capi di stato e di Governo – è fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato.

- meccanismi e regole che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità dei **sottosettori dell'amministrazione pubblica**.

La materia disciplinata dalla direttiva costituisce peraltro oggetto di ulteriore intervento legislativo dell'UE prospettato dalla proposta di regolamento recante disposizioni comuni per il **monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio** e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona (COM(2011)821, parte del cosiddetto *two pack*), attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio.

In particolare, l'art. 4 prevede che gli Stati membri dispongano di regole di bilancio numeriche sul saldo di bilancio che, applicate ai processi di bilancio nazionali, conseguono **l'obiettivo di bilancio a medio termine**.

Tali regole **interessano l'insieme delle pubbliche amministrazioni** e sono vincolanti, **preferibilmente di natura costituzionale**.

Infine, il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria" (cd. **Fiscal compact**), concordato al di fuori della cornice giudica dei Trattati, all'**articolo 3**, ha impegnato le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, **entro un anno** dall'entrata in vigore del Trattato, con **norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale**, o di altro tipo purché ne garantiscano l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale, le seguenti regole, in aggiunta a e senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE:

- il **bilancio dello Stato** dovrà essere **in pareggio o in attivo**;
- tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'**obiettivo a medio termine** specifico per Paese, con un **deficit che non eccede lo 0,5% del PIL**;
- gli Stati contraenti potranno temporaneamente **deviare dall'obiettivo a medio termine** o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di **circostanze eccezionali**, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure in periodi di **grave recessione**, a patto che tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine;
- qualora il **rapporto debito pubblico/Pil** risulti significativamente **al di sotto della soglia del 60%**, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il valore di riferimento del deficit può essere superiore allo 0,5%, ma in ogni caso non può eccedere il limite dell'1% del PIL;
- nel caso di **deviazioni significative** dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, le parti contraenti dovranno attivare un **meccanismo di correzione automatica**, che includa l'obbligo per la parte contraente interessata di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato termine temporale. Tale meccanismo di correzione verrà definito sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, relativi in particolare alla natura, alla misura e all'arco temporale dell'azione correttiva, nonché al ruolo e all'**indipendenza delle istituzioni responsabili a livello nazionale di monitorare l'osservanza delle norme**. Il meccanismo dovrà, inoltre, rispettare pienamente le **responsabilità dei Parlamenti nazionali**.

Il contenuto della proposta di legge

Quanto al contenuto, la proposta di legge reca, ai sensi delle citate norme costituzionali, disposizioni volte a dare attuazione al principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio delle pubbliche amministrazioni e della sostenibilità del debito pubblico (Capi II-V, articoli 3-13), disciplina i contenuti della legge di bilancio (Capo VI, articoli 14-15) e istituisce l'Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio (Capo VII, articoli 16-19). La proposta reca, inoltre, norme relative alle funzioni di controllo della Corte dei Conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, nonché disposizioni finali di coordinamento con la legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 (Capo VIII, articoli 20 e 21).

Più in dettaglio, il **Capo I** della proposta di legge reca l'**oggetto** e le **definizioni**, specificando il carattere di legge "rinforzata" del provvedimento - che potrà essere modificato esclusivamente da una legge successiva adottata con la medesima maggioranza assoluta disposta dall'articolo 81, sesto comma, della Costituzione -, e indicando le definizioni utilizzate nell'ambito della legge, con espliciti rinvii a quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea.

Il **Capo II**, ribadisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche, sancito in via costituzionale ai sensi del nuovo comma 1 dell'articolo 97 della Costituzione, di assicurare l'**equilibrio dei bilanci**, specificando che tale equilibrio corrisponde all'**obiettivo di medio termine**, ossia al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea, che per l'Italia è attualmente il **pareggio di bilancio** calcolato in **termini strutturali**, ossia corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*.

L'equilibrio dei bilanci s'intende conseguito, peraltro, quando il saldo strutturale, calcolato in sede di consuntivo, evidenzia uno scostamento dall'obiettivo di medio termine inferiore allo 0,5 per cento del PIL, ovvero quando assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali – che consentono il ricorso all'indebitamento - e di scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale, ovvero quando evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore alla predetta percentuale dello 0,5% del PIL indicata all'articolo 8, comma 1.

In attuazione del nuovo primo comma dell'articolo 97 Cost., la proposta di legge ribadisce altresì l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di assicurare la **sostenibilità del debito pubblico**, specificando che qualora il rapporto debito/PIL superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione

europea (60% del PIL), in sede di definizione degli obiettivi si debba tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza con quanto previsto dal medesimo ordinamento, ai sensi del quale gli Stati il cui debito supera il **60% del PIL** dovranno adottare interventi per ridurlo con un ritmo adeguato, assumendo come riferimento una **diminuzione dell'eccedenza di debito al ritmo di un ventesimo all'anno** in media negli ultimi tre anni.

In attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, la proposta di legge reca le **regole sulla spesa**, stabilendo che il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle pubbliche amministrazioni non possa essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la normativa dell'Unione europea e che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio debbano indicare, per il triennio di riferimento, il livello massimo in termini nominali articolato per sottosectori della spesa delle pubbliche amministrazioni.

La proposta dà quindi attuazione al secondo comma del nuovo articolo 81 della Costituzione, che consente il **ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali**, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. In tale ambito viene specificato che per eventi eccezionali si intendono i periodi di **grave recessione economica** relativi anche dell'area dell'euro o all'intera Unione europea e gli **eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato**, ivi inclusi quelli relativi alla difesa e alla sicurezza della Repubblica, nonché le **gravi calamità naturali**, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Quanto alla procedura di autorizzazione, si prevede che il Governo, qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico per fronteggiare i suddetti gli eventi eccezionali, sentita la Commissione europea, presenti alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica **richiesta di autorizzazione** che indichi la misura e la durata dello scostamento, nonché le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

Il **piano di rientro** deve prevedere in ogni caso una correzione annuale dello scostamento in termini strutturali rispetto all'obiettivo programmatico non inferiore allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo.

Il **Capo III** della proposta di legge reca una specifica disciplina tesa a far fronte ad eventuali **scostamenti degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici**, diversi da quelli già considerati per il caso di eventi

eccezionali, prevedendo a tal fine un **meccanismo di correzione** volto ad assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico

Il **Capo IV** reca le disposizioni per assicurare l'**equilibrio dei bilanci** delle **Regioni** e degli **Enti locali** e il concorso dei medesimi enti alla **sostenibilità del debito** pubblico, prevedendo, a tale ultima fine, che nelle fasi favorevoli del ciclo economico sia determinata, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, la misura del contributo del complesso dei predetti enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, a valere sulle maggiori entrate locali derivanti dal ciclo.

Quanto al **ricorso all'indebitamento** da parte degli enti territoriali, previsto solo per finanziare spese di investimento e con l'obbligo di adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito, viene stabilita una procedura di **intesa a livello regionale** per consentire che l'accesso al debito dei singoli enti avvenga nei limiti consentiti dalla necessità di assicurare, per l'anno di riferimento, l'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale, misurato in termini di cassa.

Una specifica disciplina è dettata per il **concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali** e delle **funzioni fondamentali** nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, che prevede a tal fine l'istituzione di un Fondo straordinario, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato.

Il **Capo VI** reca le norme relative al **bilancio dello Stato**, definendo sia il principio dell'equilibrio, sia il contenuto proprio della legge di bilancio. A tale ultimo riguardo, la disciplina proposta prevede, sostanzialmente, l'**unificazione in un unico documento** (la legge di bilancio) degli attuali contenuti della **legge di stabilità** e della **legge di bilancio**, ciò in coerenza con la scelta costituzionale di conferire al bilancio una valenza di legge sostanziale. Oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente, la legge di bilancio potrà quindi assumere una portata sostanziale, attraverso l'introduzione di disposizioni volte a innovare la legislazione vigente.

Il **Capo VII** reca l'**istituzione dell'organismo indipendente** previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera f), della citata legge costituzionale, che viene denominato "**Ufficio parlamentare di bilancio**", avente le funzioni di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. L'Ufficio, con sede presso le Camere, ha una composizione collegiale di **tre membri**, di cui uno con funzioni di presidente, **nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere** nell'ambito di un elenco di dieci soggetti – appartenenti a specifiche categorie – indicati dalle Commissioni bilancio di ciascuna Camera a maggioranza dei 2/3 dei rispettivi componenti. I membri, la

cui opera è incompatibile con altre attività professionale, **durano in carica 6 anni** e non possono essere confermati.

Il **Capo VIII** reca norme volte ad affidare nuove **funzioni di controllo alla Corte dei conti** sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, nonché disposizioni finali di coordinamento con la vigente disciplina contabile. In particolare, si stabilisce che la Corte dei conti è competente a svolgere il controllo, anche in corso di gestione, sui bilanci delle Regioni e degli enti locali, nonché delle amministrazioni pubbliche non territoriali e si dispone, inoltre, che **la** Corte parifichi, secondo le modalità già stabilite per il rendiconto dello Stato i bilanci delle regioni a statuto ordinario.

Ad eccezione del Capo IV, concernente l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali, e della nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio, di cui si prevede l'applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2015, le disposizioni della proposta di legge in esame si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Capo I, articoli 1 e 2 (Oggetto e definizioni)

Articolo 1 (Oggetto)

1. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e dell'articolo 5 della medesima legge costituzionale.

2. La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.

Articolo 2 (Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, si intendono:

a) per «amministrazioni pubbliche» gli enti individuati, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ai sensi della normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, e articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale;

b) per «conto consolidato» il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle

spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea;

c) per «saldo del conto consolidato» l'indebitamento netto o l'accreditamento netto come definiti ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

d) per «saldo strutturale» il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea;

e) per «obiettivo di medio termine» il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea;

f) per «fase favorevole e fase avversa del ciclo economico» le fasi del ciclo economico individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea;

g) per «obiettivi programmati» gli obiettivi di cui all'articolo 3, comma 3.

2. Gli obiettivi riferiti ai saldi di cui al comma 1, lettere c) e d), e il valore di cui al medesimo comma 1, lettera e), sono indicati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio presentati dal Governo alle Camere per le conseguenti deliberazioni parlamentari.

Il **Capo I** reca l'oggetto e le definizioni utilizzate nell'ambito del disegno di legge in esame.

L'**articolo 1**, al **comma 1**, dispone che il provvedimento in esame costituisce attuazione dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e dell'articolo 5 della medesima legge, i cui contenuti sono stati diffusamente illustrati nel quadro di sintesi, cui pertanto si rinvia.

L'articolo, al **comma 2**, specifica il carattere di legge ordinaria "rinforzata" del provvedimento in commento, prevedendo che esso potrà essere modificato esclusivamente da una legge successiva adottata con la medesima procedura:

maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 81, sesto comma Cost.

Come precisa la relazione illustrativa, posto che la legge in esame dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dai componenti delle due Camere, deve ritenersi che ad essa si applichi la procedura normale di esame dei disegni di legge, senza possibilità di esame in sede legislativa, richiedendosi, per la votazione finale in Assemblea, il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti.

Questa "accresciuta forza passiva della legge" è tra l'altro richiesta – come già detto – sia dal **Patto Euro plus** che, successivamente, dal **Fiscal compact**² (articolo 3, par. 2), il quale specificamente prevede che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio avvenga "*tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale - o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*" (articolo 3, parr. 1 e 2).

L'**articolo 2** reca le definizioni utilizzate nell'ambito del disegno di legge, rinviando *per relationem* a quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea.

Ciò consente, precisa la relazione illustrativa, di recepire automaticamente, dunque senza la necessità di modifiche, eventuali mutamenti della normativa europea.

In particolare, ai fini della definizione di "**amministrazioni pubbliche**", l'articolo fa riferimento agli enti, individuati in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (SEC 95), ai sensi della normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, e articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale (comma 1, lett. a)).

Del pari, per "conto consolidato" si intende il **conto economico consolidato** delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese delle amministrazioni che vi sono incluse, classificati in conformità

² Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato dall'Italia con la legge n. 114 del 23 luglio 2012,

Il Trattato incorpora ed integra in una cornice unitaria alcune delle regole di finanza pubblica e delle procedure per il coordinamento delle politiche economiche in gran parte già introdotte o in via di introduzione in via legislativa con il cd. *Six pack*

.Alla data del 31 ottobre 2012, il Fiscal Compact è stato ratificato da 13 Paesi (Austria, Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Portogallo, Romania, Spagna, Slovenia).

alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea (SEC '95) (comma 1, lett. b))

Si ricorda che l'elenco degli enti ed organismi facenti parte del **conto economico consolidato** della P.A. viene **annualmente pubblicato dall'ISTAT**, ai sensi della vigente legge di contabilità pubblica (articolo 1, comma 2, legge n. 196/2009).

L'**elenco** degli enti appartenenti al conto economico consolidato della P.A. - conto funzionale all'ottenimento di statistiche finanziarie affidabili e comparabili ai fini della valutazione della convergenza degli Stati membri rispetto agli obiettivi del Patto di Stabilità e crescita - è **elaborato dall'ISTAT in conformità dal Sistema Europeo dei Conti** (SEC '95)- istituito ai sensi del Regolamento (CE) n. 2223/1995 - il quale detta specificamente i criteri per la delimitazione del settore delle amministrazioni pubbliche (Settore S13) e, pertanto, **solo la rispondenza ai principi ivi indicati determina l'appartenenza o meno di una unità istituzionale al comparto delle Amministrazioni Pubbliche**.

Secondo tale disciplina, una Unità istituzionale è classificata nel settore delle Amministrazioni Pubbliche, indipendentemente dal regime giuridico (pubblico o privato) che la regola, se:

- è di proprietà o amministrata o controllata da Amministrazioni pubbliche;
- non deve vendere sul mercato o, in caso contrario, deve vendere a prezzi non economicamente rilevanti (cioè i ricavi non devono eccedere il 50% dei costi di produzione dei servizi). Nel caso in cui i ricavi fossero superiori al 50% dei costi di produzione si sarebbe in presenza di enti "market" (di mercato) e non di Amministrazioni Pubbliche.

La relazione illustrativa precisa che le disposizioni relative alle autonomie territoriali si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il medesimo articolo definisce "**saldo del conto economico consolidato**" l'indebitamento netto o l'accreditamento netto ai sensi della procedura per i disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (comma 1, lett. c)).

La procedura per i disavanzi eccessivi – la cd. parte dissuasiva del Patto di stabilità e crescita - è formalmente prevista dal TFUE (articolo 126 TFUE³) ed è disciplinata nei

³ Ai sensi dell'articolo 126 TFUE, gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi. E' affidato alla Commissione la sorveglianza sull'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti, con particolare riferimento alla verifica dei seguenti criteri:

- a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento, a meno che il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento; oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento;
- b) se il rapporto tra debito pubblico e PIL superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.

I valori di riferimento sopra indicati sono specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati (protocollo n. 12).

Se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepara una relazione, nella quale dà conto dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro. La

dettagli dalla normativa relativa al Patto di stabilità, come riformata dalle disposizioni contenute nel pacchetto legislativo europeo noto come “*Six pack*” e nel relativo **codice di condotta**⁴. Nell’ambito di tale pacchetto, si ricordano qui seguenti interventi riformatori:

- il **Regolamento (UE) n. 1177/2011** che modifica il Regolamento (CE) n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della **procedura per i disavanzi eccessivi**;
- il Regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche;
- il Regolamento (UE) n. 1173/2011 sull’effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell’area dell’euro.

Gran parte delle norme già introdotte dal *Six Pack* sono state poi riproposte nel Trattato *Fiscal Compact*.

Il “**saldo strutturale**” è costituito dal saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee.

Commissione può inoltre preparare una relazione se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo. Sulla relazione della Commissione è formulato un parere da parte del comitato economico e finanziario.

Se la Commissione ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi un disavanzo eccessivo, essa trasmette un parere allo Stato interessato, informandone il Consiglio.

Il Consiglio, su proposta della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo.

Se il Consiglio decide che esiste un disavanzo eccessivo, esso adotta senza indebito ritardo, su raccomandazione della Commissione, le raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo.

Il Consiglio, qualora determini che nel periodo prestabilito non sia stato dato seguito effettivo alle sue raccomandazioni, può rendere pubbliche dette raccomandazioni.

Qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest’ultimo può decidere di intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo dal medesimo Consiglio ritenute necessarie.

In tal caso, il Consiglio può chiedere allo Stato membro in questione di presentare relazioni secondo un calendario preciso, al fine di esaminare gli sforzi compiuti dallo Stato membro per rimediare alla situazione.

Fintantoché uno Stato membro non ottemperi all’obbligo di adottare le azioni correttive, il Consiglio può decidere di applicare o rafforzare una o più delle seguenti misure:

- chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell’emissione di obbligazioni o altri titoli,
- invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione,
- richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso l’Unione, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto,
- infliggere ammende di entità adeguata.

Laddove il Consiglio ritenga che il disavanzo sia stato corretto, il Consiglio abroga alcune o tutte le decisioni o raccomandazioni nello stato membro. Se precedentemente aveva reso pubbliche le sue raccomandazioni, il Consiglio dichiara pubblicamente, non appena sia stata abrogata la decisione, che non esiste più un disavanzo eccessivo nello Stato in questione.

Il Consiglio adotta le proprie deliberazioni (articolo 238, paragrafo 3, lettera a) del Trattato) a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione e senza tener conto del voto del membro del Consiglio che rappresenta lo Stato membro in questione.

⁴ Cfr. *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*, nella versione approvata dal Consiglio ECOFIN il 7 settembre 2010.

Esso comunque è definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea (comma 1, lett. *d*)).

Ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame, gli obiettivi relativi a tali due saldi, e il valore dell' "**obiettivo di medio termine**" – con esso intendendosi il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'U.E. (comma 1, lett. *e*)).– devono essere indicati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio presentati dal Governo alle Camere per le conseguenti deliberazioni parlamentari.

La "**fase favorevole e fase avversa del ciclo economico**" sono le fasi del ciclo economico che dovranno essere individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea (comma 1, lett. *f*)).

Infine, sono obiettivi programmati, quelli di cui all'articolo 3, comma 3 della proposta di legge in esame.

Capo II, articoli 3-6 ***(Equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche)***

Articolo 3 *(Principio dell'equilibrio dei bilanci)*

1. Le amministrazioni pubbliche assicurano l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione.

2. L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine.

3. I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi previsti dagli articoli 6 e 8. Nei medesimi documenti sono indicate le misure da adottare per conseguire gli obiettivi del saldo del conto consolidato.

4. Gli obiettivi di cui al comma 3 possono, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, tenere conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

5. L'equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

a) risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello indicato dall'articolo 8, comma 1;

b) assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi previsti dagli articoli 6 e 8 ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello indicato dall'articolo 8, comma 1.

Articolo 4 *(Sostenibilità del debito pubblico)*

1. Le amministrazioni pubbliche assicurano la sostenibilità del debito pubblico ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione.

2. I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea.

3. Qualora il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione europea, in sede di definizione degli obiettivi di cui al comma 2, si tiene conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza con quanto previsto dal medesimo ordinamento.

4. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 6, non è consentito il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie.

Articolo 5 *(Regole sulla spesa)*

1. Il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, al netto delle poste indicate dalla normativa dell'Unione europea, non può essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la medesima normativa.

2. Al fine di assicurare il rispetto del tasso di crescita di cui al comma 1 e il conseguimento degli obiettivi programmatici, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano, per il triennio di riferimento, il livello massimo in termini nominali,

articolato per sottosettori, della spesa delle amministrazioni pubbliche.

3. In attuazione di quanto disposto dal comma 2, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano, per il triennio di riferimento, il livello massimo della spesa del bilancio dello Stato, in termini di cassa e di competenza, inclusi i trasferimenti alle altre amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

4. Al fine di assicurare il rispetto del livello massimo della spesa di cui al comma 2, le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano predispongono i propri bilanci nel rispetto di limiti annuali delle spese nominali, definiti per un arco di tempo pluriennale. Resta ferma la facoltà degli enti di cui al presente comma di superare i predetti limiti ricorrendo a misure discrezionali sul lato dell'entrata da indicare nei rispettivi strumenti di bilancio.

5. Il Ministro dell'economia e delle finanze, avvalendosi della collaborazione delle amministrazioni interessate, effettua il monitoraggio del rispetto del livello massimo della spesa di cui ai commi 2 e 3. Il Governo, qualora verifichi il rischio del superamento di tale livello, trasmette una relazione alle Camere.

Articolo 6

(Eventi eccezionali e scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale)

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali.

2. Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono:

a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea;

b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi inclusi quelli relativi

alla difesa e alla sicurezza della Repubblica nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

3. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi di cui al comma 2, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento nonché le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per gli eventi di cui al comma 2, in un tempo adeguato alla gravità dei medesimi eventi e tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il piano di rientro prevede in ogni caso una correzione annuale dello scostamento in termini strutturali rispetto all'obiettivo programmatico non inferiore allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo.

4. Le risorse eventualmente reperite sul mercato ai sensi del comma 3 possono essere utilizzate, su iniziativa del Governo, esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta di cui al medesimo comma.

5. Il piano di rientro può essere aggiornato con le modalità di cui al comma 3 al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

6. Le procedure di cui al comma 3 si applicano altresì qualora il Governo intenda ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari di cui al comma 2, lettera b).

Il **Capo II** reca le disposizioni per assicurare l'**equilibrio dei bilanci** e la **sostenibilità del debito** delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto previsto dalla nuova formulazione dell'**articolo 97, primo comma**, della **Costituzione**.

Equilibrio di bilancio

In particolare, l'**articolo 3**, ribadisce, al **comma 1**, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di assicurare l'**equilibrio dei bilanci**, specificando, al **comma 2**, che tale equilibrio **corrisponde all'obiettivo di medio termine**.

Tale obiettivo, in base alla definizione contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera e) della proposta di legge, corrisponde a sua volta al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei **criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea**. Per l'Italia l'obiettivo di medio termine, fissato dal Programma di stabilità e riportato nella raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 - adottata in esito all'esame del medesimo Programma e del Programma nazionale di riforma - è un **bilancio in pareggio in termini strutturali** entro il 2013.

Si ricorda, in particolare, che ai sensi del **Patto di stabilità e crescita**, come modificato dal c.d. *Six pack*⁵, l'obiettivo di medio termine è calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*, e si attesta in una **forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo**, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una *tantum*.

Il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria" (cd. **Fiscal Compact**⁶), restringe il valore minimo per i Paesi più indebitati allo 0,5 per cento del PIL, prevedendo, all'articolo 3, che la regola del pareggio o dell'avanzo del bilancio si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dal Patto di stabilità rivisto, con un *deficit* che non ecceda lo 0,5% del PIL (*per l'approfondimento di tali aspetti si veda il riquadro che segue*).

⁵ Si tratta di sei atti legislativi che rafforzano, da un lato, il Patto di stabilità e crescita, dall'altro le norme relative ai quadri di bilancio nazionali e la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici. Per quanto concerne l'obiettivo di medio termine si veda l'articolo 2-bis del regolamento (CE) n. 1466/1997, come sostituito dal regolamento (UE) n. 1175/2011.

⁶ Il c.d. *Fiscal compact* è stato ratificato dall'Italia con la legge n. 114 del 23 luglio 2012. Alla data del 22 novembre 2012, il trattato è stato ratificato da 13 Paesi (Austria, Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Portogallo, Romania, Spagna, Slovenia), di cui 8 appartenenti all'eurozona (Austria, Cipro, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna).

L'obiettivo di bilancio a medio termine

Il nuovo regolamento (UE) n. 1175/2011 prevede che ciascuno Stato membro abbia un **obiettivo a medio termine differenziato**, che può **divergere** dal requisito di un **saldo prossimo al pareggio** o in attivo, offrendo al tempo stesso un **margin di sicurezza** rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3%.

Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano, in ogni caso, la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo **margin di manovra finanziaria**, specie in relazione alla necessità di investimenti pubblici.

Per gli Stati membri che hanno adottato l'euro gli obiettivi di bilancio a medio termine sono specificati in una forcella stabilita tra il **-1% del PIL e il pareggio o l'attivo**, in termini corretti per il ciclo, **al netto delle misure temporanee e una tantum**.

L'obiettivo di bilancio a medio termine è riveduto ogni tre anni e in caso di attuazione di **riforme strutturali** aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il Consiglio e la Commissione esaminano gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri, valutando se:

- le **ipotesi economiche** sulle quali il programma è basato siano plausibili;
- il **percorso di avvicinamento** verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato;
- le **misure** adottate o proposte per rispettare tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine nel corso del ciclo.

In particolare, nel valutare il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine il Consiglio e la Commissione, facendo riferimento al **saldo strutturale** e analizzando la spesa al netto delle **misure discrezionali in materia di entrate**, esaminano se:

- lo Stato interessato persegua un **miglioramento annuo adeguato** del suo **saldo di bilancio** corretto per il ciclo, al netto delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee, richiesto per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, con lo **0,5% del PIL come parametro di riferimento**;
- il **miglioramento annuo del saldo** di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee sia, per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60% del PIL o che presentano rischi considerevoli in termini di sostenibilità del debito globale, **superiore allo 0,5% del PIL**;
- un maggiore **sforzo di aggiustamento** sia stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole. Si tiene conto, in particolare, delle entrate straordinarie e delle minori entrate;
- il **percorso di crescita della spesa pubblica**, considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate, sia conforme ai requisiti seguenti:
 - a) per gli Stati che hanno **conseguito** l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un **tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL**, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate;
 - b) per gli Stati che **non hanno ancora conseguito** l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un **tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL**, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate.

Lo scarto tra i due tassi deve essere fissato in modo da assicurare un

avvicinamento adeguato all'obiettivo di bilancio a medio termine. Per i medesimi Stati le **riduzioni discrezionali delle voci delle entrate** devono essere coperte o da riduzioni della spesa o da aumenti discrezionali di altre voci delle entrate o da entrambi;

- il contenuto del programma di stabilità faciliti il conseguimento di una convergenza reale e duratura nell'area dell'euro, un più stretto coordinamento delle politiche economiche e se le politiche economiche dello Stato membro interessato siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per le politiche occupazionali degli Stati membri e dell'Unione.

Per concerne il c.d. **Fiscal compact**, si ricorda l'**articolo 3** del Trattato, nell'impegnare le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dalla sua entrata in vigore, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, e in aggiunta e senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, la **regola del pareggio** (o dell'attivo) **di bilancio**, prevede che tale la regola si consideri **rispettata se il saldo strutturale** annuo della pubblica amministrazione è **pari all'obiettivo di medio termine** specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il **limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo** ai prezzi di mercato.

Il medesimo articolo 3 prevede altresì che qualora il **rapporto debito pubblico/Pil** risulti **significativamente al di sotto della soglia del 60%**, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il suddetto valore di riferimento possa **superiore allo 0,5%** ma che in ogni caso **non possa eccedere il limite dell'1% del PIL**.

Il **comma 3** dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, **obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosectori**, tali da **assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine**, ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi scostamento dall'obiettivo previsti dagli articoli 6 (eventi eccezionali) e 8 (scostamenti negativi del saldo strutturale emersi a consuntivo che prevedono un meccanismo di correzione).

Insieme agli obiettivi del saldo del conto consolidato i medesimi documenti indicano le **misure da adottare** per conseguirli.

Il **comma 4** precisa che nella definizione degli obiettivi programmatici si tenga conto anche dei riflessi finanziari delle **riforme strutturali** con un **impatto positivo** significativo sulla **sostenibilità delle finanze pubbliche**.

Anche in questo caso, si tratta di una previsione conforme a quanto previsto dalla normativa europea. Il nuovo testo del regolamento 1466/97 ribadisce, infatti, che il Consiglio e la Commissione, nel definire il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine per gli Stati che non l'hanno ancora raggiunto e nel consentire una deviazione temporanea da tale obiettivo per gli Stati che l'hanno già conseguito (a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di

riferimento per il disavanzo e che si preveda che la posizione di bilancio ritorni all'obiettivo a medio termine entro il periodo coperto dal programma), tengono conto dell'attuazione di importanti **riforme strutturali atte a generare benefici finanziari diretti a lungo termine**, compreso il **rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile**, e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla **sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche**. Il regolamento conferma altresì che un'attenzione particolare deve essere prestata alle riforme delle pensioni che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione, precisando che agli Stati che attuano tali riforme deve essere consentita una deviazione dal percorso verso il loro obiettivo di bilancio a medio termine o dall'obiettivo stesso che rispecchi l'importo dell'incidenza incrementale diretta della riforma sul saldo delle pubbliche amministrazioni, a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del disavanzo.

Il **comma 5** dell'articolo precisa che l'**equilibrio dei bilanci si considera conseguito** quando il **saldo strutturale**, calcolato in sede di **consuntivo** nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno **una delle seguenti condizioni**:

- a) risulta almeno **pari all'obiettivo di medio termine** ovvero evidenzia uno **scostamento** dal medesimo obiettivo di medio termine **inferiore** a quello considerato significativo in base alla procedura per i disavanzi eccessivi e al *Fiscal compact* e indicato dall'articolo 8, comma 1, in misura pari allo **0,5 per cento del PIL** ;
- b) assicura il **rispetto del percorso di avvicinamento** all'obiettivo di medio termine nei casi di **eventi eccezionali** e di **scostamenti** dall'obiettivo programmatico strutturale disciplinati dai successivi **articoli 6 e 8** (cfr. *oltre*), ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello indicato dall'articolo 8, comma 1.

Come sopra illustrato, in base alla disciplina rivista del Patto di stabilità e crescita, ciascuno Stato membro ha un obiettivo a medio termine differenziato, che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, fermo restando il margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3%.

Per gli Stati membri che hanno adottato l'euro gli **obiettivi di bilancio a medio termine** sono specificati in una **forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo**, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una *tantum*.

Nel valutare il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine il Consiglio e la Commissione, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, esaminano, tra l'altro, se lo Stato interessato persegua un **miglioramento annuo adeguato del suo saldo di bilancio strutturale**, richiesto per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, con lo **0,5% del PIL come parametro di riferimento**.

Si ricorda, altresì, che in base al *Fiscal compact*, la **regola del pareggio di bilancio** si considera **rispettata** se il disavanzo strutturale dello Stato risulta pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dal Patto di stabilità rivisto, con un **deficit** che **non eccede lo 0,5% del PIL**.

Con riferimento alla disposizione in esame, la relazione illustrativa della proposta di legge rileva come la procedura per i disavanzi eccessivi e il *Fiscal compact* impongano una correzione solo in presenza di “scostamenti significativi” – che nella medesima proposta legge determinano l'attivazione del meccanismo di correzione di cui all'articolo 8 – e, che pertanto il comma 5 dell'articolo 3 in oggetto prevede che in sede di consuntivo si intenda conseguito l'equilibrio anche in presenza di scostamenti inferiori a quelli considerati significativi (fino a -0,5 per cento rispetto all'obiettivo).

La sostenibilità del debito pubblico

L'**articolo 4**, in attuazione del nuovo primo comma dell'articolo 97 Cost., ribadisce, al **comma 1**, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di assicurare la **sostenibilità del debito pubblico**, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

A tal fine, il **comma 2** dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano **obiettivi** relativi al **rapporto debito pubblico/PIL coerenti** con quanto disposto dall'ordinamento dell'**Unione europea**, che prevede, com'è noto, il valore di riferimento del 60 per cento del PIL.

Il **comma 3** specifica che qualora tale rapporto superi il valore di riferimento, in sede di definizione degli obiettivi si debba tenere conto della necessità di **garantire una riduzione dell'eccedenza** rispetto a tale valore in coerenza con quanto previsto dal medesimo ordinamento dell'UE.

Le disposizioni in esame si riferiscono, in particolare, alla c.d. **regola del debito**, contenuta nel *Six Pack* e ribadita nel *Fiscal compact*, che prevede la **riduzione della quota del debito pubblico eccedente il 60 per cento** del prodotto interno lordo ad un **ritmo annuale medio** nel triennio pari ad almeno **un ventesimo della medesima eccedenza**.⁷

La regola del debito

Per quanto concerne il parametro del debito pubblico, il regolamento (UE) n. 1177/2011, stabilisce che gli Stati il cui **debito supera il 60% del PIL** dovranno adottare misure per ridurlo verso in misura sufficiente e con un ritmo adeguato. A questo scopo, si richiede, quale parametro di riferimento, una **diminuzione** dell'eccedenza di debito al ritmo di **un ventesimo all'anno in media negli ultimi tre anni**.

Nell'applicazione di tale parametro di riferimento si tiene conto dell'influenza della congiuntura sul ritmo di riduzione del debito.

⁷ Si veda l'articolo 2, comma 1-*bis*, del regolamento (CE) n. 1467/97, come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011, e l'articolo 4 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria.

La valutazione dell'andamento del debito, inoltre, dovrà tener conto di alcuni **fattori significativi**, tra cui:

- l'evoluzione della posizione economica a medio termine, in particolare la **crescita potenziale**, compresi i diversi contributi del lavoro, dell'accumulo dei capitali e della **produttività totale dei fattori**, l'evoluzione congiunturale e la posizione in termini di **risparmi netti del settore privato**;
- l'evoluzione delle posizioni di bilancio a medio termine, in particolare lo stato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, il livello del **saldo primario** e l'evoluzione della spesa primaria corrente e in conto capitale, l'attuazione di politiche nel contesto della prevenzione e **correzione degli squilibri macroeconomici** eccessivi;
- la dinamica e **sostenibilità a medio termine del debito**, in particolare i fattori di rischio, incluse la struttura delle scadenze del debito e le valute in cui è denominato, e le eventuali **passività implicite** legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

Si ricorda che un'analogia regola per la riduzione dell'eccedenza di debito è prevista dall'**articolo 4** del **Fiscal compact**, in base al quale qualora il rapporto debito pubblico/Pil superi la soglia del 60%, le parti contraenti si impegnano a ridurlo mediamente di 1/20 all'anno, come previsto dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011, sopra illustrato.

Al fine di controllare il livello del debito, il **comma 4 vieta il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni sulle partite finanziarie**, che non rilevano ai fini dell'indebitamento netto, salvo il caso della necessità di fronteggiare eventi straordinari per i quali è prevista, ai sensi dell'articolo 6, una specifica procedura di autorizzazione.

Le regole sulla spesa

L'**articolo 5**, in attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, reca le **regole sulla spesa**, stabilendo, al **comma 1**, che il **tasso annuo programmato di crescita della spesa** delle pubbliche amministrazioni **non possa essere superiore al tasso di riferimento** calcolato in coerenza con la normativa dell'**Unione europea**.

La disposizione richiama uno dei principi alla base della nuova *governance europea* e, in particolare, il concetto di una politica di bilancio prudente basata su una **regola di evoluzione della spesa** la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (MTO).

La regola della spesa

Con le modifiche ai Regolamenti europei relativi alla sorveglianza multilaterale, contenute nel *Six pack*, il criterio di convergenza viene reso operativo con l'introduzione di un ulteriore principio basato sulla evoluzione della spesa.

In particolare, il nuovo Patto di stabilità e crescita contempla l'applicazione del concetto di spesa di riferimento (*expenditure benchmark*), che prevede, per ciascun paese, la definizione di un **aggregato di spesa di riferimento**. Tale aggregato è dato, in ciascun anno, dal totale delle spese della P.A. a politiche invariate, al netto di alcune spese (spesa per interessi, spese finanziate con fondi comunitari e variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione), prevedendo altresì correttivi per le spese in 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 che non hanno conseguito l'obiettivo**, la crescita dell'aggregato di spesa deve essere invece ridotta rispetto al tasso di crescita potenziale di medio termine di un ammontare che, comunque, garantisca una **riduzione del saldo strutturale di bilancio di almeno 0,5 punti percentuali** ogni anno. La regola prevede, altresì, che eventuali **sforamenti nella crescita dell'aggregato di spesa** rispetto al tasso di riferimento del prodotto potenziale debbano essere **compensati da aumenti delle entrate discrezionali di uguale ammontare**.

Attualmente, il **limite massimo** per la dinamica dell'aggregato di spesa che si applica all'**Italia** per il prossimo triennio, definito in sede europea, è pari ad una **riduzione della spesa in termini reali dello 0,8 per cento** annuo in caso di **mancato raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine**, mentre in caso di **conseguimento dell'obiettivo** esso è pari ad una **crescita in termini reali dello 0,3 per cento**.

La relazione illustrativa rileva come tali tassi di variazione siano collegati al quadro di finanza pubblica ed alle ipotesi di crescita del PIL potenziale contenute nel DEF presentato ad aprile 2012 e come pertanto i medesimi tassi di variazione della spesa possano modificarsi al variare delle grandezze macroeconomiche sottostanti.

Il **comma 2** dell'articolo 5 prevede, al fine di assicurare il rispetto del tasso di crescita della spesa in coerenza con il *benchmark* europeo, nonché, al contempo, il conseguimento degli obiettivi programmatici, che i **documenti di programmazione finanziaria e di bilancio** debbano **indicare**, per il **triennio** di riferimento, il **livello massimo in termini nominali della spesa** delle pubbliche amministrazioni, **articolato per sottosectori**.

Si ricorda che in base alla legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/09) i **sottosectori** del conto delle amministrazioni pubbliche sono relativi alle **amministrazioni centrali**, alle amministrazioni **locali** e agli **enti di previdenza e assistenza sociale**.

In attuazione di tale specifica regola sulla spesa, il **comma 3** prevede che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio debbano individuare, per il triennio di riferimento, un **livello massimo della spesa del bilancio dello Stato**, espresso in termini di **cassa** e di **competenza** e inclusivo dei trasferimenti alle altre amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

Per quanto concerne gli **enti territoriali**, il **comma 4** prevede che essi predispongano i relativi **bilanci nel rispetto di limiti annuali delle spese nominali**, da individuare su base pluriennale, ferma restando la facoltà per gli enti di **superare tali limiti ricorrendo a misure discrezionali sul lato dell'entrata**, da indicare nei rispettivi strumenti di bilancio.

Il **comma 5** affida il **monitoraggio** del rispetto del **livello massimo della spesa** di cui ai commi 2 e 3 al **Ministro dell'economia** e delle finanze che lo esercita avvalendosi della collaborazione dell'amministrazione interessata. Qualora, a seguito del monitoraggio, si verifichi il **rischio del superamento** di tale livello massimo il Governo è tenuto a trasmettere una **relazione alle Camere**.

In riferimento ai vincoli sul versante della spesa, va segnalato come l'Italia, in concomitanza con l'avvio della definizione del nuovo sistema di *governance* economica dell'UE, abbia introdotto rilevanti modifiche al proprio ordinamento contabile, che oltre a incidere sul complessivo processo di programmazione economica di medio termine, prefigurano anche nuovi **criteri di prudenzialità della gestione finanziaria**, finalizzati ad agevolare il controllo degli andamenti di finanza pubblica ed il perseguimento dei relativi obiettivi fissati in sede europea.

In questa logica di prudenza fiscale si collocano, ad esempio, le modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica nel 2011, in base alle quali l'utilizzo del **risparmio pubblico a copertura degli oneri correnti della legge di stabilità** è ora **consentito unicamente per finanziare riduzioni entrate** e solo a condizione che sia assicurato un valore positivo del risparmio pubblico⁸.

In coerenza con le richieste dell'Unione europea di destinare alla riduzione del *deficit* e del debito le eventuali maggiori entrate non previste a legislazione vigente, s'inscrive, inoltre, il nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 17 della legge di contabilità, il quale ha introdotto reca il **divieto di utilizzare le maggiori entrate** rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate, con l'espressa previsione che l'eventuale "**extra gettito**" debba essere **finalizzato al miglioramento dei saldi di finanza pubblica**.

Un'altra innovazione, volta a rafforzare la disciplina fiscale in conformità a uno schema di programmazione e di bilancio ispirato a procedure e regole di tipo "*top down*", consiste nella previsione, introdotta nell'ambito della **delega al Governo per il completamento**

⁸ Cfr. l'articolo 3 della legge n. 39/2011, che ha modificato l'art. 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009.

della riforma del bilancio dello Stato – non ancora esercitata, di cui all’art. 40, comma 2, lett. h), della legge n.196/09 - di un principio direttivo volto a definire **criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato**, ossia **“tetti” di spesa** riferiti all’intero aggregato delle risorse iscritte nel bilancio, ivi comprese pertanto anche le spese non rimodulabili (per stipendi, pensioni, oneri contrattuali, ecc...), in relazione alle quali la norma specifica che occorrerà comunque tenere conto della loro peculiarità. Tali limiti, in base a quanto disposto dalla delega, dovranno essere **individuati in via di massima nel DEF e adottati con la successiva legge di bilancio**, in coerenza con la programmazione triennale delle risorse.

In via generale, si rammenta, da ultimo, che nella sezione relativa al Programma di Stabilità contenuta nel Documento di Economia e Finanza 2012, il Governo, nel richiamare le recenti innovazioni alla disciplina contabile, sottolinea come nel quadro di *fiscal governance* italiano le principali **regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio** siano rinvenibili:

- nel **Patto di stabilità interno**, finalizzato a individuare le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso la definizione di vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell’Economia e delle Finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza. Il Patto dispone, in particolare, una regola definita in termini di saldo di bilancio per i Comuni e le Province e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le Regioni;
- nel **Patto per la salute**, volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica, esclusa dalla disciplina del Patto di stabilità interno, attraverso la fissazione a monte dell’ammontare delle risorse statali da destinare al Servizio sanitario nazionale e la definizione di regole per migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni, sulla base di un modello di “governo condiviso” tra amministrazione centrale e locale;
- nella previsione di meccanismi di controllo (**“tetti”**) della crescita della **spesa farmaceutica** rispetto alla spesa sanitaria.

Eventi eccezionali e scostamento dall’obiettivo programmatico

L’articolo 6 dà attuazione al **secondo comma** del nuovo **articolo 81 della Costituzione**, che consente il **ricorso all’indebitamento** al verificarsi di **eventi eccezionali**, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Il **comma 1** dell’articolo 6 precisa, innanzitutto, il concetto di ricorso all’indebitamento, prevedendo che fatto salvo il meccanismo di correzione di cui all’articolo 8, gli **scostamenti temporanei del saldo strutturale dall’obiettivo programmatico** sono **consentiti esclusivamente** in presenza di **eventi eccezionali**.

L’articolo 5, comma 1, lettera *d*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 specifica che con la legge “rinforzata” debbono essere definiti le **gravi recessioni economiche**, le **crisi finanziarie** e le **gravi calamità naturali** quali eventi eccezionali al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all’indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico sulla base di un piano di rientro.

La relazione illustrativa della proposta di legge evidenzia come le disposizioni della legge costituzionale recepiscano i margini di flessibilità consentiti dalla normativa europea (*Six Pack* e *Fiscal Compact*), che consentono scostamenti dagli obiettivi di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tali obiettivi in presenza di eventi eccezionali (*cf. oltre*).

Il **comma 2** specifica che per **eventi eccezionali** si intendono:

- i **periodi di grave recessione economica** relativi anche dell'area dell'euro o all'intera Unione europea;
- gli **eventi straordinari**, al di **fuori del controllo dello Stato**, ivi inclusi quelli relativi alla **difesa** e alla **sicurezza della Repubblica**, nonché le **gravi calamità naturali**, con **rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria** generale del Paese.

La norma specifica che gli eventi eccezionali sopra richiamati sono individuati in **coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea**.

Si ricorda, in proposito, che in base alla disciplina europea, qualora si produca un **evento inconsueto**, al di **fuori del controllo dello Stato** interessato, che abbia rilevanti **ripercussioni sulla situazione finanziaria** generale di detto Stato o in caso di **grave recessione economica** della zona euro o dell'insieme dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad **allontanarsi temporaneamente** dal percorso di aggiustamento all'**obiettivo a medio termine**, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa⁹

L'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, che contiene il **Fiscal compact**, prevede che le parti contraenti potranno **temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine** o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di **circostanze eccezionali**, intese come **eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato** interessato che abbiano **rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria** della pubblica amministrazione oppure periodi di **grave recessione economica** ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.

Quanto alla procedura di autorizzazione, il **comma 3** prevede che il **Governo**, qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico **per** fronteggiare i suddetti eventi eccezionali, **sentita la Commissione europea, presenti alle Camere**:

- a) una **relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici** di finanza pubblica,

⁹ L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1467/97, come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011, stabilisce, in particolare, che il superamento del valore di riferimento per il disavanzo pubblico è considerato eccezionale, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, qualora sia determinato da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato e abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure nel caso sia determinato da una grave recessione economica.

b) e una **specifica richiesta di autorizzazione**, che indichi la **misura** e la **durata** dello **scostamento**, nonché le **finalità** alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il **piano di rientro** verso l'obiettivo programmatico.

In conformità al disposto costituzionale, la deliberazione con la quale ciascuna **Camera autorizza** lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a **maggioranza assoluta dei rispettivi componenti**.

Il **piano di rientro** deve essere attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali lo scostamento è autorizzato, in un tempo adeguato alla gravità degli eventi eccezionali e tenendo conto dell'andamento del ciclo economico.

Si prevede, inoltre, un **tasso minimo della correzione annuale**, poiché il piano di rientro deve prevedere in ogni caso una correzione annuale dello scostamento in termini strutturali rispetto all'obiettivo programmatico **non inferiore allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo**.

Il **comma 4** prevede un **vincolo di destinazione** delle **risorse eventualmente reperite sul mercato** a seguito dell'attivazione della procedura di cui al comma 3, disponendo che le stesse possono essere utilizzate, su iniziativa del Governo, esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta di autorizzazione alle Camere.

Ai sensi del **comma 5**, il **piano di rientro** può essere **aggiornato** con le medesime modalità di cui al comma 3 al verificarsi di **ulteriori eventi eccezionali**, ovvero qualora, in relazione all'andamento del **ciclo economico**, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Il **comma 6** prevede, infine, che le **medesime procedure** di cui al comma 3 **si applicano** altresì qualora il Governo intenda ricorrere all'indebitamento per realizzare **operazioni relative alle partite finanziarie** al fine di fronteggiare gli **eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato** di cui al comma 2, lettera *b*). La relazione illustrativa rileva, in proposito, come la disposizione sia diretta a non incentivare il ricorso ad operazioni finanziarie "sotto la linea".

Capo III, articoli 7 e 8 (Meccanismo di correzione)

Articolo 7

(Monitoraggio degli scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica)

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze assicura il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Il Governo, qualora accerti il rischio che nell'esercizio finanziario in corso si determinino scostamenti del saldo del conto consolidato o del saldo strutturale rispetto agli obiettivi programmatici, rende comunicazioni in merito alle Camere.

Articolo 8

(Meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale)

1. Il Governo, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, in base ai dati di consuntivo, verifica se, rispetto all'obiettivo programmatico, si registri uno scostamento negativo del saldo strutturale, con riferimento al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti, pari o superiore allo 0,5 per

cento del prodotto interno lordo, ad esclusione degli scostamenti autorizzati ai sensi dell'articolo 6. Il Governo, qualora stimi che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, ne evidenzia l'entità e le cause e indica contestualmente misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale.

2. I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano la misura e l'articolazione temporale delle correzioni di cui al comma 1 a carico dei singoli sotto settori, anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

3. Le deliberazioni parlamentari di cui all'articolo 6, comma 3, possono disporre la sospensione dell'operatività del meccanismo di correzione previsto dal presente articolo sino all'esercizio precedente a quello a partire dal quale ha inizio l'attuazione del piano di rientro di cui al medesimo comma.

Il **Capo III** reca la disciplina tesa a **far fronte ad eventuali scostamenti**, diversi da quelli dovuti ad eventi eccezionali già considerati dall'articolo 6, degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmatici. Si tratta pertanto degli scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e del percorso di avvicinamento al medesimo.

A tale scopo **l'articolo 7** detta una previsione generale volta a prevenire tale eventualità, affidando al Ministro dell'economia e delle finanze l'effettuazione di una **attività di monitoraggio** in corso d'anno sugli andamenti di finanza pubblica: qualora da tale attività emerga il **rischio che si determinino scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici**, con riguardo al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni¹⁰, ovvero al saldo strutturale, il

¹⁰ Come già accennato, in tale conto sono registrate solo le operazioni finali in grado di incidere sulla situazione economica o patrimoniale degli altri soggetti istituzionali, mentre sono escluse tutte le operazioni finanziarie con le quali ad una passività di un settore istituzionale corrisponde

Governo “rende comunicazioni in merito alle Camere”, cui, pertanto spetteranno le conseguenti eventuali determinazioni.

Come segnala la Relazione illustrativa, un analogo meccanismo è attualmente previsto dalla legge di contabilità n.196/2009, all'articolo 10-*bis*, comma 6, nel quale tuttavia si prevede, più ampiamente, che nel documento governativo trasmesso al Parlamento siano indicati anche gli interventi correttivi che si prevede di adottare¹¹.

Qualora, ciò nonostante, si determinino **scostamenti (diversi da quelli eccezionali**, già previsti dal precedente articolo 6 del disegno di legge in esame), **l'articolo 8 ne disciplina il meccanismo di correzione**, sulla base di quanto dispongono le lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 5 della legge costituzionale.

La disciplina dettata dall'articolo in esame fa riferimento al **meccanismo correttivo automatico previsto dalla normativa UE**, ed in particolare dall'articolo 3, paragrafo 1, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (*Fiscal Compact*) nel quale, sulla base dell'obiettivo di medio termine (OMT) stabilito dalla lettera b) – ove si prevede ai fini del pareggio di bilancio che il disavanzo strutturale non possa eccedere lo 0,5 del Pil - la successiva lettera e) dispone che “*qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un meccanismo di correzione. Tale meccanismo include l'obbligo della pare contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito*”.

In relazione a tale prescrizione, il successivo paragrafo 2 dell'articolo 3 del Trattato prescrive, inoltre, che il meccanismo di correzione, che deve rispettare appieno le prerogative dei Parlamenti nazionali, sia istituito a livello nazionale sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole di bilancio. Ai fini della individuazione della “**deviazione significativa**” stabilita dalle predette disposizioni, l'articolo 6, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 1466/1997, come modificato dal regolamento n. 1175/2011, prevede che la stessa si determini qualora la deviazione del saldo strutturale corrisponda ad “*almeno allo 0,5 per cento del Pil in un singolo anno o almeno allo 0,25 del Pil in media annua per due anni consecutivi*”.

una attività di un altro (es. concessione di mutui, riscossioni di crediti ed altro). Il saldo del conto consolidato, corretto per gli effetti del ciclo economico ed al netto delle misure una tantum e temporanee, costituisce il saldo strutturale.

¹¹ Tale procedura è stata utilizzata, mediante la presentazione di una apposita Relazione al Parlamento, nel dicembre 2011, quando la Relazione fu presentata contestualmente all'adozione del decreto-legge 6 dicembre 2011, recante la manovra correttiva d'urgenza adottata dal nuovo Governo, poi convertito nella legge 22 dicembre 2011, n.214.

Sulla base delle predette regole europee, **l'articolo 8 in esame dispone che il Governo:**

- in base ai dati di consuntivo verifica se rispetto all'obiettivo programmatico si registri uno scostamento negativo del saldo strutturale pari o superiore allo **0,5 per cento del Pil** riferita al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, a quelli dei due esercizi precedenti, ad esclusione degli scostamenti autorizzati ai sensi del precedente articolo 6;
- qualora valuti che tali scostamenti si possano riflettere anche sugli obiettivi per l'anno in corso e per quelli successivi del periodo di programmazione, deve evidenziarne le cause ed indicare **le misure correttive** tali da assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico entro l'anno successivo a quello in cui si è rilevato lo scostamento (**comma 1**).

Nei documenti di programmazione finanziaria sono riportate la misura e l'articolazione temporale delle **misure correttive** medesime **a carico dei sottosectori delle pubbliche amministrazioni** (amministrazioni centrali, territoriali ed enti di previdenza), anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento (**comma 2**).

Inoltre, allo scopo di considerare l'eventualità che sia già previsto il piano di rientro relativo agli eventi eccezionali di cui al precedente articolo 6, comma 3, si dispone che le deliberazioni parlamentari previste da tale ultimo articolo possano disporre la **sospensione dell'operatività del meccanismo di correzione in esame** sino all'esercizio precedente a quello a partire dal quale ha inizio l'attuazione del piano di rientro previsto dal comma 3 medesimo (**comma 3**).

La Relazione illustrativa precisa in proposito che tale sospensione è prevista in conformità a quanto previsto nei principi comuni elaborati dalla Commissione europea, laddove si prevede che in caso di applicazione di una clausola di salvaguardia in presenza di eventi eccezionali possa applicarsi una temporanea sospensione di meccanismi di correzione. L'indicazione che rileva sul punto è costituita dalla **Comunicazione della Commissione COM(2012)342 final**, recante i principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione del bilancio, che, con riferimento alla clausola di salvaguardia – vale a dire quegli eventi eccezionali che consentono di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico¹² - **possa prevedersi una sospensione del meccanismo di correzione**, che deve riprendere al cessare dell'applicazione della clausola.

*Per effetto di tale ultima disposizione, pertanto, in presenza di uno scostamento dovuto ad eventi eccezionali (ed autorizzato ai sensi dell'articolo 6) è possibile sospendere provvisoriamente il **meccanismo di correzione**, che poi **riprenderà al cessare del periodo di scostamento**, vale a dire nell'esercizio nel quale inizia la (specifica, in quanto riferita ai suddetti eventi) correzione stabilita nel piano di rientro, determinandosi pertanto a decorrere da tale ultimo*

¹² Cui fa riferimento l'articolo 6 del disegno di legge in esame.

esercizio – secondo quanto desumibile dalla norma in commento – un operare congiunto dei due procedimenti correttivi, ove ne ricorrano i presupposti.

Capo IV, articoli 9-12

(Equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche territoriali)

Articolo 9

(Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali)

1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;

b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

2. Salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 4, qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente di cui al comma 1 registri un valore negativo dei saldi di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo.

3. Eventuali saldi positivi sono destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente. Nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci, gli avanzi di cui al primo periodo possono essere destinati al finanziamento di spese di investimento con le modalità previste dall'articolo 10.

4. Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, la legge dello Stato può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.

Articolo 10

(Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali)

1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province,

delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.

2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il disavanzo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la

medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato tale vincolo.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo.

Articolo 11

(Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali)

1. È istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato. L'ammontare della dotazione del Fondo di cui al presente comma è determinato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui all'articolo 10, comma 1, influenzata dall'andamento del ciclo economico.

2. Qualora le Camere autorizzino scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico ai sensi dell'articolo 6, l'ammontare del Fondo di cui al comma 1 è determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi di cui al medesimo articolo sulla finanza degli enti di cui all'articolo 10, comma 1.

3. Il Fondo di cui al comma 1 è ripartito tra gli enti di cui all'articolo 10, comma 1, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza

permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

Articolo 12

(Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico)

1. Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche ai sensi del presente articolo, nonché, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.

2. Nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui al comma 1 influenzata dall'andamento del ciclo economico, determinano la misura del contributo del complesso dei medesimi enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Tale contributo è incluso tra le spese di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a).

3. Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

Il Capo IV reca le disposizioni per assicurare l'**equilibrio dei bilanci delle regioni** e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla **sostenibilità del**

debito pubblico. Tali disposizioni entrano in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2015, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 3.

Il Capo è volto a dare attuazione all'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione, come riformulati dall'articolo 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012. In particolare, le novelle apportate al primo comma dell'articolo 119 hanno condizionato l'autonomia degli enti territoriali al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci", formalizzando nella Costituzione il principio secondo il quale le autonomie territoriali concorrono "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

La nuova formulazione del sesto comma dell'articolo 119 – oltre a ribadire che l'indebitamento delle autonomie territoriali è consentito solo per finanziare spese di investimento – introduce due ulteriori condizioni all'indebitamento delle autonomie territoriali, richiedendo "la contestuale definizione di piani di ammortamento" ed imponendo che l'equilibrio di bilancio sia rispettato "per il complesso degli enti di ciascuna Regione".

In particolare, l'**articolo 9**, comma 1, stabilisce che i **bilanci di regioni, comuni, province, città metropolitane e province autonome** di Trento e di Bolzano si considerano **in equilibrio** quando, sia nella fase di **previsione** che di **rendiconto**, registrano:

- a) un saldo **non negativo**, in termini di competenza e di cassa, tra le **entrate finali** e le **spese finali** (come peraltro previsto dal TUEL per gli enti locali);
- b) un **saldo non negativo**, in termini di competenza e di cassa, tra le **entrate correnti** e le **spese correnti**, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (la quota in conto interessi è già inclusa nell'ambito delle spese correnti). Tale formula implica che le entrate correnti debbano assicurare risorse sufficienti per rimborsare i prestiti assunti. Le regole per il ricorso all'indebitamento sono recate dal successivo articolo 10 (*cf. infra*).

In considerazione dell'associazionismo obbligatorio dei piccoli comuni ai fini dell'esercizio delle funzioni fondamentali, sancito dall'art. 14, comma 28 del D.L. 78/2010, come riformulato dall'articolo 19, comma 1, lettera b) del D.L. n. 95/2012, andrebbe peraltro precisato se, nell'ambito soggettivo di applicazione dell'articolo in esame, ricadono anche le Unioni di comuni¹³.

Il **comma 2** prevede l'**obbligo** di adottare **misure di correzione** per il recupero, nel triennio successivo, **dell'eventuale squilibrio riscontrato** nei saldi di cui al comma 1, dunque, **sia nel saldo complessivo**, come già previsto per gli enti locali e le regioni, **sia nel saldo di parte corrente**.

¹³ Cfr. anche, sul punto, l'Audizione della corte dei Conti, tenutasi relativamente al progetto di legge in esame presso la V Commissione bilancio il 4 dicembre 2012, la quale auspica – ai fini della determinazione dell'ambito soggettivo dell'articolo 9 – un riferimento onnicomprensivo agli enti territoriali.

Per gli enti locali, i principi e le norme fondamentali in tema di ordinamento finanziario e contabile sono contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al D.Lgs. n. 267/2000. In particolare, nell'articolo 151 è previsto che gli enti locali deliberano il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando, tra gli altri, il principio del pareggio finanziario.

Tale principio è ribadito nell'articolo 162 relativo ai principi di bilancio, in cui è precisato che "gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario redatto in termini di competenza, per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. **La situazione corrente**, come definita al comma 6 del presente articolo, **non può presentare un disavanzo**". Il citato comma 6 dispone che il "**bilancio di previsione** è deliberato in **pareggio finanziario complessivo**. Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge. Per le comunità montane si fa riferimento ai primi due titoli delle entrate".

Per quanto concerne le regioni, si ricorda che i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità sono contenute nel decreto legislativo n. 76 del 2000 e negli statuti speciale (nonché nelle norme di attuazione) per le regioni a statuto speciale e le province autonome. Ciascuna regione – e provincia autonome - ha quindi disciplinato la materia contabile nella legge regionale di contabilità.

L'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 76 del 2000, dispone in merito all'equilibrio del bilancio, nel senso che in ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa. La norma prevede altresì che il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti della normativa vigente.

La previsione di tale obbligo non è sostenuta da un sistema sanzionatorio, salvo quanto previsto dal successivo articolo 10, comma 4, in tema di recupero dello scostamento rispetto all'equilibrio di cassa definito nell'ambito dell'intesa per l'accesso all'indebitamento, a livello regionale.

Andrebbe meglio precisato il meccanismo di "recupero" del valore negativo del saldo entro il triennio successivo, vale a dire se esso debba comportare o meno, ai fini del raggiungimento dell'equilibrio, uno sforzo finanziario aggiuntivo, nel triennio successivo, pari al differenziale negativo del saldo.

Sul punto, la Corte dei Conti rileva come il meccanismo di correzione si presenti molto stringente per gli enti territoriali, con particolare riferimento allo squilibrio corrente, laddove "un 'recupero' effettivo dello scostamento porterebbe ad obiettivi particolarmente impegnativi per gli enti". La Corte ricorda, inoltre, come già nel D.L. n. 174/2012 (in corso di conversione) siano state definite misure volte all'introduzione di procedure di riequilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali sulla base di appositi piani di riequilibrio

finanziario pluriennale della durata massima di 10 anni¹⁴, che non considerano, tuttavia, recuperi riferiti al saldo corrente.

Il **comma 3** disciplina le modalità di utilizzo degli eventuali **avanzi di bilancio**. E' previsto in particolare che essi siano destinati all'**estinzione del debito** maturato dall'ente. E' altresì prevista, nel rispetto dei vincoli comunitari e dell'equilibrio dei bilanci, la possibilità dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione per finalità di **investimento**, con obbligo di comunicazione nell'ambito di una procedura di intesa a livello regionale finalizzata a consentire l'accesso al debito per finalità di investimento (*cf.* successivo articolo 11).

Il **comma 4** fa salva la possibilità di prevedere con legge dello Stato **ulteriori obblighi** per gli enti territoriali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, regolato attualmente dalla normativa sul Patto di stabilità interno.

L'**articolo 10** disciplina il **ricorso all'indebitamento** da parte delle **regioni**, dei **comuni**, delle **province**, delle **città metropolitane** e delle **province autonome** di Trento e Bolzano, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale n. 1/2012, che **demanda alla legge c.d. rinforzata** la disciplina della facoltà degli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione.

In particolare, il **comma 1** afferma che l'accesso all'indebitamento è consentito solo per il finanziamento delle **spese di investimento**, secondo le **modalità** e nei **limiti** fissati dai commi successivi dell'articolo 10 in esame nonché dalla legge dello Stato.

La norma ribadisce il principio contenuto nell'articolo 119 della Costituzione, secondo il quale il ricorso all'indebitamento delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane è consentito solo per finanziare spese di investimento.

Le regole per l'indebitamento degli **enti locali** sono contenute nel TUEL, agli articoli da 202 a 205-*bis*. In particolare, il TUEL ribadisce il principio secondo il quale il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti. Il ricorso all'indebitamento è possibile solo se sussistono le seguenti condizioni: *a)* avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento; *b)* avvenuta deliberazione del bilancio annuale. Per quanto concerne i limiti all'indebitamento, l'articolo 204 del TUEL

¹⁴ In particolare, si ricorda che l'articolo 3, comma 1, lettera r), del D.L. n. 174/2012 introduce nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) una serie di disposizioni aggiuntive (articoli da 243-*bis* a 243-*quinquies*) che disciplinano una nuova procedura per il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti per i quali sussistano squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto, istituendo al contempo un apposito Fondo di rotazione diretto ad assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali attraverso la concessione di anticipazioni agli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio.

dispone che è consentito all'ente locale di assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi non superi i seguenti limiti calcolati in percentuale delle entrate correnti: 8 per cento per l'anno 2012, 6 per cento per l'anno 2013, 4 per cento a decorrere dall'anno 2014.

Per le **regioni a statuto ordinario**, la disciplina è contenuta all'articolo 23 del D.Lgs. 76/2000 e all'articolo 10 della legge 281/1970¹⁵, come modificato dalla legge di stabilità 2012 (L. 183/2011, dell'art. 8, comma 2). Ulteriori disposizioni possono essere contenute in ciascuna legge regionale di contabilità.

Per le **regioni a statuto speciale** e le province autonome, la disciplina della contrazione di mutui per investimenti è dettata da norme di principio contenute negli statuti speciali - o nelle norme di attuazione - norme comunque di rango costituzionale e dalle norme dettate da ciascuna legge regionale di contabilità. Secondo quanto disposto dalle norme statutarie¹⁶ la regione ha facoltà di assumere mutui ed emettere prestiti interni per provvedere ad investimenti per una cifra annuale non superiore alle entrate ordinarie; è inoltre esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dalle stesse contratti.

A tal fine, il **comma 2** prevede l'obbligo di adozione di **piani di ammortamento** per il **rimborso del debito**, con evidenziazione delle obbligazioni che incidono sui singoli esercizi e delle corrispondenti modalità di copertura.

Tale previsione corrisponde alla nuova formulazione del sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione, il quale condiziona l'indebitamento degli enti territoriali alla contestuale definizione di piani di ammortamento.

Il comma dispone che i **piani** devono avere **durata non superiore alla vita utile dell'investimento**.

Come rilevato dalla Corte dei Conti nel corso dell'audizione tenutasi presso la V Commissione bilancio, tale previsione sembra volere limitare definitivamente la possibilità di rinegoziazione di debiti già in essere allungandone la scadenza.

Il **comma 3** prevede che le operazioni di indebitamento sono effettuate sulla base di una procedura di **intesa a livello regionale**, per garantire, nell'anno di riferimento, che l'**accesso al debito dei singoli enti** avvenga nel rispetto dell'**equilibrio complessivo a livello di comparto regionale** (comprensivo cioè

¹⁵ L'articolo 10, oltre che ribadire i vincoli 'costituzionali' all'indebitamento, dispone che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa. La norma dispone inoltre che la legge regionale che autorizza l'accensione dei prestiti deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità, previo conforme parere del comitato interministeriale per il credito e per il risparmio, ai sensi delle leggi vigenti.

¹⁶ Le norme statutarie sull'indebitamento sono le seguenti: Friuli Venezia Giulia L. cost. 1/1963 artt. 7 e 52; Sardegna L. cost. 3/1948 art. 11; Province autonome di Bolzano e di Trento D.P.R. 670/1972 art. 74; Sicilia R.D.Lgs. 455/1946 art. 41; Valle D'Aosta, Legge L. 690/1981, Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta, art. 11.

di tutti degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione), misurato in termini di “gestione di cassa finale” del saldo complessivo.

Tale previsione corrisponde a quanto previsto nell'articolo 119, ultimo comma della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 1/2012, il quale dispone, quale condizione per il ricorso all'indebitamento, oltre alla predisposizione di piano di ammortamento anche il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione.

Ai fini dell'intesa è previsto che **ciascun ente comunichi**, ogni anno, **alla Regione**, ovvero alla provincia autonoma, di appartenenza, il **saldo di cassa** tra entrate finali e spese finali che prevede di conseguire e gli **investimenti** che intende realizzare, **mediante il ricorso all'indebitamento** ovvero **mediante l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti**.

Secondo quanto affermato nella relazione illustrativa, il comma in esame non attribuisce alla Regione la funzione di organo decisore, ma prevede che sia raggiunta una intesa, in assenza della quale ciascun ente potrà indebitarsi nei limiti del rimborso dei propri prestiti. La relazione evidenzia, inoltre, che la possibilità di utilizzare, a fini di investimento, i saldi di bilancio, non è prevista dal testo costituzionale e rappresenta una **misura di flessibilità aggiuntiva** che tiene conto del contributo fornito dagli enti locali alla crescita economica.

La **disciplina dei criteri** e delle modalità di attuazione sembra interamente demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

L'**ultimo periodo del comma 3** consente, comunque, a ciascun ente di ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

Viene, infine, disciplinato il caso di **mancato rispetto degli equilibri** a livello regionale di cui al comma 3, prevedendo che il **disavanzo** concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della Regione interessata, compresa la medesima Regione, ed è **ripartito tra gli enti** che non hanno rispettato tale vincolo.

Il **comma 5**, infine, demanda, come detto, ad un **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la disciplinazione dei criteri e delle modalità di attuazione dell'articolo 10.

L'**articolo 11** disciplina il **concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali** e delle **funzioni fondamentali** inerenti ai diritti civili e sociali, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

In particolare, si prevede l'istituzione di un **Fondo straordinario** nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato da quota parte

delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento da parte dello Stato consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato.

La **dotazione** del fondo è **determinata nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio**, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico e tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali, influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Il comma 2, inoltre, specifica che qualora le Camere autorizzino, ai sensi dell'articolo 6, scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico, l'ammontare del Fondo viene determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali.

Il **riparto** del Fondo tra gli enti territoriali che fanno ricorso all'indebitamento ai sensi dell'articolo precedente è **demandato ad un D.P.C.M.**, da adottare sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e previo parere parlamentare.

I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione alle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato (**comma 3**).

Con riferimento alla costituzione del Fondo straordinario, si osserva che non risulta specificata la data di decorrenza né le modalità di determinazione e di funzionamento del Fondo medesimo, posto che l'unico riferimento per la composizione delle risorse del Fondo è quello alla quota delle entrate proprie degli enti di cui all'articolo 10, comma 1, influenzata dall'andamento del ciclo economico.

In relazione al finanziamento da parte del Fondo dei **livelli essenziali e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (Lep)**, si ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, i livelli strutturali e qualitativi delle prestazioni che concernono il soddisfacimento di diritti civili e sociali devono essere garantiti, con carattere di generalità a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168, n. 50 del 2008 e n. 10 del 2010); la stessa giurisprudenza, perciò, ritiene legittima anche la normativa statale di diretta erogazione di provvidenze, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, a garanzia del compiuto soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006 e n. 383 e n. 285 del 2005), se necessario in "peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa" (sent. 10/2010 cit.). Ne consegue che la tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana richiede garanzia dei diritti fondamentali "su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007). Ciò posto, la discrezionalità riconosciuta al legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela di diritti costituzionalmente garantiti, (...), non ha carattere assoluto, ma trova un limite nel rispetto di un "nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000 e sentenza n. 80 del 2010).

Poiché, alla luce della giurisprudenza illustrata, la previsione di meccanismi idonei a garantire l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali in specifiche congiunture risulta necessaria per assicurare il godimento di diritti costituzionalmente garantiti, le disposizioni dettate dall'articolo 11 in esame sembrano perseguire finalità di tutela dei Lep per le fasi avverse del ciclo o per il verificarsi di eventi eccezionali.

Va peraltro rammentato che dopo la riforma costituzionale del Titolo V, la materia riguardante il sistema di protezione sociale è stata assegnata alle Regioni, che hanno competenza esclusiva e concorrente, rispettivamente, per le prestazioni di assistenza sociale e le prestazioni sanitarie, di cui i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) devono essere garantiti rispettando i principi fondamentali stabiliti dallo Stato su tutto il territorio nazionale.

Per la sanità, i Livelli essenziali di assistenza (LEA) sono stati definiti con un atto normativo (d.p.c.m. 29 novembre 2001).

Per il *welfare*, i livelli essenziali di **assistenza sociale**, (LIVEAS) **non sono ancora stati definiti**.

L'**articolo 12** disciplina il **concorso delle regioni**, dei **comuni**, le **province**, le **città metropolitane** e le **province autonome** di Trento e di Bolzano alla **sostenibilità del debito pubblico**.

In proposito, il **comma 1** prevede l'**obbligo** di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, secondo modalità definite con legge dello Stato in base ai principi stabiliti dalla legge in esame.

A tal fine, il **comma 2** prevede, nelle **fasi favorevoli del ciclo** economico, che sia determinata, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, la **misura del contributo** del complesso dei predetti enti **al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato**, tenendo conto della **quota delle maggiori entrate proprie degli enti influenzata dal ciclo**.

Tale contributo è incluso tra le spese finali che rientrano nel computo del saldo complessivo di bilancio ai fini del rispetto dell'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera a).

Il riparto di tale contributo viene demandato ad un D.P.C.M., da adottare sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, previo parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario.

In proposito appare opportuno precisare meglio le modalità di determinazione del contributo, posto che l'unico criterio indicato è quello delle maggiori entrate locali derivanti dall'andamento del ciclo economico.

Capo V, articolo 13

(Equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali)

Articolo 13 (Equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali)

1. I bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano la contabilità finanziaria si considerano in equilibrio quando, sia in fase di previsione che di rendiconto, registrano un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate finali e le spese finali.

2. I bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano

esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale si considerano in equilibrio quando risultano conformi ai criteri stabiliti con legge dello Stato.

3. Con legge dello Stato possono essere stabiliti ulteriori criteri al fine di assicurare l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni di cui al presente articolo, anche con riferimento alle singole categorie di amministrazioni, nonché i criteri per il recupero di eventuali disavanzi.

Il **Capo V** è relativo alla **definizione del concetto di equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali**, in ottemperanza a quanto disposto dalla nuova formulazione dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione, il quale ha esteso all'intero settore delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza all'ordinamento dell'Unione europea¹⁷.

In particolare, l'**articolo 13** prevede, per le amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano la **contabilità finanziaria**, che l'equilibrio del bilancio si considera conseguito qualora, sia in sede di bilancio di previsione che in sede di rendiconto, si registri un **saldo**, in termini di cassa e di competenza, in **pareggio o positivo**, tra le **entrate finali e le spese finali (comma 1)**.

Per quanto concerne i bilanci delle amministrazioni che adottano esclusivamente la **contabilità economico-patrimoniale**, il **comma 2** demanda alla legge dello Stato la definizione del principio dell'equilibrio di bilancio.

Si ricorda quanto disposto dal **D.Lgs. n. 91/2011**¹⁸ - attuativo della delega prevista dalla legge di contabilità nazionale n. 196/2009 - che disciplina l'armonizzazione dei

¹⁷ Si ricorda che con la modifica dell'articolo 97 Cost., tutte le pubbliche amministrazioni sono state vincolate ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. In tal modo, i suddetti vincoli sono stati estesi oltre lo Stato e gli enti territoriali, coinvolgendo anche quelle pubbliche amministrazioni che, nel sistema dei conti europeo, costituiscono un apposito sottosectore (enti di previdenza e assistenza e tutti gli enti pubblici con autonomia di bilancio).

¹⁸ D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 91, recante "*Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili*".

sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali¹⁹.

Il decreto legislativo reca rilevanti innovazioni alla disciplina delle procedure contabili, tra le quali il Piano dei conti integrato, per gli enti che adottano un regime di contabilità finanziaria, costituito da conti che rilevano, contestualmente, entrate e spese, sia in termini di contabilità finanziaria, sia in termini di contabilità economico-patrimoniale.

Per le **amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica**, si prevede la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio, volta a consentire la trasformazione dei dati economico-patrimoniali in dati di natura finanziaria²⁰.

Il **comma 3** - analogamente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 4, con riferimento agli enti territoriali - stabilisce che **con legge dello Stato** possono essere stabiliti **ulteriori criteri** per il conseguimento dell'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali, che possono riguardare specifiche categorie di amministrazioni.

Con legge possono altresì essere stabiliti i criteri **per il recupero di eventuali disavanzi**.

¹⁹ Dall'ambito d'applicazione sono esclusi le regioni, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, che rientrano invece nell'ambito di un'analoga delega per l'armonizzazione contabile prevista dall'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, attuata con il D.Lgs. n. 118/2011.

²⁰ In tale ambito, si stabilisce l'obbligo di predisporre: un budget economico previsionale; un rendiconto finanziario in termini di liquidità; un conto consuntivo finanziario in termini di cassa, coerente con l'articolazione del piano dei conti integrato; è quindi prevista una riclassificazione dei dati contabili di tali enti secondo il citato sistema di codifica degli incassi e dei pagamenti SIOPE.

Capo VI, articoli 14 e 15 (*Bilancio dello Stato*)

Articolo 14 (*Principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato*)

1. L'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde, sia in fase di previsione che di rendiconto, ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare, per ciascuna annualità, coerente con gli obiettivi programmatici di cui all'articolo 3, comma 3. I valori di cui al primo periodo sono indicati, in termini di competenza e di cassa, nella legge di bilancio e nella legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato.

Articolo 15 (*Contenuto della legge di bilancio*)

1. Il disegno di legge di bilancio reca le misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il triennio di riferimento e costituisce la base per la gestione finanziaria dello Stato.

2. Il disegno di legge di bilancio provvede, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi programmatici. Possono essere inoltre previste disposizioni in materia di entrata e di spesa volte a innovare la legislazione vigente, purché realizzino effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale.

3. Il disegno di legge di bilancio reca, in distinti articoli, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa di ciascun anno del triennio di riferimento, il saldo netto da finanziare, definito in coerenza con quanto previsto all'articolo 14, il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e il livello massimo della spesa stabilito ai sensi dell'articolo 5,

comma 3. Con apposita norma è annualmente stabilito, in relazione all'indicazione del fabbisogno del settore statale, definita dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto dell'importo di quelli da rimborsare.

4. Con distinti articoli del disegno di legge di bilancio, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa, sono approvati, nell'ordine, lo stato di previsione dell'entrata, con separata evidenza delle entrate correnti, in conto capitale e per partite finanziarie, i totali generali della spesa, con separata evidenza delle spese correnti, in conto capitale e per partite finanziarie, gli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome, nonché il quadro generale riassuntivo.

5. Il disegno di legge di bilancio espone le previsioni delle entrate e delle spese, in conformità alla normativa vigente in materia di contabilità e finanza pubblica, apportando alle previsioni formate sulla base della legislazione vigente, alle quali viene in ogni caso assicurata autonomia evidenza contabile, le variazioni determinate dal disegno di legge stesso.

6. Le entrate sono ripartite in titoli, in base alla natura o alla provenienza dei cespiti, entrate ricorrenti e non ricorrenti e tipologie, ai fini dell'accertamento dei cespiti. Per la spesa, il bilancio si articola in missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici, e in programmi, quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Le unità di voto parlamentare sono costituite, per le entrate, dalle tipologie e, per la spesa, dai programmi.

7. Il disegno di legge di bilancio è corredato di una relazione tecnica sulla quantificazione degli effetti finanziari e sulle relative coperture finanziarie. La

relazione tecnica provvede al raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto consolidato, riconducendo le grandezze di bilancio espresse in termini di contabilità pubblica a quelle misurate secondo i criteri di contabilità nazionale. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo che espone gli effetti delle singole disposizioni sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, in termini di cassa e di competenza, sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, articolati per sottosettori, e i criteri utilizzati per la quantificazione degli

stessi. Nel prospetto riepilogativo si tiene inoltre conto delle variazioni quantitative di cui al comma 2, primo periodo.

8. I nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio stesso, determinato ai sensi degli articoli 3 e 14, nonché del livello massimo della spesa di cui all'articolo 5, comma 3.

9. Con legge dello Stato sono disciplinati le modalità di attuazione del presente articolo ed eventuali ulteriori vincoli e obiettivi della legge di bilancio.

Il Capo VI reca le norme relative al **bilancio dello Stato**, definendo il principio dell'equilibrio del bilancio ed il contenuto della legge di bilancio, in linea con quanto previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Il primo comma dell'articolo 81 Cost. pone infatti l'obbligo per lo Stato di assicurare per il proprio bilancio «l'equilibrio tra le entrate e le spese» tenendo conto «delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico»²¹.

Il secondo comma prevede possibili deroghe alla regola generale dell'equilibrio tra le entrate e le spese, stabilendo che il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e - previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti - al verificarsi di eventi eccezionali.

Il quarto comma stabilisce che le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

Il sesto comma dell'articolo 81, come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, e l'articolo 5, comma 2, lettera a), della medesima legge costituzionale demandano ad una **legge da approvare a maggioranza assoluta** dei componenti di ciascuna Camera, entro il mese di febbraio 2013, l'**individuazione del contenuto della legge di bilancio**.

In particolare, **l'articolo 14** reca la definizione del principio dell'**equilibrio del bilancio dello Stato**, stabilendo che esso corrisponde, sia in sede di bilancio di previsione che in sede di rendiconto, ad un **valore del saldo netto** da finanziare,

²¹ Si sottolinea che la norma di cui al primo comma dell'articolo 81 costituzionalizza per lo Stato la regola dell'equilibrio di bilancio al netto del ciclo, principio che si ispira alle vigenti regole europee che adottano, quale parametro di riferimento, un saldo al netto del ciclo e delle una tantum. Da qui la possibilità, nelle fasi di congiuntura economica sfavorevole, di avere un bilancio in pareggio secondo i criteri UE (saldo nominale depurato dalla componente ciclica) e, allo stesso tempo, di fare ricorso all'indebitamento in misura pari alla componente ciclica senza che ciò concorra a determinare un saldo negativo. Una simile facoltà, che intende assicurare un adeguato margine di flessibilità nella gestione dei bilanci pubblici al fine di consentire politiche anticicliche, è tuttavia riconosciuta soltanto allo Stato e non agli altri enti delle pubbliche amministrazioni, i quali sono pertanto tenuti a conseguire un saldo nominale.

o da impiegare, **coerente con gli obiettivi programmatici** di equilibrio stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria, ai sensi dell'articolo 3, comma 3²².

L'articolo sottolinea che tale valore di equilibrio del saldo netto deve essere indicato, sia in termini di competenza che di cassa, nei due principali documenti di bilancio: nella legge di bilancio e nella legge di approvazione del rendiconto.

L'**articolo 15** disciplina il contenuto della legge di bilancio. Le disposizioni recate dall'articolo entrano in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2015, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 3 del disegno di legge.

Il disegno di legge di bilancio è definito dal **comma 1** come il documento che reca le **“misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica”**. In conformità con la normativa europea di riferimento, la nuova legge di bilancio copre un periodo di **tre anni**.

Tale definizione corrisponde sostanzialmente a quella contenuta nell'articolo 11, comma 1, della legge di contabilità n. 196/2009, con riferimento alla **“manovra triennale di finanza pubblica”**, composta dalla legge di stabilità e dalla legge di bilancio. Secondo tale norma, infatti, la manovra triennale di finanza pubblica “contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie alla realizzazione degli obiettivi programmatici” indicati dal Documento di economia e finanze (DEF), con i loro eventuali aggiornamenti ai sensi della Nota di aggiornamento.

In ragione di quanto prevede il comma 1 in esame, **l'articolo 11** della legge di contabilità, che reca i contenuti della legge di stabilità, **è abrogato** dall'articolo 21, comma 1, lettera a) del disegno di legge, come si illustra più avanti nella parte concernente le norme abrogative.

Il comma 1 dispone, altresì, che la nuova legge di bilancio **costituisce la base per la gestione** finanziaria dello Stato.

In tal senso, la nuova legge di bilancio corrisponde all'attuale documento di bilancio, disciplinato dagli articoli 20 e seguenti della legge di contabilità, secondo i quali la gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al bilancio annuale di previsione redatto in termini di competenza e cassa.

Si evidenzia che con la disciplina recata dall'articolo 15 in esame si provvede, sostanzialmente, ad **unificare in un unico documento** (la legge di bilancio, appunto) **gli attuali contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio**,

²² Si ricorda che il comma 3 dell'articolo 3 dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo.

come previsti dalla vigente legge di contabilità nazionale, rispettivamente, all'articolo 11 e agli articoli 21-30 della legge n. 196 del 2009.

Il **nuovo disegno di legge di bilancio** prefigurato dal provvedimento in esame - racchiudendo in sé le funzioni attualmente svolte dai due citati documenti – non si limita soltanto formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente (attuale disegno di legge di bilancio), ma viene ad assumere un **contenuto sostanziale**, potendo incidere sulla legislazione vigente attraverso l'introduzione di disposizioni in materia di entrata e di spesa volte a innovare la legislazione vigente (funzione propria dell'attuale disegno di legge di stabilità).

Occorre, tuttavia, ricordare che la tradizionale concezione della legge di bilancio come legge meramente formale, che fotografa i fattori legislativi di spesa senza poterli modificare (compito ora spettante alla legge di stabilità, che poi si ripercuote sul bilancio attraverso la nota di variazioni), appare in parte già superata dalle norme in materia di **flessibilità del bilancio**, introdotte nella nuova legge di contabilità e da altre recenti modifiche legislative, in base alle quali attraverso la legge di bilancio è possibile effettuare **rimodulazioni delle dotazioni finanziarie** relative anche a fattori legislativi nell'ambito delle c.d. spese rimodulabili, compensative all'interno di un programma o tra programmi di una medesima missione di spesa (articolo 23, comma 3, della legge di contabilità).

*In conseguenza delle disposizioni di cui all'articolo in esame, che attribuiscono alla nuova legge di bilancio un contenuto di carattere sostanziale, la **disciplina della flessibilità del bilancio** relativa alle spese rimodulabili derivanti da fattore legislativo, introdotta dall'articolo 23, commi 3, della legge di contabilità n. 196/2009, è **abrogata** dall'articolo 21, comma 1, lettera g), del provvedimento in esame*

Non risulta tuttavia chiaro se l'abrogazione della disciplina della flessibilità abbia come conseguenza anche il venir meno della distinzione delle spese del bilancio dello Stato nelle due categorie di spesa "rimodulabile" e "non rimodulabile", di cui all'articolo 21, commi 5-7, della legge n. 196/2009, che è stata formalizzata nella nuova legge di contabilità proprio ai fini dell'applicazione della disciplina della flessibilità del bilancio²³.

²³ Si ricorda che l'articolo 21, comma 5, della legge n. 196/2009 ripartisce le spese del bilancio dello Stato in "spese non rimodulabili" e "spese rimodulabili".

Secondo la definizione contenuta nell'articolo 21, comma 6, le spese non rimodulabili sono quelle "per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione". Esse corrispondono alle spese definite come "oneri inderogabili", vale a dire le spese vincolate a meccanismi o parametri (determinati da leggi o da altri atti normativi) che ne regolano autonomamente l'evoluzione. Gli oneri inderogabili sono costituiti esclusivamente dalle spese obbligatorie, ossia quelle relative a particolari finalità espressamente elencate: pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, interessi passivi, obblighi comunitari ed internazionali, ammortamento di mutui, nonché le spese vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi ne regolano l'evoluzione.

Andrebbe, inoltre, chiarito se l'abrogazione della disciplina della flessibilità esercitabile con il disegno di legge del bilancio debba, conseguentemente, comportare anche il venir meno della possibilità di esercitare tale flessibilità in sede di assestamento del bilancio, ai sensi dell'articolo 33, comma 3, della legge di contabilità²⁴.

Si ricorda, infatti, che l'articolo 33, comma 3, della legge n. 196/2009 prevede che con il disegno di legge di assestamento possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione con le modalità indicate dall'articolo 23, comma 3.

I successivi **commi 2 e 3** indicano i contenuti e le funzioni generali e fondamentali della nuova legge di bilancio, consistenti, essenzialmente, nella:

- 1) **regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente** - come previsto dalla vigente legge di contabilità con riferimento alla legge di stabilità - al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi programmatici (**comma 2, primo periodo**);
- 2) possibile introduzione di **disposizioni in materia di entrata e di spesa volte a innovare la legislazione vigente**, purché con effetti finanziari aventi decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale.

Viene qui ribadito - come peraltro già previsto dalla vigente legge di contabilità con riferimento alla legge di stabilità - il **divieto** per la legge di bilancio di contenere norme di **delega**, di carattere **ordinamentale** o **organizzatorio**, né interventi di natura **localistica** o micro **settoriale**.

Il disegno di legge di bilancio deve, altresì, **indicare** in distinti articoli, con riferimento sia alle dotazioni di **competenza** sia a quelle di **cassa** di ciascun anno del triennio di riferimento:

- il **saldo netto da finanziare**, definito in coerenza con il principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato, vale a dire corrispondente ad un **valore coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio** stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria, ai sensi dell'articolo 3, comma 3.

Si ricorda che nella **attuale legge di stabilità** è prevista l'indicazione del **livello massimo** del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario in soli termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale,

Le spese rimodulabili - di cui l'articolo 21, comma 7, non fornisce espressa definizione - sono individuate nelle spese di adeguamento al fabbisogno (ossia spese quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni) nonché nelle spese derivanti da fattori legislativi, intendendo come tali quelle autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio, la cui rimodulabilità è disciplinata dall'articolo 23 della legge di contabilità.

²⁴ Si ricorda, infatti, che l'articolo 33, comma 3, della legge n. 196/2006 prevede che con il disegno di legge di assestamento possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione con le modalità indicate dall'articolo 23, comma 3

comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera a), della legge n. 296/2009;

- il livello massimo del **ricorso al mercato finanziario** (come attualmente previsto dalla normativa contabile nella legge di stabilità);
- il **livello massimo della spesa del bilancio dello Stato (comma 3, primo periodo)**.

Si evidenzia che, nella attuale legge di stabilità, non è prevista la definizione del livello massimo della spesa del bilancio dello Stato, ma, come detto, soltanto quella del saldo netto da finanziare e del livello massimo del ricorso al mercato. Tale previsione appare la diretta **conseguenza della regola sulla spesa introdotta dall'articolo 5** il quale stabilisce, al fine di assicurare il rispetto del tasso di crescita della spesa annuo programmato, che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indichino, per il triennio di riferimento, il livello massimo della spesa del bilancio dello Stato, in termini di cassa e di competenza, inclusi i trasferimenti alle altre amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale;

- **l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato**, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare.

Si ricorda che l'indicazione l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare è annualmente stabilito con **apposita norma** della legge che approva il **bilancio di previsione** dello Stato, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale, ai sensi dell'articolo 21, comma 16, della legge n. 296/2009.

I commi da 4 a 9 definiscono la struttura e i relativi allegati del disegno di legge di bilancio.

In particolare, il **comma 4** prevede che, con singoli articoli, siano approvati: lo **stato di previsione dell'entrata**, i **totali generali della spesa**, gli **stati di previsione** della spesa distinti per **Ministeri**, con i relativi allegati relativi ai bilanci delle amministrazioni autonome, nonché il **quadro generale riassuntivo**.

L'approvazione, nell'ordine sopra esposto, è relativa sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa. L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata e dei totali generali della spesa avviene, inoltre, con separata evidenza delle dotazioni correnti, di conto capitale e per partite finanziarie.

Si osserva che, ai sensi del comma 4, i **totali generali della spesa sono approvati prima dell'approvazione di ciascuno stato di previsione** della spesa, ciò in **difformità** rispetto a quanto previsto dall'attuale disciplina contabile (articolo 21, comma 14, legge n. 196/2009), che prevede, invece, l'approvazione, sempre con distinti articoli del disegno di legge, dapprima dello stato di previsione dell'entrata, poi di ciascuno stato di previsione della spesa e, infine, l'approvazione dei totali generali della spesa nonché del quadro generale

riassuntivo. Anche in questo caso, tale previsione appare la diretta **conseguenza della regola sulla spesa introdotta dall'articolo 5**.

Si valuti, pertanto, l'opportunità di abrogare il comma 14 dell'articolo 21 della legge di contabilità, in quanto incompatibile con la nuova disciplina.

Le **previsioni** delle entrate e delle spese dei singoli stati di previsione sono esposte nel disegno di legge di bilancio sulla base della **legislazione vigente**, in conformità alla normativa vigente in materia di contabilità e finanza pubblica²⁵. A tali previsioni **sono apportate le variazioni** determinate dal disegno di legge di bilancio medesimo (**comma 5**).

Alle **previsioni a legislazione vigente** viene in ogni caso assicurata **autonoma evidenza** contabile.

Per quanto concerne la **classificazione** delle voci di bilancio, il **comma 6** specifica che:

- le **entrate** sono suddivise in: **titoli**, in base alla natura o alla provenienza dei cespiti, **ricorrenti** e **non ricorrenti** (a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata soltanto ad alcuni esercizi); **tipologie**, ai fini dell'accertamento dei cespiti;
- le **spese** sono articolate in **missioni**, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici, e in **programmi**, quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

Si osserva che rispetto alla disciplina vigente (articolo 25, commi 1 e 2, legge n. 196/2009), nella classificazione delle entrate indicata dal comma 6 non sono indicate né le categorie, che fanno riferimento alla natura dei cespiti, né le unità gestionali dei capitoli; analogamente, nella classificazione delle spese non si fa riferimento ai capitoli che costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione.

In merito alla classificazione delle voci del bilancio dello Stato, si evidenzia, pertanto, la necessità di un coordinamento con le disposizioni recate in materia dall'articolo 25 della legge di contabilità.

In conformità a quanto previsto dalla normativa contabile vigente (articolo 21, comma 2, legge n. 196/2009), le **unità di voto** parlamentare sono costituite, per le entrate, dalle **tipologie** e, per la spesa, dai **programmi**.

²⁵ L'articolo 21, comma 1, della legge n. 296/2009 prevede che il disegno di legge del bilancio annuale di previsione è formato sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri indicati nel DEF. Tale disposizione è ora abrogata dall'articolo 21, comma 1, lettera e), del provvedimento in esame.

Il **comma 7** prevede che il disegno di legge di bilancio sia corredato di una **relazione tecnica** sulla quantificazione degli effetti finanziari e sulle relative coperture finanziarie.

La relazione tecnica delineata dall'articolo in esame è riferita al complessivo disegno di legge di bilancio e contiene:

- a) il **raccordo tra il disegno di legge di bilancio ed il conto consolidato**, al fine di ricondurre le grandezze di bilancio (che, com'è noto, sono espresse in termini di contabilità pubblica) in termini di contabilità nazionale;
- b) reca un **prospetto riepilogativo che espone gli effetti di ciascuna disposizione** sui tre saldi contabili (saldo netto, fabbisogno ed indebitamento), articolati per sottosettori (amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza), unitamente ai criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi. Il prospetto tiene altresì conto delle **modifiche delle grandezze finanziarie operate sul bilancio a legislazione vigente**, per adeguarne gli effetti ai nuovi obiettivi programmatici, previste dall'articolo in esame al comma 2, primo periodo.

Si osserva che in conseguenza dei nuovi contenuti della legge di bilancio - che assorbono l'attuale legge di stabilità - in tale relazione sembrerebbero **inglobati** altresì i contenuti dell'attuale **nota tecnico-illustrativa**, prevista in allegato al disegno di legge di stabilità dall'articolo 11, comma 9, della legge n. 196 del 2009²⁶, nonché del **prospetto riepilogativo degli effetti** triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra, previsto anch'esso in allegato alla legge di stabilità dall'articolo 11, comma 4, della medesima legge²⁷.

Per quanto concerne i maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio, il **comma 8** stabilisce che essi devono risultare **compatibili** con il rispetto **dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio**, determinato ai sensi degli articoli 3 e 14 del provvedimento in esame, con riferimento, dunque, all'equilibrio del bilancio dello Stato (articolo 14) rapportato all'equilibrio inteso in termini di coerenza con gli obiettivi di saldo del conto economico consolidato, nonché del rispetto del **limite massimo della spesa**, stabilito nell'articolo 5.

²⁶ La Nota tecnico-illustrativa che accompagna il disegno di legge di bilancio secondo l'attuale normativa contabile è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, che espone i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi. Essa contiene, inoltre, le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni e del relativo conto di cassa, integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

²⁷ L'attuale normativa contabile prevede che al disegno di legge di stabilità è allegato, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra. Il medesimo prospetto, aggiornato sulla base delle modifiche apportate dal Parlamento al disegno di legge, è allegato alla legge di stabilità.

Il suddetto principio dell'equilibrio si ricorda che l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione

Il **comma 9** dispone, infine, un **rinvio alla legislazione ordinaria** al fine di disciplinare le **modalità attuative** dell'articolo 15 in esame, nonché di introdurre eventuali **ulteriori vincoli ed obiettivi della legge di bilancio**.

In merito al rinvio alla legge dello Stato per la disciplina di ulteriori vincoli e obiettivi della legge di bilancio, si osserva che l'articolo 81 della Costituzione come sostituito dall'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012 della legge costituzionale prevede che "il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale" (si veda l'articolo 81, sesto comma, Cost.).

Nello stesso senso si esprime l'articolo 5, comma 2, lettera a), della legge costituzionale n. 1/2012, che rinvia alla c.d. legge rinforzata la disciplina del contenuto della legge di bilancio dello Stato. Andrebbe pertanto valutata la conformità alle suddette norme del rinvio alla legge dello Stato contenuto nel comma 9 in esame.

Sotto il profilo normativo va inoltre considerato che le norme introdotte dall'articolo 15, nel disciplinare il contenuto della legge di bilancio, sembrerebbero pertanto assumere la valenza **di principi generali cui la legislazione contabile dovrà conformarsi** nel disciplinare puntualmente la legge di bilancio, **rinviano alla legislazione ordinaria** le modalità attuative e gli ulteriori eventuali vincoli ed obiettivi della legge stessa.

In tal modo verrebbe sancito un **duplice livello di valenza dei contenuti della legge di bilancio**, uno di carattere generale "rafforzato" e l'altro, più specifico, disciplinato alla legge ordinaria.

Risulterebbe inoltre opportuno un ulteriore coordinamento, rispetto a quanto operato nelle abrogazioni disposte nell'articolo 21, tra la nuova disciplina della legge di bilancio, definita nelle sue linee essenziali dall'articolo 15 in esame, e gli articoli della legge di contabilità che restano vigenti e non espressamente modificati dalla legge in esame.

Capo VII, articoli 16-19
**(Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di
finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza
delle regole di bilancio)**

Articolo 16
*(Istituzione dell'Ufficio parlamentare di
bilancio)*

1. È istituito, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, l'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, che assume il nome di Ufficio parlamentare di bilancio, con sede in Roma, presso le Camere.

2. L'Ufficio opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è costituito da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni delle due Camere competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti. I membri del Consiglio sono scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica da individuare tra magistrati della Corte dei conti, professori universitari ordinari di università italiane o estere, consiglieri parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, dirigenti della Banca d'Italia, dirigenti generali delle amministrazioni pubbliche statali, dirigenti di enti pubblici di ricerca e funzionari titolari di incarichi di direzione di organizzazioni internazionali e delle istituzioni europee. I membri del Consiglio, non appena nominati, svolgono un'audizione presso le Commissioni parlamentari delle due Camere, competenti in materia di finanza pubblica, in merito al proprio mandato.

3. Il Presidente rappresenta l'Ufficio, convoca il Consiglio e ne stabilisce l'ordine

del giorno sulla base delle modalità e dei criteri definiti da uno dei regolamenti di cui al comma 6.

4. I membri del Consiglio sono nominati per sei anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti pubblici sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

5. I membri del Consiglio possono essere revocati dall'incarico con decreto dei Presidenti delle due Camere, su proposta delle Commissioni parlamentari delle due Camere competenti in materia di finanza pubblica, adottata a maggioranza dei due terzi dei relativi componenti.

6. L'Ufficio, previo assenso dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, adotta uno o più regolamenti recanti le norme di organizzazione e funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale assunto con contratto a tempo determinato e con rapporto di consulenza, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese.

7. L'Ufficio provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio.

Articolo 17
*(Risorse umane, strumentali e sede
dell'Ufficio parlamentare di bilancio)*

1. Il Consiglio individua le singole unità di personale in piena autonomia, esclusivamente sulla base di criteri di merito e di competenza, con riferimento alle esigenze funzionali dell'Ufficio.

2. Il personale dell'Ufficio è composto da:

a) dipendenti di ruolo delle amministrazioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

b) personale proveniente da altre amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico collocato fuori ruolo;

c) personale assunto direttamente, attraverso procedure selettive pubbliche, con contratto di lavoro a tempo determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato.

3. Il collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico richiesto dall'Ufficio è obbligatorio e viene disposto, secondo le procedure stabilite dagli ordinamenti di appartenenza, anche in deroga ai limiti temporali, numerici e di ogni altra natura eventualmente previsti dai medesimi ordinamenti. Le procedure selettive di cui al comma 2, lettera c), sono svolte direttamente dall'Ufficio.

4. Il personale che presta servizio presso l'Ufficio non può svolgere alcuna attività in favore di altri soggetti pubblici o privati né, ove appartenente ad altre amministrazioni, in favore delle medesime e risponde funzionalmente al Direttore generale di cui al comma 7.

5. Nei primi tre anni di attività, la dotazione di personale dell'Ufficio non può superare il limite di trenta unità. Decorso tale termine, la dotazione di personale non può superare complessivamente le quaranta unità.

6. L'Ufficio, per la trattazione di specifici temi e questioni, può inoltre avvalersi di consulenti ed esperti da individuare, sulla base dei titoli e delle esperienze professionali, nell'ambito di un apposito elenco istituito con modalità definite dai regolamenti di cui all'articolo 16, comma 6, presso il medesimo Ufficio e pubblicato nel sito *internet* istituzionale.

7. Al funzionamento dei servizi e degli uffici dell'Ufficio sovrintende il Direttore generale, che ne risponde al Presidente. Il Direttore generale è nominato dai Presidenti delle Camere d'intesa fra loro, previo assenso del Consiglio, tra i consiglieri parlamentari delle

Amministrazioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica dotati di specifica competenza ed esperienza nel settore. Con le stesse modalità, può essere nominato un Vice direttore generale.

8. La revoca dell'assegnazione del personale delle due Camere da parte delle amministrazioni di appartenenza è subordinata all'assenso del Consiglio. Il Consiglio può deliberare la restituzione del personale delle Camere e delle altre amministrazioni ad esso assegnato alle amministrazioni di appartenenza.

9. I Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, mettono a disposizione dell'Ufficio locali da destinare a sede del medesimo e le necessarie risorse strumentali.

Articolo 18 (Funzioni dell'Ufficio)

1. L'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a:

a) le previsioni macroeconomiche elaborate dal Governo ai fini della predisposizione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, anche mediante il confronto con le stime elaborate dai principali istituti nazionali e internazionali;

b) le previsioni di finanza pubblica elaborate dal Governo;

c) l'impatto macroeconomico e sui bilanci pubblici dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; d) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, al fine di verificare se siano in linea con gli obiettivi;

e) il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica;

f) l'osservanza, in sede di programmazione e in corso di esercizio, delle regole di bilancio definite dalla presente legge e dall'ordinamento europeo;

g) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo;

h) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo di cui all'articolo 8 e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal

verificarsi degli eventi eccezionali di cui all'articolo 6;

i) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni di cui al presente comma.

2. L'Ufficio predispone rapporti a richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica ovvero per iniziativa del Consiglio. Il Presidente e i membri del Consiglio, se richiesti, svolgono audizioni presso le Commissioni parlamentari di cui al primo periodo.

3. Qualora nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermarle le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle alle risultanze dell'attività dell'Ufficio.

4. Le analisi e i rapporti prodotti nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 sono adottati dal Consiglio su proposta di un relatore, scelto tra i suoi componenti dal Presidente, e sono resi pubblici. L'Ufficio opera sulla base di un Programma annuale delle attività presentato dal Presidente alle Commissioni parlamentari delle due Camere competenti in materia di finanza pubblica e pubblicato nel sito *internet* istituzionale dell'Ufficio.

5. È costituito un Comitato scientifico con il compito di fornire indicazioni metodologiche in merito all'attività dell'Ufficio. Il Comitato è composto da tre persone di comprovata esperienza e competenza in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale, europeo o internazionale nominate, per la durata di quattro anni, dai Presidenti delle due Camere d'intesa tra loro, sentiti il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente della Corte dei conti e il Presidente dell'Istituto nazionale di statistica.

6. Presso l'Ufficio si riunisce un Comitato di cooperazione interistituzionale composto da rappresentanti delle istituzioni nazionali competenti in materia

di finanza pubblica, individuate dal Presidente dell'Ufficio, con il compito di promuovere la collaborazione nelle materie di comune interesse e la condivisione delle informazioni tra le predette istituzioni.

7. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio corrisponde con tutte le amministrazioni pubbliche, con gli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici e richiede ad essi, oltre alla comunicazione di dati e informazioni, ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali.

8. Al fine di consentire all'Ufficio lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, le amministrazioni e gli enti di cui al comma 7 assicurano all'Ufficio medesimo l'accesso a tutte le banche di dati in materia di economia o di finanza pubblica da loro costituite o alimentate.

Articolo 19

(Dotazione finanziaria dell'Ufficio)

1. A decorrere dall'anno 2014, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro in favore di ciascuna Camera da destinare alle spese necessarie al funzionamento dell'Ufficio. La dotazione finanziaria di cui al presente comma può essere rideterminata esclusivamente con la legge di bilancio, sentito il Consiglio, e deve risultare in ogni caso sufficiente ad assicurare l'efficace esercizio delle funzioni di cui all'articolo 18.

2. La gestione finanziaria dell'Ufficio si svolge in base al bilancio di previsione approvato dal Consiglio dell'Ufficio medesimo entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Il contenuto e la struttura del bilancio di previsione sono stabiliti da uno dei regolamenti di cui all'articolo 16, comma 6, che disciplina anche le modalità per le eventuali variazioni. Il rendiconto della gestione finanziaria è approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria sono trasmessi ai Presidenti delle due Camere e pubblicati in allegato ai rispettivi bilanci.

3. Agli oneri derivanti dal comma 1, pari a 6 milioni di euro annui a decorrere

dall'anno 2014, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per gli anni 2014 e 2015, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 2 milioni

di euro annui a decorrere dall'anno 2014, l'accantonamento relativo al medesimo Ministero, e, quanto a 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014, l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il **Capo VII** reca l'**istituzione dell' organismo indipendente** previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera f) della legge costituzionale²⁸.

In proposito deve rammentarsi come nell'ambito delle istituzioni economiche internazionali da tempo è emersa l'esigenza di costituire a livello nazionale organismi o istituzioni indipendenti in materia di bilancio, e la stessa **Unione Europea ne abbia più volte raccomandato l'istituzione ai Paesi membri**. Tale processo si è accelerato con il manifestarsi della recente crisi economico/finanziaria, a partire dal pacchetto dei sei atti normativi (c.d. *six pack*) volti a ridisegnare l'architettura della *governance* europea. Tale questione ha trovato in particolare una sua previsione nell'ambito della **Direttiva 2011/85/UE²⁹ sui quadri di bilancio**, che individua le caratteristiche necessarie dei sistemi nazionali di contabilità pubblica, nonché i requisiti delle previsioni macroeconomiche e di bilancio. In ordine alle regole di bilancio ed al controllo sull'attuazione delle stesse, l'articolo 5 dispone che gli Stati membri di dotino “ *di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi (...)nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica*”. Il successivo articolo 6 prevede inoltre che le regole di bilancio precisino “*il controllo effettivo e tempestivo sull'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile ed indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia finanziaria rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri*”. Nel medesimo ambito interviene poi la **proposta di Regolamento COM(2011)821 final** nel quale l'articolo 3 prevede che i programmi di bilancio degli Stati membri, oltre a dover essere predisposti in coerenza con i rispettivi obiettivi di medio termine, debbano risultare basati su previsioni macroeconomiche indipendenti che, ai sensi dell'articolo 2 della proposta stessa,

²⁸ La Relazione illustrativa rileva come la presenza di un tale organismo indipendente sia richiesta sia dalla direttiva 2011/85/UE sui quadri di bilancio che dall'articolo 3 del *Fiscal compact*, e come analoghe strutture, pur con alcune diversità, siano già operative in molti altri Paesi, anche extraeuropei. In proposito si rinvia all'apposito approfondimento contenuto nel presente dossier, dove è riportata una sintetica rassegna su analoghi organismi operanti in altri Paesi.

²⁹ Il cui termine di recepimento è il 31 dicembre 2013.

sono da considerarsi quelle predisposte da un organismo indipendente, vale a dire “dotato di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro”. Da ultimo, il **Trattato sulla stabilità** (c.d. *fiscal compact*) all'articolo 3 prevede che la Commissione europea definisca principi comuni riguardanti, oltre che i meccanismi correttivi, anche “il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo e l'osservanza delle regole enunciate nel paragrafo 1” cioè le regole di bilancio.

Con necessario riferimento a quanto contenuto nelle disposizioni e proposte dell'Unione **gli articoli da 16 a 19** recano la disciplina di quello che viene comunemente definito come *Fiscal council*, ovvero, secondo la definizione data dalla Commissione europea, come *Independent Fiscal Institution*.

L'**articolo 16** lo denomina “**Ufficio parlamentare di bilancio**”, cui affida le funzioni di: a) analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica; b) valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Esso, che ha sede presso le Camere e che, dispone la norma, “opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”, ha composizione collegiale di **tre membri**, di cui uno con funzioni di presidente, **nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere** nell'ambito di un elenco di dieci soggetti – appartenenti a specifiche categorie indicate nell'articolo in esame – indicati dalle Commissioni bilancio di ciascuna Camera, a maggioranza dei 2/3 dei rispettivi componenti. I membri, la cui opera è incompatibile con altre attività professionale, **durano in carica 6 anni**, salvo che siano revocati ai sensi di quanto prevede il comma 5 dell'articolo, e non possono essere confermati. Oltre a prevedere la revocabilità dei membri del Consiglio – mediante decreto dei Presidenti delle Camere, su proposta delle Commissioni bilancio delle medesime adottata a maggioranza dei 2/3 dei componenti – l'articolo in esame affida alla potestà regolamentare dell'Ufficio stesso le norme organizzative e di funzionamento, ivi inclusa la disciplina dello stato giuridico del personale assunto direttamente o con rapporto di consulenza.

Con riguardo al **personale**, l'**articolo 17** ne affida la scelta al Consiglio, nell'ambito di unità che possono essere scelte tra i dipendenti delle Camere, delle pubbliche amministrazioni, ovvero mediante contratti a tempo determinato di diritto privato, con apposite procedure selettive. Per le unità provenienti dalle altre amministrazioni pubbliche trova applicazione l'**istituto del fuori ruolo** che, precisa espressamente la norma in esame, **è obbligatorio** e viene disposto **anche in deroga** ai limiti numerici e di ogni altra natura eventualmente previsti dagli ordinamenti di provenienza del personale interessato.

Per quanto concerne il **collocamento fuori ruolo**, esso, a differenza del comando e del distacco, pone l'impiegato fuori dai quadri organici dell'amministrazione di appartenenza. Nel collocamento fuori ruolo si ha l'utilizzazione dell'impiegato presso altra amministrazione, con conseguente interruzione del preesistente rapporto d'impiego, così

che il posto rimasto vacante può essere ricoperto da un altro titolare. La retribuzione è a carico dell'amministrazione presso la quale si presta il servizio. Nel nostro ordinamento l'istituto è regolamentato dagli articoli 58 e 59 della richiamata L. 3/1957.

Il collocamento fuori ruolo può essere disposto per il disimpegno di funzioni dello Stato o di altri enti pubblici attinenti agli interessi dell'amministrazione che lo dispone e che non rientrino nei compiti istituzionali dell'amministrazione stessa.

In particolare, l'articolo 58 dispone che l'impiegato collocato fuori ruolo non occupa posto nella qualifica del ruolo organico cui appartiene; nella qualifica iniziale del ruolo stesso è lasciato scoperto un posto per ogni impiegato collocato fuori ruolo. Al collocamento fuori ruolo si provvede con decreto dei ministri competenti di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'interessato.

Con riguardo all'istituto del collocamento fuori ruolo, la norma in commento ne dispone, come emerge dalla stessa, un utilizzo che appare presentare caratteri di peculiarità rispetto alla disciplina generale dell'istituto medesimo, vale a dire l'obbligatorietà e la derogabilità a qualsiasi limite sia numerico che normativo. Tale circostanza potrebbe rendere opportuna una valutazione in ordine ai possibili riflessi, sotto il profilo funzionale ma, eventualmente, anche finanziario, che tale collocamento potrebbe determinare nei confronti delle amministrazioni di provenienza.

Si segnala inoltre, che la presenza, nell'Ufficio, di personale con regimi giuridici diversi, comporta una differente competenza giurisdizionale in ordine al rapporto di lavoro, riservata agli organi di autodichia per quanto concerne i dipendenti delle Camere, ed invece al giudice ordinario o a quello amministrativo per gli altri dipendenti.

La complessiva dotazione è stabilita in **30 unità per i primi tre anni** di attività dell'Ufficio, e fino a **40 unità successivamente**, con possibilità, inoltre, di avvalimento di consulenti ed esperti, da scegliersi nell'ambito di un apposito elenco predisposto dall'Ufficio medesimo. E' inoltre prevista la figura di un **Direttore generale**, nominato tra i consiglieri parlamentari, che sovrintende al funzionamento dei servizi e del personale dell'Ufficio. La complessiva **dotazione finanziaria** è stabilita **dall'articolo 19** in **6 milioni** di euro a decorrere dal 2014, attribuiti per metà a ciascuna Camera, e ferma restando la possibilità di rideterminare la dotazione in questione (esclusivamente) con la legge di bilancio. La disciplina contabile è affidata all'attività regolamentare dell'Ufficio, fermo restando che sia il bilancio preventivo che il rendiconto annuale sono trasmessi ai Presidenti delle Camere e pubblicati in allegato ai rispettivi bilanci.

In ordine alle **funzioni**, le stesse sono enumerate **dall'articolo 18**, anche in base a quanto previsto nelle disposizioni europee sopra richiamate, e concernono **analisi, verifiche e valutazioni** relative, oltre che alle attività di previsione e di verifica sul quadro macroeconomico e sugli andamenti di finanza pubblica, anche al conseguimento degli obiettivi finanziari, all'osservanza delle regole di bilancio, all'attivazione ed all'utilizzo del meccanismo correttivo di cui

all'articolo 8 ed agli scostamenti rilevanti previsti dall'articolo 6 e, inoltre, la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo.

Qualora si registrino valutazioni "significativamente divergenti" dell'Ufficio rispetto a quelle del Governo, quest'ultimo può essere chiamato, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, ad illustrarne i motivi.

Le indicazioni metodologiche sulle attività da espletarsi ai fini dell'esercizio di tali funzioni sono affidate ad un **Comitato scientifico** composto da tre membri, nominati, per la durata di quattro anni, dai Presidenti delle Camere d'intesa tra loro, sentiti il la Banca d'Italia, la Corte dei conti e l'Istat; è altresì previsto un **Comitato di cooperazione interistituzionale**, composto da rappresentanti delle istituzioni nazionali competenti in materia di finanza pubblica individuate dal Presidente dell'Ufficio.

Si dispone infine che l'Ufficio:

- corrisponda con tutte le amministrazioni pubbliche e con gli enti di diritto pubblico, nonché con gli enti partecipati da soggetti pubblici, **cui può richiedere**, oltre a dati ed informazioni, "*ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali*";
- **debba avere accesso a tutte le banche dati** in materia di **economia o di finanza pubblica**, costituite o alimentate dalle amministrazioni ed enti di cui sopra.

Capo VIII, articoli 20 e 21 (Disposizioni finali)

Articolo 20

(Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche)

1. La Corte dei conti è competente a svolgere il controllo, anche nel corso della gestione, sui bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione. A tal fine, la Corte parifica, con le modalità stabilite per il rendiconto dello Stato, i bilanci delle regioni a statuto ordinario. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente comma in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.

2. All'attuazione delle disposizioni del presente articolo, comportanti modifiche della disciplina delle funzioni della Corte dei conti, si provvede con regolamento deliberato e adottato dalle sezioni riunite della Corte stessa, ai sensi degli articoli 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Articolo 21

(Disposizioni finali)

1. Alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, a decorrere dal 1° gennaio 2016, sono apportate le seguenti modificazioni

a) all'articolo 7, comma 2, la lettera c) è abrogata;

b) all'articolo 7, comma 3, primo periodo, la parola: «c),» è soppressa;

c) all'articolo 8, il comma 4 è abrogato;

d) l'articolo 11 è abrogato;

e) all'articolo 21, il comma 1 è abrogato;

f) all'articolo 22, comma 2, le parole da: «è integrato» fino a: «Esso» sono soppresse;

g) all'articolo 23, i commi 3, 4 e 5 sono abrogati.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2015, i richiami alla legge di stabilità di cui all'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e alla legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge 4 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, contenuti in disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti, devono intendersi riferiti alla legge di bilancio, di cui all'articolo 15 della presente legge.

3. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV e dell'articolo 15, che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Il Capo VIII reca disposizioni volte ad affidare nuove funzioni di controllo alla Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche nonché disposizioni finali di coordinamento con la disciplina contabile vigente.

In particolare l'**articolo 20** stabilisce che **la Corte dei conti** è competente a svolgere il **controllo, anche in corso di gestione**, sui **bilanci delle Regioni e degli enti locali**, di cui all'articolo 9, nonché delle **amministrazioni pubbliche non territoriali**, di cui all'articolo 13 del disegno di legge in esame.

Ciò al fine del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni sancito dall'articolo 97 della Costituzione, come riformato dalla legge Costituzionale n. 1/2012.

Il comma in esame prevede che la Corte eserciti la **parifica**, con le modalità stabilite per il rendiconto dello Stato (che, com'è noto, costituisce una attività di natura giurisdizionale), sui **bilanci delle regioni a statuto ordinario**.

Con riferimento alla formulazione del comma 1, secondo periodo, dell'articolo 20 si osserva che andrebbe eliminata la locuzione "a tal fine" relativamente al giudizio di parifica della Corte sui bilanci delle regioni, posto che tale giudizio di si qualifica come un controllo sugli atti.

Per quanto concerne le **regioni a statuto speciale** e le province autonome di Trento e di Bolzano si prevede che esse provvedano a quanto disposto sopra in conformità ai **rispettivi statuti** e alle relative norme di attuazione.

Si osserva che la norma in esame riproduce, in sostanza, quanto già previsto dal **decreto legge n. 174/2012**³⁰, all'esame del Senato (A.S. 3570), il quale all'articolo 1, estende a tutte le Regioni il giudizio di parifica sui rendiconti generali con le stesse modalità procedurali previste per il bilancio statale.

Il medesimo articolo 1 introduce, oltre al predetto giudizio, nuove tipologie di controllo di regolarità della gestione (cd. *auditing* finanziario contabile) correlandolo, tra l'altro, alla necessità garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, quali:

- la verifica semestrale sulle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali;
- il controllo regolarità sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti del SSN;
- la verifica annuale sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni;
- il controllo di regolarità sui rendiconti dei Gruppi consiliari e dei Consigli regionali.

Il medesimo decreto-legge, anche per ciò che riguarda i controlli esterni sugli enti locali, prevede una implementazione dei poteri della Corte dei Conti, i quali, ai sensi dell'articolo 3, vengono a comprendere, anche in corso di esercizio, la regolarità della gestione finanziaria, gli atti di programmazione, nonché la verifica del funzionamento dei controlli interni di ciascun ente. Alla Corte è anche affidato un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori dell'ente locale.

Inoltre, il D.L. n. 174/2012, nel testo come risultante dalle modifiche apportate nel corso del pendente *iter* di conversione, prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai fini della verifica di specifici elementi suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico finanziari degli enti. Sono previste specifiche conseguenze nell'ipotesi in cui la Corte riscontri irregolarità e l'ente locale non provveda a rimuoverle.

³⁰ D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"

Con riferimento all'articolo 20, sulle funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci pubblici, si segnala l'opportunità di un coordinamento con la disciplina stabilita dal citato decreto legge n. 174/2012 in corso di conversione.

Il **comma 2** dispone che all'attuazione delle disposizioni del presente articolo, comportanti modifiche della disciplina delle funzioni della Corte dei conti, si provvede con **regolamento** deliberato e adottato dalle **sezioni riunite** della **Corte** stessa, ai sensi degli articoli 4 della legge n. 20/1994 e dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 286/1999.

Si ricorda che l'articolo 4 della legge n. 20/1994 prevede che la Corte dei conti delibera con regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese ad essa relative.

L'articolo 3, del D.Lgs. n. 286/1999 prevede il medesimo principio di autonomia della Corte nella definizione del numero, della composizione e della sede degli organi della stessa adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto.

Dalla formulazione dell'articolo non risulta chiaro se i regolamenti della Corte dei conti debbano limitarsi all'organizzazione interna o siano invece suscettibili di incidere sulla legislazione sulle funzioni della Corte dei conti. Nella seconda ipotesi, l'articolo 20, comma 2, dovrebbe essere valutato alla luce del sistema delle fonti del diritto, anche in considerazione della natura rinforzata della legge in corso di approvazione.

L'**articolo 21**, infine, reca norme di **coordinamento** con la vigente legge di contabilità pubblica, **legge n. 196/2009**, prevedendo talune **modifiche** e **abrogazioni** di norme in essa contenute.

In particolare, si prevede l'**abrogazione** a decorrere dal 1 gennaio 2016, delle seguenti disposizioni:

- **articolo 7, comma 2, lettera c)** e **articolo 11**, i quali, rispettivamente prevedono la presentazione alle Camere, entro il 15 ottobre di ogni anno, del disegno di legge di stabilità, e ne recano i relativi contenuti.

Conseguentemente, per motivi di coordinamento formale, si modifica il comma 3 del citato articolo 7, abrogando la parte in cui si prevede che il disegno di legge di stabilità è presentato alle Camere su proposta del Ministero dell'economia e finanze; l'articolo 22, comma 2, nella parte in cui prevede che il bilancio pluriennale è integrato con gli effetti della legge di stabilità;

- **articolo 23, comma 5**, secondo il quale la legge di bilancio è formata apportando al medesimo disegno di legge le variazioni determinate dalla legge di stabilità.

Come rileva la relazione illustrativa, l'abrogazione delle predette norme sulla legge di contabilità è determinata in ragione del fatto che l'articolo 15 della proposta di legge in esame attribuisce alla nuova legge di bilancio contenuto sostanziale, attribuendo ad esso in via esclusiva il compito di realizzare gli

obiettivi programmatici di finanza pubblica (cfr. scheda di lettura relativa all'articolo 15).

Poiché il citato l'articolo 15 della proposta di legge si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2015, il comma 2 dell'articolo 21 in esame, dispone che, a decorrere dalla medesima data, i richiami alla legge di stabilità di cui al predetto articolo 11 della legge n. 196/2009, devono intendersi riferiti alla nuova legge di bilancio.

Sono inoltre abrogati i seguenti articoli della predetta legge n. 196/2009:

- **articolo 8, comma 4**, che, relativamente alla spesa in conto capitale, demanda alla Nota di aggiornamento al DEF e alla legge di stabilità, l'individuazione della quota di indebitamento delle amministrazioni locali, articolata per regioni, da definirsi in coerenza con l'obiettivo programmatico aggregato di finanza pubblica per l'intera P.A.;
- **articolo 21, comma 1**, il quale dispone che il disegno di legge del bilancio annuale di previsione è formato sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri economici utilizzati nel DEF.

La relazione illustrativa, afferma, in proposito che tale abrogazione trova fondamento nel fatto che sul punto interviene l'articolo 15, comma 5 della proposta di legge in esame.

- **articolo 23, commi 3 e 4** che, rispettivamente, recano la attuale disciplina sulla flessibilità del bilancio relativamente al fattore legislativo, nonché la previsione per cui il disegno di legge di bilancio è predisposto dal Ministero dell'economia e formato dagli schemi degli stati di previsione di entrata e di spesa.

Il comma 3 dell'articolo in esame, dispone infine che, ad eccezione del predetto articolo 15, nonché degli articoli da 9 a 12 (Capo IV), che trovano applicazione a decorrere dal **1° gennaio 2015**, tutte le altre disposizioni del presente disegno di legge si applicano a **decorrere dal 1° gennaio 2014**.

Con riferimento alle sopra descritte norme abrogative e modificative volte al coordinamento della proposta di legge con l'attuale assetto legislativo contabile – tutte conseguenti alla nuova disciplina sostanziale della legge di bilancio - si osserva che esse non appaiono esaurire l'elenco delle norme contenute nella legge n. 196/2009 incompatibili con il nuovo assetto (cfr. sul punto, in particolare, la scheda di lettura relativa all'articolo 15): da ciò potrebbe derivare l'esigenza di predisporre ulteriori interventi abrogativi/modificativi sulla legge 196 medesima con norma ordinaria. Inoltre, nella proposta di legge in esame ulteriori norme attuative della disciplina costituzionale – comportanti, eventualmente, anche modifiche alla disciplina contabile - sembrano essere consentite dall'articolo 13,

comma 3 e dall'articolo 15, comma 9, i quali rinviano ad una apposita "legge dello Stato".

Per tali ragioni alcune disposizioni della legge n. 196/2009 potrebbero venire abrogate o modificate ad opera della legge rinforzata ed altre abrogate o modificate con legge ordinaria, con conseguenti riflessi sulla "forza passiva" delle disposizioni modificate.

Approfondimenti

IL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO NEL CONTESTO EUROPEO (a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Contesto generale UE

Le disposizioni vigenti dei Trattati in materia di Unione economica e monetaria, nonché il Protocollo sui disavanzi eccessivi, non stabiliscono espressamente l'obbligo di introdurre negli ordinamenti nazionali regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo.

Tuttavia, già nell'ambito del **Patto europlus**³¹, adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro l'11 marzo 2011, gli Stati dell'area euro ed alcuni altri Stati membri dell'UE hanno assunto l'ulteriore obbligo di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del Patto di stabilità e crescita.

Gli Stati membri hanno facoltà di scegliere lo **specifico strumento giuridico nazionale** cui ricorrere, purché esso abbia natura **vincolante** e sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro).

Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun Paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale.

Il Patto precisa che la **Commissione europea avrà la possibilità**, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, **di essere consultata** in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione, in modo da assicurare che sia "compatibile e sinergica" con le regole dell'UE.

La disciplina del Patto di stabilità e crescita è stata da ultimo modificata con le norme del cd. **six pack**. In particolare, il regolamento (UE) n. 1175/2011 prevede che ciascuno Stato membro abbia un **obiettivo a medio termine differenziato**, che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3%.

Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano, in ogni caso, la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo margini di manovra finanziaria, specie in relazione alla necessità di investimenti pubblici.

Per gli Stati membri che hanno adottato l'euro gli **obiettivi di bilancio a medio termine** sono specificati in una forcella stabilita **tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo**, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum.

³¹ Il Patto non ha in sé natura giuridicamente vincolante ma – in quanto adottato dai Capi di Stato e di Governo – è fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato.

L'obiettivo di bilancio a medio termine è riveduto ogni tre anni e in caso di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il Consiglio e la Commissione esaminano gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri, valutando se:

- le ipotesi economiche sulle quali il programma è basato siano plausibili;
- il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato;
- le misure adottate o proposte per rispettare tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine nel corso del ciclo.

In particolare, nel valutare il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine il Consiglio e la Commissione, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la **spesa al netto delle misure discrezionali** in materia di entrate, esaminano se:

- lo Stato interessato persegua un miglioramento annuo adeguato del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, richiesto per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, con lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento;
- il **miglioramento annuo del saldo di bilancio** corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee sia, per gli Stati membri con un livello di **indebitamento superiore al 60% del PIL** o che presentano rischi considerevoli in termini di sostenibilità del debito globale, **superiore allo 0,5% del PIL**;
- un maggiore sforzo di aggiustamento sia stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole. Si tiene conto, in particolare, delle entrate straordinarie e delle minori entrate;
- il percorso di **crescita della spesa pubblica**, considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate, sia conforme ai requisiti seguenti:
 - a) per gli **Stati che hanno conseguito l'obiettivo di bilancio** a medio termine, la crescita annua della spesa **non deve superare** un tasso di riferimento a medio termine del **potenziale di crescita del PIL**, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate;
 - b) per gli **Stati che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio** a medio termine, la crescita annua della spesa **non deve superare un tasso inferiore** al tasso di riferimento a medio termine del **potenziale di crescita del PIL**, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate. Lo scarto tra i due tassi deve essere fissato in modo

da assicurare un avvicinamento adeguato all'obiettivo di bilancio a medio termine. Per i medesimi Stati le riduzioni discrezionali delle voci delle entrate devono essere coperte o da riduzioni della spesa o da aumenti discrezionali di altre voci delle entrate o da entrambi.

- se il contenuto del programma di stabilità facilita il conseguimento di una convergenza reale e duratura nell'area dell'euro, un più stretto coordinamento delle politiche economiche e se le politiche economiche dello Stato membro interessato siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per le politiche occupazionali degli Stati membri e dell'Unione.

Qualora si produca un evento inconsueto, al di fuori dal controllo dello Stato interessato, che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di **grave recessione economica** della zona euro o dell'insieme dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad **allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento** all'obiettivo a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

Per quanto concerne il parametro del debito pubblico, il regolamento (UE) n. 1177/2011, stabilisce che gli Stati il cui **debito supera il 60% del PIL** dovranno adottare misure per ridurlo verso in misura sufficiente e con un ritmo adeguato. A questo scopo, si richiede, quale parametro di riferimento, una **diminuzione** dell'eccedenza di debito al ritmo di **un ventesimo all'anno in media negli ultimi tre anni**.

Nell'applicazione di tale parametro di riferimento si tiene conto dell'influenza della congiuntura sul ritmo di riduzione del debito.

La valutazione dell'andamento del debito, inoltre, dovrà tener conto di alcuni **fattori significativi**, tra cui:

- l'evoluzione della posizione economica a medio termine, in particolare la crescita potenziale, compresi i diversi contributi del lavoro, dell'accumulo dei capitali e della **produttività totale dei fattori**, l'evoluzione congiunturale e la posizione in termini di risparmi netti del settore privato;
- l'evoluzione delle posizioni di bilancio a medio termine, in particolare lo stato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, il livello del **saldo primario** e l'evoluzione della **spesa primaria corrente** e in conto capitale, l'attuazione di politiche nel contesto della prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi;
- la dinamica e **sostenibilità a medio termine del debito**, in particolare i fattori di rischio, incluse la struttura delle scadenze del debito e le valute in cui è denominato, e le eventuali passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

Sempre nell'ambito del *six pack*, la **direttiva 2011/85/UE** concernente i requisiti per i **quadri di bilancio nazionali** fissa le seguenti regole minime perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal trattato, di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

La direttiva definisce quale "quadro di bilancio" le disposizioni, procedure, regole e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione pubblica, in particolare:

- sistemi di contabilità di bilancio e segnalazione statistica;
- regole e procedure riguardanti la preparazione delle **previsioni per la programmazione di bilancio**;
- regole di bilancio numeriche specifiche per Paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei risultati di bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali;
- i quadri di bilancio a medio termine vale a dire una serie specifica di procedure di bilancio nazionali che estendono l'orizzonte per la formazione della politica di bilancio oltre il calendario del bilancio annuale;
- dispositivi di **monitoraggio e analisi indipendente** intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio;
- meccanismi e regole che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità dei sottosettori dell'amministrazione pubblica.

La materia disciplinata dalla direttiva in questione costituisce oggetto di ulteriore intervento legislativo dell'UE prospettato dalla **proposta di regolamento** recante disposizioni comuni per il **monitoraggio** e la **valutazione dei progetti di bilancio** e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona (COM(2011)821, parte del cosiddetto **two pack**).

In base agli articoli 3 e 4 della proposta, gli Stati dell'eurozona dovrebbero:

- pubblicare annualmente i propri programmi di bilancio a medio-termine, basati su **previsioni macroeconomiche** fornite da un **organismo indipendente**;
- **presentare entro il 15 ottobre** di ogni anno il **progetto di bilancio** per l'anno successivo, contenente le seguenti informazioni:
 - gli obiettivi di debito pubblico in percentuale del PIL;
 - le proiezioni, a politiche invariate, per le uscite e le entrate, in percentuale del PIL, del bilancio pubblico;
 - gli obiettivi in materia di spese e di entrate, in percentuale del Pil, del bilancio pubblico;
 - una descrizione dettagliata delle misure da assumere nella legge di bilancio per l'anno successivo al fine di eliminare l'eventuale discrepanza tra gli obiettivi e le proiezioni;

- le ipotesi principali, basate su previsioni macroeconomiche indipendenti, relative agli sviluppi e alle variabili economiche che possono incidere sul conseguimento degli obiettivi di bilancio.

Lo Stato soggetto a procedura per disavanzo eccessivo dovrebbe fornire ulteriori indicazioni sul modo in cui intende adempiere alle raccomandazioni ad esso rivolte dal Consiglio per correggere la situazione di disavanzo.

- approvare la legge di bilancio annuale non più tardi del 31 dicembre di ogni anno;
- istituire un ente di controllo del bilancio indipendente per il monitoraggio degli andamenti di bilancio.

L'**articolo 4** prevede che gli Stati membri dispongano di regole di bilancio numeriche sul **saldo di bilancio** che, applicate ai processi di bilancio nazionali, conseguono l'obiettivo di bilancio a medio termine. Tali regole interessano **l'insieme delle pubbliche amministrazioni** e sono **vincolanti**, preferibilmente di **natura costituzionale**.

Al termine dell'esame del progetto di bilancio, al più tardi entro il 30 novembre di ogni anno, la Commissione adotterebbe, se necessario, un parere sul progetto stesso, da sottoporre alla valutazione dell'Eurogruppo.

*La proposta segue la **procedura legislativa ordinaria** (già procedura di codecisione). Il Consiglio ECOFIN, nella riunione del 21 febbraio 2012, ha approvato un orientamento generale sulla proposta. Il 13 luglio 2012 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione con la quale ha definito gli elementi essenziali della sua posizione negoziale. E' in corso l'esame in sede di trilogio (composto da rappresentanti del Consiglio, del PE e della Commissione europea), in vista di un'approvazione della proposta in prima lettura. Il Consiglio ECOFIN del 4 dicembre potrebbe raggiungere l'**accordo sulla proposta di compromesso** presentata dalla Presidenza cipriota dell'UE, e consentire l'approvazione definitiva del two pack nella sessione del PE di gennaio 2013.*

Al di fuori della cornice giudica dei Trattati, ma nel contesto della nuovo sistema di governance economica dell'UE, anche il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria" (cd. **fiscal compact**³²) ha fissato la regola del pareggio di bilancio,

In particolare, **l'articolo 3** impegna le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del trattato, con **norme vincolanti** e a carattere permanente, **preferibilmente di tipo costituzionale**, o di altro tipo purché ne

³² Il fiscal compact è stato ratificato dall'Italia con la legge n. 114 del 23 luglio 2012. Alla data del 22 novembre 2012, il Fiscal Compact è stato ratificato da 13 Paesi (Austria, Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Portogallo, Romania, Spagna, Slovenia), di cui 8 appartenenti all'eurozona (Austria, Cipro, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna).

garantiscono l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale, le seguenti regole, in aggiunta a e senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE:

- il **bilancio dello Stato** dovrà essere **in pareggio o in attivo**;
- tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dalla sopra citata modifica del Patto di stabilità con un **deficit che non eccede lo 0,5% del PIL**;
- gli Stati contraenti potranno temporaneamente **deviare dall'obiettivo a medio termine** o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di circostanze eccezionali, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure **in periodi di grave recessione**, a patto che tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine;
- qualora il rapporto **debito pubblico/Pil** risulti significativamente **al di sotto della soglia del 60%**, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il valore di riferimento del **deficit** può essere superiore allo 0,5%, ma in ogni caso **non può eccedere il limite dell'1% del PIL**;
- nel caso di deviazioni significative dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, le parti contraenti dovranno attivare un **meccanismo di correzione automatica**, che includa l'obbligo per la parte contraente interessata di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato termine temporale. Tale meccanismo di correzione verrà definito sulla base di **principi comuni proposti dalla Commissione** europea, relativi in particolare alla natura, alla misura e all'arco temporale dell'azione correttiva, nonché al ruolo e all'**indipendenza delle istituzioni responsabili a livello nazionale di monitorare l'osservanza delle norme**. Il meccanismo dovrà inoltre rispettare pienamente le responsabilità dei Parlamenti nazionali.

In attuazione di tale ultima previsione, il 20 giugno 2012 la Commissione europea ha presentato una **comunicazione sui principi comuni** per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio (COM(2012)342).

I principi comuni individuati dalla Commissione sono sette:

- **status giuridico**: in base al Fiscal compact, le regole sui meccanismi di correzione producono effetti nel diritto nazionale "tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio". Pertanto lo status giuridico dei meccanismi di correzione dovrebbe presupporre che le loro **disposizioni non possano essere modificate semplicemente per mezzo della legge ordinaria** sul bilancio;
- **coerenza con il quadro normativo dell'UE**: i meccanismi di correzione nazionali poggiano rigorosamente sui concetti e sulle norme del quadro di bilancio europeo (come definiti dall'apposita direttiva del *six pack*). Ciò vale in particolare per il concetto di "**deviazione significativa**" e per la definizione di eventuali clausole di salvaguardia. La correzione, in termini di entità e di quadro temporale, deve essere messa in sintonia con

eventuali **raccomandazioni rivolte allo Stato membro** interessato nell'ambito del Patto di stabilità e crescita;

- **attivazione:** l'attivazione dei **meccanismi di correzione** deve avvenire in circostanze ben definite che caratterizzano una deviazione significativa dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Per l'attivazione possono essere applicati criteri specifici per Paese o stabiliti a livello dell'Unione, purché sia rispettata la condizione che precede. Ferma restando le stessa condizione, possono soddisfare questi requisiti sia meccanismi ex ante che fissano obiettivi di bilancio atti a impedire che si verifichino deviazioni, sia meccanismi ex post che fanno scattare correzioni dopo il verificarsi delle deviazioni;
- **natura della correzione: deviazioni più ampie** dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo comportano **correzioni più elevate**. Il punto di riferimento per il meccanismo di correzione è il ripristino del **bilancio strutturale a un livello pari o superiore all'obiettivo di medio termine** entro il periodo stabilito e, successivamente, il suo mantenimento a tale livello, impedendo in questo modo uno scostamento duraturo dagli obiettivi di bilancio generali programmati prima del verificarsi della deviazione significativa;
- **strumenti operativi:** il meccanismo di correzione può conferire un ruolo operativo di rilievo alle regole in materia di spesa pubblica e alle misure fiscali discrezionali. L'architettura del meccanismo di correzione contiene disposizioni riguardanti, in caso di attivazione, il **coordinamento** degli adeguamenti di bilancio **tra tutti o alcuni dei livelli decentrati della pubblica amministrazione**;
- **clausole di salvaguardia:** la definizione di eventuali clausole di salvaguardia è conforme al concetto di "**circostanze eccezionali**" previsto dal Patto di stabilità e crescita. Possono essere inclusi in questo concetto **eventi inediti che sfuggono al controllo dello Stato membro interessato**, con ripercussioni rilevanti sulla posizione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, oppure periodi di **grave recessione economica** quale definita nel Patto di stabilità e crescita, anche a livello della zona euro. In caso di applicazione di una clausola di salvaguardia la **sospensione del meccanismo di correzione deve essere temporanea**;
- **ruolo e indipendenza delle istituzioni di sorveglianza:** per rafforzare la credibilità e la trasparenza del meccanismo di correzione vengono designati **organismi indipendenti o dotati di autonomia funzionale** che fungono da istituzioni di sorveglianza. Tali istituzioni forniscono una valutazione pubblica per stabilire se si verificano circostanze che richiedono l'attivazione del meccanismo di correzione, se la correzione procede in conformità alle norme e ai piani nazionali e se sono presenti le circostanze che comportano l'attivazione di clausole di salvaguardia, la loro proroga o la loro cessazione. Gli Stati membri interessati hanno l'**obbligo di rispettare le valutazioni delle suddette istituzioni**, o in alternativa di spiegare pubblicamente perché non le stanno osservando. L'operato di tali organismi è disciplinato da disposizioni legislative nazionali che garantiscono un alto livello di autonomia funzionale e che prevedono in particolare: un regime statutario sancito dalla legge; l'assenza di ingerenza, per cui gli **organismi non prendono istruzioni**; **procedure di nomina** basate sull'**esperienza** e sulla **competenza**; **adeguatezza delle risorse** e adeguato accesso alle informazioni per poter eseguire il mandato.

IL PRINCIPIO DEL “PAREGGIO DI BILANCIO” NEGLI ORDINAMENTI COSTITUZIONALI DI FRANCIA, GERMANIA E SPAGNA³³

(a cura del Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera)

Francia

In Francia la revisione costituzionale del 23 luglio 2008³⁴ ha, di fatto, già iscritto nell'art. 34 della Costituzione del 1958 “l'obiettivo di **equilibrio dei conti** delle amministrazioni pubbliche”, dichiarando che “gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti dalle **leggi di programmazione**”³⁵.

Tuttavia, la ratifica del **Trattato** firmato a livello europeo sul “**fiscal compact**”³⁶, che prevede l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella legislazione nazionale degli Stati membri, ha imposto a ogni Stato di considerare l'eventualità di ulteriori misure legislative³⁷. Il testo del Trattato prescrive infatti che la «regola d'oro» dell'equilibrio dei conti pubblici debba essere introdotta entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato e avere la forma di “**disposizioni vincolanti e permanenti, di preferenza costituzionali**” o, in ogni caso, delle quali “il pieno rispetto” sia “garantito”, a pena di sanzioni finanziarie da parte della Corte di giustizia europea.

Di fronte al dilemma sulla necessità o meno di una vera e propria revisione della Costituzione ai fini dell'autorizzazione della ratifica del Trattato, a luglio

³³ Il presente appunto aggiorna l'appunto n. 15 del 29 settembre 2011.

³⁴ *Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008*.

³⁵ L'art. 34 della Costituzione recita infatti: «*Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*». Le attuali leggi di programmazione pluriennale permettono di definire una strategia coerente complessiva su un periodo di tre anni, nell'obiettivo del ritorno all'equilibrio dei conti pubblici sulla base degli impegni presi dalla Francia a livello europeo nel quadro del Patto di stabilità e crescita. Le leggi di programmazione riguardano tutte le amministrazioni pubbliche (Stato, Sicurezza sociale e collettività territoriali), comprendono il bilancio pluriennale dello Stato e integrano le riforme decise nell'ambito della Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP). La prima Legge di programmazione ha interessato il periodo 2009-2012, la seconda il triennio 2011-2014. La seconda *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014* del 28 dicembre 2010 è stata attuata, fino al momento attuale, dalle leggi finanziarie annuali (*Lois de finances e Lois de financement de la sécurité sociale*) per il 2011 e per il 2012.

³⁶ Il Trattato per “la stabilità, il coordinamento e la governance in seno all'Unione economica e monetaria”, voluto fortemente dalla Germania, è stato firmato il 2 marzo 2012.

³⁷ Nel 2011 il Governo allora in carica aveva ritenuto opportuna una modifica della Costituzione e aveva presentato un progetto di legge costituzionale che istituiva, tra l'altro, una nuova categoria di leggi, le “leggi-quadro d'equilibrio delle finanze pubbliche (LCEFP)” in sostituzione delle attuali leggi di programmazione economica, con il compito di determinare la strategia da imporre, su un periodo di tre anni, per un ritorno al pareggio dei conti pubblici ed il successivo mantenimento di un equilibrio di bilancio. Il progetto legislativo, esaminato ed approvato dai due rami del Parlamento francese a luglio 2011, non è diventato tuttavia legge dello Stato, in quanto, secondo il procedimento “rafforzato” di revisione costituzionale francese (art. 89 della Costituzione), era necessaria una successiva approvazione definitiva dal Parlamento riunito in seduta comune (*Congrès*), con una maggioranza dei tre quinti dei voti espressi, oppure una consultazione referendaria. L'atteggiamento contrario dell'opposizione rendeva tuttavia incerto l'esito finale e non è stato dato seguito alla seconda parte dell'iter legislativo.

2012 il neo-eletto Presidente della Repubblica, François Hollande³⁸, ha richiesto sulla questione la pronuncia del **Conseil Constitutionnel** il quale si è espresso con la Decisione del 9 agosto 2012 (causa n. 2012-653 DC). Nella sua decisione il *Conseil* ha dichiarato **non necessaria** una **preventiva revisione della Costituzione** ed ha ritenuto sufficiente un rafforzamento del quadro giuridico esistente con una semplice legge organica che precisi il contenuto delle già previste leggi di programmazione economica e garantisca che le leggi finanziarie annuali³⁹ ne tengano il dovuto conto.

Il 19 settembre 2012 il Governo ha presentato al Parlamento un **Projet de loi organique** (n. 198 – XIV legislatura) relativo alla programmazione e alla *governance* dei conti pubblici, richiedendo la procedura d'urgenza (*procédure accélérée*)⁴⁰.

Il progetto di legge organica prevede tre principali innovazioni nella programmazione e nella gestione dei conti pubblici:

- la determinazione di un **obiettivo a medio termine** dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche che il legislatore fisserà nella legge di programmazione economica insieme alla definizione conseguente di una **traiettoria strategica pluriennale di saldi strutturali ed effettivi annuali dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche**, finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo a medio termine per il periodo coperto dalla programmazione; il rispetto di tale traiettoria strategica sarà verificato ogni anno al momento dell'esame delle leggi finanziarie (*lois de finances* e *lois de financement de la sécurité sociale*), attraverso una **tavola di sintesi** relativa ai conti di tutte le amministrazioni pubbliche contenuta in un **articolo preliminare** ai due atti finanziari annuali;
- l'istituzione di un **organismo indipendente**, l'**Haut Conseil des finances publiques**, presieduto dal Primo presidente della Corte dei Conti, che si pronuncerà, con un **parere**, sulle previsioni di crescita del Paese, mettendo in

³⁸ François Hollande, vincitore nelle elezioni presidenziali del 22 aprile e 6 maggio 2012, è sempre stato, fin dalla precedente legislatura durante la quale era a capo dell'opposizione socialista, contrario alla necessità di una espressa "costituzionalizzazione" del principio del pareggio di bilancio, ritenuta limitativa delle prerogative del Parlamento in materia di bilancio.

³⁹ L'ordinamento francese prevede due strumenti legislativi annuali per il finanziamento della spesa pubblica: le *lois de finances* e le *lois de financement de la sécurité sociale*. La *Loi de finances* annuale è la legge finanziaria che dispone ed autorizza il bilancio dello Stato per un esercizio annuale e determina la natura, l'ammontare e l'attribuzione delle entrate e delle spese dello Stato, nonché il conseguente equilibrio di bilancio. La *loi de financement de la sécurité sociale* (LFSS) è la legge finanziaria annuale relativa alle spese a carattere sociale della Francia che stabilisce dal 1996 gli obiettivi di spesa e le previsioni di entrata delle amministrazioni per la sicurezza sociale. Le amministrazioni per la sicurezza sociale (ASSO) comprendono gli ospedali e l'insieme dei regimi di sicurezza sociale (generali e speciali), così come i regimi assicurativi complementari per le pensioni e l'assicurazione "disoccupazione".

⁴⁰ Il progetto di legge organica fa parte del c.d. Pacchetto europeo varato dal Consiglio dei Ministri del 19 settembre 2012 (cfr. comunicato-stampa del 19 settembre 2012) che comprende anche il progetto di legge per l'autorizzazione alla ratifica del Trattato sul « Fiscal Compact » e il Patto europeo per la crescita e l'occupazione adottato dal Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012. Sull'iter del progetto di legge organica si segnala il Dossier legislativo sul sito internet dell'Assemblea nazionale.

guardia il Governo e il Parlamento sull'eventuale debolezza delle previsioni macroeconomiche prese in considerazione ai fini dell'elaborazione della legge di programmazione economica e delle due leggi finanziarie annuali; l'*Haut Conseil* si pronuncerà anche sulla coerenza di tali progetti di legge annuali con la traiettoria pluriennale fissata dalla legge di programmazione economica;

- la previsione di un **meccanismo di “correzione”** da attivare in caso di “scarto” rilevante dei conti pubblici rispetto alla traiettoria strategica indicata dalla legge di programmazione: l'*Haut Conseil des finances publiques*, tenendo conto delle circostanze eccezionali che giustificano gli “**scarti consistenti**” rilevati, avrà il compito di allertare pubblicamente il Parlamento e il Governo con un **parere** sulla eventuale necessità di mettere in moto il meccanismo correttivo. Di fronte all'allarme dell'*Haut Conseil* il Governo avrà l'obbligo di esporre le ragioni di tali “differenze” dagli orientamenti pluriennali di saldo strutturale definiti dalla legge di programmazione e, se necessario, proporre tempestivamente al Parlamento le opportune **misure correttive** idonee a riportare i conti nel tracciato programmato. Tali misure dovranno essere attuate nell'ambito dei progetti annuali (o correttivi) di *loi de finances* o di *loi de financement de la sécurité sociale* immediatamente successivi ed essere esposte in dettaglio in un allegato a tali progetti di legge.

Il progetto legislativo è stato già esaminato e approvato dal Parlamento francese, dall'Assemblea nazionale il 19 novembre 2012 (TA n. 31) e dal Senato il 22 novembre 2012 (TA n. 35). Prima della promulgazione della nuova legge organica, come previsto dall'art. 61, I della Costituzione, il Primo Ministro ha richiesto il 23 novembre 2012 al *Conseil Constitutionnel* (causa n. 2012-658 DC) di pronunciarsi sulla conformità delle disposizioni approvate con la Costituzione. La decisione del *Conseil* è attesa entro il mese di dicembre 2012.

Germania

Prima delle due riforme costituzionali federaliste del 2006 e del 2009, il principio del pareggio di bilancio era menzionato nell'art. 110, comma 1, della Legge fondamentale, in cui, semplicemente, si stabiliva che nel bilancio preventivo le entrate e le spese dovessero essere pareggiate. L'effettiva costituzionalizzazione di tale principio è avvenuta con la novella dell'art. 109 (già modificato nella prima fase della riforma), l'introduzione del nuovo art. 109a e la modifica dell'art. 115.

Con la **prima riforma del federalismo** (*Föderalismusreform I*), del 28 agosto 2006, il nuovo comma 5 dell'art. 109 [*Separazione di competenza tra la Federazione e i Länder; principi in materia di bilancio*] ha sancito la responsabilità congiunta della Federazione e dei *Länder* per il rispetto degli obblighi della Germania in relazione al Patto di stabilità europeo, stabilendo che le sanzioni per la violazione delle disposizioni sulla conformità alla disciplina di bilancio, di cui

all'art. 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)⁴¹, siano sostenute, rispettivamente, in misura del 65% dalla Federazione e del 35% dai *Länder*. Quest'ultima quota è ulteriormente ripartita in due fasce percentuali: è infatti previsto che tutti i *Länder* rispondano in via solidale del 35% in rapporto alla rispettiva popolazione, mentre il restante 65% ricada sui *Länder* che hanno causato la sanzione, in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva.

Tra le successive modifiche dell'art. 109 introdotte con la **seconda riforma del federalismo** (*Föderalismusreform II*), del 29 luglio 2009, assume particolare rilevanza il **nuovo comma 3**, che impone come regola generale, sia alla Federazione sia ai *Länder*, il **pareggio del bilancio senza ricorrere al prestito**. Con tale disposizione, che di fatto introduce un **freno all'indebitamento** (*Schuldenbremse*)⁴², viene superata la c.d. *golden rule*, ossia la possibilità di ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese in conto capitale, precedentemente prevista dall'art. 115⁴³ della Legge fondamentale e nelle Costituzioni di numerosi *Länder*. Le nuove disposizioni costituzionali stabiliscono infatti che, per rispettare i criteri fissati a livello comunitario, il bilancio della Federazione e dei *Länder* debba essere in equilibrio, con un ricorso all'indebitamento pubblico - consentito solo alla Federazione e non ai *Länder* - **per un massimo dello 0,35% del PIL**. Sono ammesse deroghe al principio generale solo nel caso di calamità naturali o in situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. In questi casi dovrà essere adottato un piano di rientro nei parametri stabiliti non appena cessino le circostanze eccezionali.

In applicazione dei principi enunciati dalla nuova formulazione dell'art. 109, è stato modificato anche l'art. 115 [*Ricorso al credito*]. Il nuovo comma 2 ribadisce, con riferimento al solo bilancio federale⁴⁴, che le entrate e le uscite, di norma, debbano essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito e che tale principio venga salvaguardato se le entrate da prestiti non superino la soglia dello 0,35%

⁴¹ Attuale art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁴² Si tratta di una misura che mira a contrastare la tendenza alla forte crescita del debito pubblico. Secondo le analisi elaborate dai servizi di documentazione del *Bundestag* (in particolare l'*Aktueller Begriff "Die Schuldenbremse des Grundgesetzes"* n. 79/09 del 5 ottobre 2009 e l'*Aktueller Begriff "Der Stabilitätsrat und Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen des Bundes und der Länder"* n. 92/09 del 9 novembre 2009) negli ultimi 40 anni il rapporto tra debito pubblico e PIL è passato dal 20 al 60%. Nel 2008, l'anno precedente l'approvazione della seconda riforma del federalismo, l'indebitamento dello Stato aveva raggiunto circa 1,6 miliardi di euro e le spese per interesse ammontavano al 15% del bilancio federale. Anche il Tribunale costituzionale federale aveva constatato più volte la mancanza di regole atte a gestire l'indebitamento dei bilanci pubblici, sollecitando sia la Federazione che i *Länder* a stabilire obblighi e procedure per contrastare l'insorgenza di situazioni di emergenza finanziaria.

⁴³ La riforma ha infatti abrogato la seconda parte del comma 1 che recitava: "Le entrate provenienti da crediti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Sono ammesse eccezioni solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale. La disciplina di dettaglio è demandata ad una legge federale".

⁴⁴ I dettagli sui bilanci dei *Länder* sono regolati nell'ambito dei loro poteri costituzionali, con il vincolo di rispettare l'obbligo di pareggio del bilancio sancito dalla costituzione federale.

del PIL (c.d. freno all'indebitamento). La nuova formulazione è poi particolarmente dettagliata: in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, le nuove disposizioni impongono che si tenga conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio, sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino. In particolare, nelle circostanze in cui il bilancio federale richieda il ricorso ad un indebitamento pubblico superiore ai parametri stabiliti, gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita vengono registrati su un apposito **conto di controllo**; gli addebiti che superano la soglia dell'1,5% rispetto al prodotto interno lordo nominale devono essere quindi ridimensionati, tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale. Nelle situazioni derivanti da disastri naturali o emergenze straordinarie, la deroga dovrà essere autorizzata con una **decisione adottata dal Bundestag a maggioranza assoluta**. Tale deliberazione deve inoltre essere collegata a un piano di ammortamento e il rimborso dei prestiti accesi deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato.

I limiti previsti nelle nuove disposizioni contenute negli articoli 109 e 115 sono accompagnati da un sistema volto a prevenire gli indebitamenti eccessivi, ovvero un meccanismo di *early warning* cooperativo. È stato infatti introdotto un **nuovo art. 109a** [*Emergenze di bilancio*], ai sensi del quale, al fine di evitare un'emergenza di bilancio, possono essere emanate con legge federale bicamerale (c.d. *Zustimmungsgesetz*, legge che richiede necessariamente anche il consenso da parte del *Bundesrat*) disposizioni che riguardano: il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei *Länder* da parte di un organismo comune (**Consiglio di stabilità - Stabilitätsrat**); le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio; i principi regolanti l'elaborazione e l'attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio.

In attuazione dell'art. 109, il 10 agosto 2009 è stata approvata l'apposita legge federale di esecuzione volta ad istituire un Consiglio di stabilità e ad evitare emergenze di bilancio (*Gesetz sur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*). in vigore dal 1° gennaio 2010. Il Consiglio di stabilità, costituitosi il 28 aprile 2010, è composto dal Ministro federale delle finanze, dal Ministro federale dell'economia e dell'innovazione tecnologica e dai ministri finanziari dei singoli *Länder*. Le riunioni del Consiglio si svolgono a seconda delle necessità, ma non meno di due volte l'anno. Il principale compito del Consiglio di stabilità, che ha acquisito anche le competenze del disciolto Consiglio di pianificazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*), consiste nel valutare la situazione economica della Federazione e dei *Länder* monitorando la loro gestione finanziaria, con particolare riguardo ai progressi compiuti nel risanamento dai cinque *Länder* (Brema, Berlino, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein) che, ai sensi dell'art. 143d, comma 2, hanno ottenuto

sovvenzioni supplementari⁴⁵ a causa del loro particolare dissesto finanziario. Le nuove disposizioni costituzionali prevedono che la concessione degli aiuti sia subordinata al rientro totale dei deficit di finanziamento entro la fine del 2020. A tale scopo il Consiglio elabora rapporti annuali, concordando le misure eccezionali da adottare nei casi di deroga ai parametri di risanamento previsti dalla riforma. Nella prossima riunione, che avrà luogo nel novembre 2011, è infatti previsto che siano concordati programmi di risanamento (*Sanierungsprogramme*) di durata quinquennale, che il Comitato di valutazione (*Evaluationsausschuss*) interno al Consiglio sta esaminando e discutendo nel dettaglio con i *Länder* interessati.

Per quanto riguarda, infine, l'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale di bilancio, il già citato art. 143d, comma 1, stabilisce che il freno sul debito sia applicato a partire dal bilancio per il 2011, ma prevede due periodi transitori di avvicinamento progressivo agli obiettivi, che termineranno nel 2016 per la Federazione e nel 2020 per i *Länder*.

Spagna

Il 26 agosto 2011 è stato presentato al Congresso dei deputati un disegno di legge volto a modificare l'**art. 135 della Costituzione spagnola**, al fine di inserirvi il principio della **stabilità di bilancio**. Esso è stato approvato il 2 settembre dal Congresso ed il 7 settembre dal Senato. Essendo decorsi quindici giorni dalla sua approvazione, senza che sia stato chiesto un eventuale referendum per ratifica da parte di un decimo dei membri di una delle due Camere, ai sensi dell'art. 167 della Costituzione, la riforma dell'art. 135 è stata pubblicata ed è entrata in vigore il 27 settembre (*Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*).

Tale riforma prevede che tutte le amministrazioni pubbliche si adeguino al principio della stabilità di bilancio (*estabilidad presupuestaria*) (art. 135, comma 1) e che lo Stato e le Comunità autonome non possano incorrere in un deficit strutturale che superi i margini stabiliti dall'Unione europea (comma 2). Una legge organica fisserà il limite massimo del deficit strutturale dello Stato e delle Comunità autonome secondo il rispettivo prodotto interno lordo. Anche gli enti locali dovranno mantenere un equilibrio di bilancio (comma 2). Inoltre lo Stato e le Comunità dovranno essere autorizzati per legge all'emissione di debito pubblico (comma 3). Una legge organica darà attuazione ai principi contenuti nell'art. 135 (comma 5). Ai sensi della disposizione aggiuntiva unica della riforma

⁴⁵ Gli aiuti di consolidamento (*Konsolidierungshilfen*) erogati dalla Federazione a questi cinque *Länder* ammontano ad un importo complessivo annuo di 800 milioni di euro per il periodo 2011-2019. Di tale importo 300 milioni di euro sono destinati a Brema, 260 milioni di euro al Saarland e 80 milioni di euro ciascuno a Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein. L'onere finanziario derivante dalla concessione di tali aiuti è - per dettato costituzionale - sostenuto in parti uguali dalla Federazione e dai *Länder*, nel caso di questi ultimi attingendo alla parte spettante del gettito dell'imposta sul valore aggiunto.

costituzionale, la legge organica prevista dall'art. 135 della Costituzione dovrà essere approvata entro il 30 giugno 2012, essa prevederà i meccanismi che permettano di adempiere al limite di debito previsto dal comma 3 dell'art. 135, inoltre i limiti di deficit strutturali previsti dal comma 2 entreranno in vigore a decorrere dall'anno 2020.

Prima di tale riforma, la Costituzione spagnola non contemplava espressamente l'obbligo del pareggio di bilancio. L'art. 134, comma 2, della Costituzione⁴⁶, prevede che "il Bilancio Generale di previsione dello Stato sarà annuale, comprenderà la totalità delle spese ed entrate del settore pubblico statale, e in esso sarà indicato l'importo delle agevolazioni fiscali che interessino i tributi statali". Il comma 4 aggiunge che "approvato il Bilancio Generale dello Stato, il Governo potrà introdurre progetti di legge che comportino aumento della spesa pubblica o diminuzione delle entrate relative al medesimo esercizio"; inoltre "ogni proposta o emendamento che comporti aumento dei crediti o diminuzione delle entrate di bilancio richiederà, per aver corso, l'accettazione del Governo" (comma 6), mentre "la Legge di Bilancio non può istituire imposte. Potrà modificarle qualora una legge tributaria sostanziale lo preveda" (comma 7).

Previsioni normative relative alla **stabilità dei bilanci** sono inoltre presenti a livello di **legislazione ordinaria ed organica**⁴⁷.

In materia di **bilancio del settore pubblico**⁴⁸ vige infatti il *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*⁴⁹, il cui art. 3 stabilisce il principio della **stabilità di bilancio** (*estabilidad presupuestaria*). L'art. 8 sancisce il perseguimento dell'**obiettivo di stabilità di bilancio**: nel primo semestre di ogni anno, il Governo, mediante accordo in Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, e previo rapporto del Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome (*Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*)⁵⁰ e della Commissione nazionale

⁴⁶ Testo in italiano.

⁴⁷ Per un sintetico inquadramento del bilancio pubblico spagnolo, è utile la consultazione del documento "Il sistema di contabilità e bilancio dello Stato in Spagna", di Patrizio Monfardini (2008).

⁴⁸ Rientrano nella definizione di "settore pubblico": l'Amministrazione generale dello Stato, gli enti del Sistema della sicurezza sociale, l'Amministrazione delle Comunità autonome, gli enti locali, nonché gli enti o gli organismi autonomi dipendenti da tali amministrazioni che prestano servizi o producono beni non finanziati in via maggioritaria da entrate di tipo commerciale.

⁴⁹ Tale atto ha sostituito la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*, in vigore fino al 1° gennaio 2008.

⁵⁰ Il Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome è l'organo di coordinamento tra lo Stato e le Comunità autonome per dare attuazione ai principi di stabilità di bilancio previsti dalla legge. Di esso fanno parte il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della politica territoriale e della pubblica amministrazione e il responsabile delle finanze di ciascuna Comunità autonoma. Per maggiori informazioni, si veda la scheda informativa pubblicata sul sito del Ministero dell'economia.

dell'amministrazione locale (*Comisión Nacional de Administración Local*)⁵¹, fissa l'obiettivo di stabilità di bilancio riferito ai tre esercizi successivi⁵².

L'art. 14 disciplina la **correzione della situazione di inadempienza** dell'obiettivo di stabilità, prevedendo che, per il settore pubblico statale - nel caso di bilanci che presentino un deficit maggiore di quello fissato - il Governo rimetta al Parlamento un piano economico-finanziario di riequilibrio, contenente la definizione di politiche di entrate e di uscite da applicare per correggere la situazione, al massimo entro i tre esercizi di bilancio successivi.

L'art. 20 prevede l'obiettivo di stabilità di bilancio per gli enti locali, la cui proposta spetta al Ministro dell'economia e delle finanze; essa deve essere approvata dal Governo, previo rapporto della Commissione nazionale dell'amministrazione locale. Ai sensi dell'art. 22, gli enti locali che non abbiano rispettato l'obiettivo di stabilità fissato sono obbligati all'approvazione, da parte del rispettivo Consiglio, di un piano finanziario di riequilibrio entro un termine massimo di tre anni. In questo piano devono essere indicate le attività da realizzare e le misure da adottare in relazione alla regolazione, esecuzione e gestione delle spese e delle entrate, che permettano di garantire il ritorno a una situazione di stabilità di bilancio.

Per quanto concerne le Comunità autonome, è vigente inoltre la *Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*.

In particolare, l'art. 3 della legge organica è relativo al principio della stabilità di bilancio delle Comunità. Esso prevede che l'elaborazione, l'approvazione e l'esecuzione dei bilanci delle Comunità autonome si realizzi generalmente **in equilibrio o in attivo**. L'art. 7 prevede che, nel caso di rischio di inadempienza all'obiettivo di stabilità, il Governo possa formulare un'avvertenza alla Comunità autonoma, di cui è informato anche il Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome. L'inadempienza dell'obiettivo comporta la predisposizione di un piano economico-finanziario di riequilibrio entro i tre anni successivi. Ai sensi dell'art. 8, le Comunità autonome che abbiano approvato dei bilanci, con un deficit maggiore rispetto a quello fissato, sono obbligate ad elaborare un piano economico-finanziario di riequilibrio.

⁵¹ La Commissione nazionale dell'amministrazione locale è l'organo permanente per la collaborazione tra l'Amministrazione dello Stato e le amministrazioni locali. Per maggiori informazioni, si veda la scheda informativa pubblicata sul sito del Ministero della politica territoriale.

⁵² L'obiettivo di stabilità di bilancio per il triennio 2012-2014 è stato fissato dal Governo al 4,4% per l'anno 2012 e al 3% per il 2013 (comunicato stampa del 24 giugno 2011). Per ulteriori informazioni è consultabile il testo del *Programa de Estabilidad 2011-2014*.

ORGANISMI INDIPENDENTI DI VALUTAZIONE IN MATERIA FINANZIARIA E DI BILANCIO CONSIDERATI DALL'OCSE

(a cura del Servizio Commissioni – Segreteria V Commissione)

The Public Debt Committee (Austria)

(website: <http://www.staatsschuldenausschuss.at>)

L'organismo è stato istituito nel 2002.

Organizzazione:

- 12 membri con diritto di voto, di cui:
 - a) 6 membri designati dal governo federale;
 - b) 3 membri designati dall'*Austrian Federal Economic Chamber*, in accordo con il *Presidium delle Chambers of Agriculture*;
 - c) 3 membri designati dalla *Chamber of Labour*;

- 3 membri senza diritto di voto, di cui:
 - a) 1 membro designato dall'associazione austriaca delle municipalità;
 - b) 1 membro designato dall'associazione austriaca delle città e dei paesi;
 - c) 1 membro designato dalla Conferenza dei Governatori provinciali austriaci.

I membri devono esser esperti nelle materie di bilancio e finanziarie.

Il Presidente è nominato dal Governo federale. La durata dell'incarico è di 4 anni. La partecipazione all'organismo è a carattere onorario (è previsto il rimborso delle spese). Possono essere costituite delle sottocommissioni e ai lavori dell'organismo è autorizzato a prendere parte sempre la Banca centrale europea.

Mandato:

- valutazione e previsione della situazione politico-finanziaria;
- analisi degli effetti delle operazioni finanziaria sull'economia nazionale con specifico riguardo ai livelli di indebitamento di tutte le autorità pubbliche;
- analisi della sostenibilità e della qualità delle politiche di bilancio;
- presentazione di raccomandazioni scritte sulla politica finanziaria e sul bilancio pubblico alla luce delle condizioni economiche di riferimento;
- presentazione di un Rapporto annuale che tiene conto anche delle raccomandazioni presentate al Ministro delle finanze federale e delle analisi effettuate ai sensi dei precedenti punti da presentare al Consiglio nazionale e al governo federale;

- supportare la formazione dell'opinione pubblica in relazione alle funzioni svolte dall'organismo.

L'organismo non ha un ruolo diretto nel processo di bilancio e non effettua previsioni macroeconomiche.

Parliamentary Budget Office (Australia)

(website: http://www.financeminister.gov.au/media/2011/mr_23112011_joint.html)

Nel 2012, la struttura dell'organismo è ancora in via di definizione.

L'organismo è disciplinato dalla legge n. 170 del 2011 promulgata nel febbraio 2012.

Il PBO è un dipartimento del Parlamento e il suo Direttore è coadiuvato da impiegati del Parlamento.

Organizzazione:

Il vertice del PBO è nominato dai Presidenti dei due rami del Parlamento. La proposta deve essere comunicata e approvata dal *Joint Committee of Public accounts and audit*. L'incarico dura 4 anni e può essere rinnovato ma per un periodo totale che non superi gli otto anni.

Mandato:

- fornire informazioni circa il bilancio;
- contribuire alle indagini svolte dalle Commissioni parlamentari;
- svolgere ricerche o analisi in materia di budget e sull'impostazione della politica fiscale;
- preparare su richiesta di singoli parlamentari un calcolo dei costi delle politiche.

Conseil Supérieur des Finances

In Belgio opera il ***Conseil Supérieur des Finances***, che è stato riformato da ultimo nel 2006. Tale riforma ha previsto la costituzione di due strutture permanenti (la prima in materia di prestiti al settore pubblico e la seconda in materia di tassazione e di contributo per la sicurezza sociale) e di un gruppo di studio sull'invecchiamento della popolazione. I suoi membri sono esperti di alto livello, che possono agire di propria iniziativa o su richiesta dei Ministri del tesoro o delle finanze. I membri del Consiglio.

I membri del Consiglio analizzano le questioni fondamentali in termini di finanza, fisco e bilancio e suggeriscono modifiche o riforme.

Parliamentary Budget Officer (Canada)

(website: <http://www.parl.gc.ca/pbo-dpb>)

L'organismo, creato nel 2006, è stato istituito come Ufficio della Biblioteca del Parlamento.

Organizzazione:

L'Ufficio riferisce al Capo della biblioteca che a sua volta riferisce, a turno, ai Presidenti del Senato e della Camera dei comuni.

Il Governatore generale del Canada (rappresentante della Regina in Canada) nomina per un periodo non superiore a cinque anni, ma con mandato rinnovabile, il Capo del *Parliamentary Budget Officer* (PBO) selezionandolo all'interno di una lista di tre nomi di fiducia a lui fornita dal *Leader of the Government in the House of Commons* (sorta di Ministro per i rapporti con il Parlamento). La lista è predisposta da un Comitato costituito e presieduto dal Bibliotecario del Parlamento.

Il titolare dell'incarico di Direttore diventa un componente del personale della Biblioteca del Parlamento. La remunerazione e l'indennità del Direttore del PBO è fissata dal Governatore generale.

Attualmente, presso l'Ufficio prestano servizio circa 18 persone, prevalentemente esperti in materia economica ed analisti finanziari.

Mandato:

- fornire al Parlamento analisi indipendenti sullo stato delle finanze pubbliche e sulle tendenze di lungo periodo;
- su richiesta di specifiche commissioni parlamentari analizzare lo stato delle finanze nazionali e sull'economia;
- su richiesta delle commissioni parlamentari analizzare le stime fornite dal Governo;
- su richiesta delle Commissioni stimare i costi finanziari delle proposte soggette alla giurisdizione del Parlamento.

National Assembly Budget Office (Corea del Sud)

(website: korea.nabo.go.kr)

L'organismo è stato costituito nell'ottobre del 2003.

Organizzazione:

La previsione di un organismo dedicato si colloca nel quadro di una articolazione piuttosto ampia delle strutture di supporto parlamentare, che prevede anche la presenza di un Segretariato, di un Servizio studi e della Biblioteca.

Il direttore del *National Assembly Budget Office* (NABO) è nominato e revocato dallo Speaker dell'Assemblea nazionale, con il consenso dell'*House Steering Committee* (assimilabile sostanzialmente all'Ufficio di presidenza delle Camere italiane). Prima di richiedere tale consenso, lo Speaker dovrà acquisire il parere da una speciale Commissione (*Committee for the Recommendation of the Chief of the National Assembly Budget Office*) composta da esperti nelle materie di competenza del NABO che siano politicamente neutrali e non siano componenti dell'Assemblea nazionale né prestino servizio presso la medesima Assemblea.

Presso il NABO prestano servizio circa 120 dipendenti.

La legge costitutiva del NABO prevede che il vertice dell'organismo sia coadiuvato da un Consiglio di consulenti (*Panel of advisors*), composto da un presidente e altri 14 membri, che rimangono in carica due anni. I componenti del Consiglio sono riconosciuti esperti in materie economiche e finanziarie provenienti da università, istituti di ricerca, uffici governativi ovvero esperti in comunicazione giornalistica.

Mandato:

Il ruolo principale del NABO è quello di supportare l'Assemblea nazionale nell'analisi e nella valutazione delle questioni relative al bilancio nazionale, ai fondi e alle operazioni fiscali. In particolare, il NABO:

- conduce ricerche e analisi sul disegno di bilancio, sui saldi dei conti e dei fondi;
- produce previsioni sullo stato della finanza e sui trend dello scenario macroeconomico;
- conduce analisi e valutazioni del programma di governo e analizza le misure fiscali nel medio e lungo termine;
- produce studi e analisi sulla base delle specifiche richieste delle Commissioni e dei membri dell'Assemblea nazionale.

The Economic Council (Danimarca)

(website: <http://www.dors.dk/sw3018.asp>)

L'*Economic Council* è stato istituito nel 1962.

Organizzazione:

26 membri in rappresentanza delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, della banca centrale e del Governo. I membri sono proposti dalle singole organizzazioni e nominati dal Ministro degli affari economici.

Mandato:

- monitorare l'economia danese;
- analizzare lo sviluppo economico di lungo termine;
- migliorare il coordinamento dei differenti interessi economici della realtà sociale danese.

Nel 2007 accanto all'*Economic Council* è stato istituito l'*Enviromental Economic Council* composto da 24 membri.

I due consigli hanno in comune la presidenza. Questa è composta da 4 esperti economici indipendenti, in genere professori universitari, nominati dal Ministro degli affari economici. La presidenza è coadiuvata da uno *staff* composto da 35 membri circa.

La presidenza elabora un Rapporto che contiene analisi economiche, valutazioni sulle politiche economiche e le previsioni dei successivi due o tre anni dell'economia danese. Possono poi essere analizzate questioni relative al mercato del lavoro, alla distribuzione, al welfare o all'Unione monetaria europea. Il report dell'*Enviromental Economic Council* contiene anche analisi delle tematiche ambientali, come le politiche energetiche, le trasformazioni climatiche e il settore dei trasporti.

Haut Conseil des finances publiques (Francia)

(di prossima istituzione)

L'istituzione dell'organismo indipendente è prevista nel *Projet de loi organique* relativo alla programmazione e alla *governance* dei conti pubblici, presentato dal Governo francese al Parlamento il 19 settembre 2012 (n. 198 – XIV legislatura).

Il progetto legislativo è stato già esaminato e approvato dal Parlamento francese, dall'Assemblea nazionale il 19 novembre 2012 (TA n. 31) e dal Senato il 22 novembre 2012 (TA n. 35). La legge organica sarà promulgata ed entrerà in vigore dopo la pronuncia del *Conseil Constitutionnel* sulla conformità delle disposizioni approvate con la Costituzione, attesa entro il mese di dicembre 2012.

Organizzazione:

L'*Haut Conseil des finances publiques* sarà istituito presso la Corte dei Conti e sarà presieduto dal Primo presidente della Corte dei Conti. L'organismo sarà composto da dieci membri, oltre il Presidente: quattro rappresentanti della Corte dei Conti, quattro membri, nominati rispettivamente dai Presidenti dell'*Assemblée nationale* e del *Sénat* e dai presidenti delle Commissioni delle finanze delle due assemblee, un membro nominato dal Presidente del *Conseil économique social et environnemental* e il direttore generale dell'INSEE.

I componenti dell'*Haut Conseil* non saranno remunerati.

Sono nominati per cinque anni i membri dell'*Haut Conseil des finances publiques* provenienti dalla Corte dei Conti e il membro nominato dal *Conseil économique social et environnemental*; il mandato dei rappresentanti della Corte dei Conti è rinnovabile 1 sola volta; il mandato dei membri di nomina parlamentare e del *Conseil économique social et environnemental* non è rinnovabile. Inoltre in occasione della loro nomina i rappresentanti della Corte dei Conti e il Direttore dell'INSEE rimettono al Primo Presidente della Corte dei Conti una «dichiarazione d'interessi».

I quattro membri dell'*Haut Conseil* rappresentanti della Corte dei Conti e i quattro membri nominati dai Presidenti delle assemblee parlamentari sono rinnovati per metà ogni trenta mesi; lo stesso rinnovo periodico è previsto per il membro nominato dal *Conseil économique social et environnemental*.

Mandato:

L'*Haut Conseil des finances publiques* si pronuncerà, con un parere, sulle previsioni di crescita del Paese, mettendo in guardia il Governo e il Parlamento sull'eventuale debolezza delle previsioni macroeconomiche prese in considerazione ai fini dell'elaborazione della legge di programmazione economica e delle due leggi finanziarie annuali (*lois de finances* o di *lois de*

financement de la sécurité sociale) o delle loro eventuali leggi correttive; l'*Haut Conseil* si pronuncerà anche sulla coerenza di tali progetti di legge annuali con la traiettoria pluriennale fissata dalla legge di programmazione economica.

L'*Haut Conseil* avrà infine il compito di attivare un “meccanismo di correzione”, in caso di “scarto” rilevante dei conti pubblici rispetto alla traiettoria strategica indicata dalla legge di programmazione. L'organismo indipendente, tenendo conto delle circostanze eccezionali che giustificano gli “scarti consistenti” rilevati, avrà il compito di allertare pubblicamente il Parlamento e il Governo con un parere sulla eventuale necessità di manovre correttive. Di fronte all'allarme dell'*Haut Conseil* il Governo avrà l'obbligo di esporre le ragioni di tali “differenze” dagli orientamenti pluriennali di saldo strutturale definiti dalla legge di programmazione e, se necessario, proporre tempestivamente al Parlamento le opportune misure correttive idonee a riportare i conti nel tracciato programmato.

Council of economic experts (Germania)

(website: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/14.html?&L=1#c579>)

In Germania, anche dopo l'approvazione, nel 2009, della riforma costituzionale in materia di pareggio del bilancio improntata ad un estremo rigore e che ha introdotto una serie di regole di spesa, non è presente un *Fiscal council* con le caratteristiche proprie del modello originariamente definito in ambito OCSE e fatto di recente proprio anche dalla legislazione della UE.

A corredo della riforma costituzionale è stato infatti istituito un Consiglio di stabilità, composto dal Ministro federale dell'economia e delle finanze e dai Ministri delle finanze dei *Länder*, con il compito di monitorare gli sviluppi delle politiche di bilancio e, qualora ritenga che il governo federale o un governo statale rischi di incorrere in un'emergenza finanziaria, di proporre le necessarie misure correttive. La natura politica dell'organo impedisce di considerarlo un *fiscal council*.

In Germania, tuttavia, come evidenziato dalla commissione europea, sono presenti diversi organismi che operano nell'ambito delle politiche di bilancio con un qualche margine di autonomia e delle cui analisi e valutazioni il Governo tiene, in misura diversa, conto nella gestione dei conti pubblici.

Merita, in particolare, di essere menzionato il Consiglio degli esperti per la valutazione del complesso degli indicatori economici, che produce un rapporto annuale sull'economia e gli sviluppi macroeconomici. Il Governo, qualora intenda considerare previsioni macroeconomiche diverse da quelle prodotte dal Consiglio, deve spiegarne le ragioni.

Il Consiglio, istituito nel 1963, è composto da 5 membri e da uno *staff* di circa 30 persone.

Mandato:

- analizzare la situazione economica corrente e il suo sviluppo;
- esaminare le vie e i mezzi per una crescita costante e equilibrata in coerenza con i principi del libero mercato mantenendo un'elevata occupazione, la stabilità dei prezzi e l'equilibrio della bilancia commerciale;
- tenere in considerazione l'accumulazione e la distribuzione delle entrate e dei capitali;
- evidenziare le cause del potenziale conflitto tra la domanda e l'offerta a livello macroeconomico e esaminare le vie per evitare o eliminare tali conflitti senza, tuttavia, suggerire specifiche misure economiche o socioeconomiche.

Sussiste inoltre un Organismo, composto da esperti di diverse istituzioni, che formula previsioni in materia di entrate sulla base delle previsioni macroeconomiche condivise dal Governo. Le predette stime in materia di entrata sono utilizzate dal Governo per la definizione dei piani di medio-termine.

Di rilievo è anche l'attività svolta dall'Istituto per le previsioni economiche, ove sono rappresentati i sei maggiori centri di ricerca, che predispone previsioni in materia macroeconomica e di bilancio e formula raccomandazioni in materia di politica fiscale.

Irish Fiscal Advisory Council (Irlanda)

(website: <http://www.fiscalcouncil.ie/>)

L'organismo è stato istituito nel giugno 2011.

Organizzazione:

L'organismo si compone di 5 membri, incluso il Presidente, nominati dal Ministro delle finanze, coadiuvati da un Segretariato composto da 3 persone

Mandato:

- valutare la correttezza delle previsioni economiche e di bilancio predisposte dal Governo nel bilancio annuale e nell'aggiornamento del Programma di stabilità;
- valutare l'appropriatezza dell'impostazione della politica di bilancio rispetto alla posizione dell'economia nel ciclo economico indicata dal Governo nel bilancio e nell'aggiornamento del Programma di stabilità, anche con riferimento al perseguimento dell'obiettivo di medio - termine;
- verificare se i piani del bilancio contenuti nell'aggiornamento del Programma di stabilità sono coerenti con le regole fiscali previste nel Fiscal responsibility Bill;
- verificare le implicazioni del piano di bilancio con riferimento alla crescita economica, agli investimenti, all'occupazione come indicati dal Ministro delle finanze. Nello svolgimento di questa funzione, l'organismo può anche valutare la validità delle previsioni macroeconomiche ufficiali in linea con il suo mandato.

Netherlands Bureau for economic Policy Analysis (CPB) (Paesi Bassi)
(website: <http://www.cpb.nl/en>)

L'organismo è stato istituito nel 1945.

Organizzazione:

La gestione è affidata ad un Presidente e a due vice. La struttura si articola in 5 sezioni specializzate nei seguenti ambiti:

- finanza pubblica;
- macroeconomia;
- lavoro e istruzione;
- concorrenza e regolazione;
- clima ed economia regionale.

Lo staff è composto da circa 150 membri.

Mandato:

- elaborazione previsioni e analisi macroeconomiche trimestrali utilizzate dal governo nella preparazione del bilancio annuale che viene presentato al parlamento in settembre;
- analisi di proposte politiche e valutazione degli effetti delle misure di politica già attuate;
- previsioni macroeconomiche di medio termine (per un periodo di 4 anni), rilasciate all'inizio di ogni ciclo politico-elettorale;
- analisi delle proposte politiche contenute nei manifesti elettorali di partiti/coalizioni partecipanti alle elezioni.

L'organismo svolge, inoltre, attività di ricerca in numerose altre aree – per esempio, gli effetti economici dell'invecchiamento, della globalizzarne, dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione, della crisi finanziaria o il regolamento degli ordini di mercato. Tali lavori sono talvolta cofinanziati dalla Commissione europea o da ministri del Governo danese.

Conselho das finanças públicas (Portogallo)

(website: www.cfinpub.org)

Lo Statuto dell'organismo è stato adottato nel 2011.

Organizzazione:

L'organismo è composto dal *Senior Board*, dalla Commissione esecutiva, dall'*auditor* ed è coadiuvata da uno staff. Allo stato non sono disponibili informazioni sull'organico dello staff.

Il *Senior board* è un organo collegiale responsabile delle attività dell'organismo ed è composto da 5 membri. I membri devono essere personalità con conoscenze e meriti riconosciuti nell'area dell'economia e delle finanza pubblica e devono avere un elevato livello di indipendenza. Il *Board* è composto da almeno due cittadini portoghesi e due cittadini di altri stati membri. Tali componenti sono nominati dalla Banca centrale portoghese e dalla Corte dei conti congiuntamente.

Mandato:

- valutare lo scenario macroeconomico adottato dal Governo e la coerenza del progetto di bilancio con tali scenari;
- valutare il rispetto delle *fiscal rules* previste dalle leggi;
- analizzare le dinamiche del debito pubblico e la sua sostenibilità;
- analizzare la dinamica delle spese previste in particolare con riferimento al sistema sanitario e sulle partnership pubbliche private, in particolare al fine di verificarne a sostenibilità finanziaria;
- valutare la posizione finanziaria delle regioni autonome e dei governi locali;
- valutare la situazione economica e finanziaria delle imprese pubbliche e il loro impatto sui conti consolidati e la loro sostenibilità;
- analizzare le agevolazioni e le esenzioni fiscali;
- monitorare i risultati di bilancio;
- fornire la sua opinione sulle altre questioni che hanno un impatto effettivo o potenziale rilevante sulle finanze pubbliche.

Office for Budget Responsibility (Regno Unito)

(website: <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk>)

L' *Office for Budget Responsibility* è stato costituito nel 2010 al fine di fornire analisi indipendenti e autorevoli delle finanze pubbliche del Regno Unito.

Organizzazione:

L'*Office* è composto da un *Budget Responsibility Committee (BRC)* di cui fanno parte tre membri, che hanno la responsabilità esecutiva delle previsioni elaborate; dall' *Oversight Board*, del quale fanno parte i tre membri del BRC e altri due membri non esecutivi, con compiti di supervisione dell'organizzazione interna e controllo sull'organismo stesso, anche al fine di garantirne l'effettiva indipendenza. È inoltre previsto un *panel* di esperti economici e fiscali che collabora alle attività dell'organismo.

Lo *staff* permanente dell'organismo è composto da 17 membri.

Mandato:

Le funzioni che gli sono state assegnate possono essere ricondotte a quattro finalità:

- produrre previsioni sull'economia e le finanze pubbliche. Tali previsioni, che hanno un orizzonte temporale di riferimento quinquennale, sono pubblicate due volte l'anno in uno specifico documento denominato *Economic and fiscal outlook (EFO)*. Una delle due pubblicazioni annuali, quella primaverile, coincide con la presentazione del *Budget* e tiene conto dell'impatto che avranno le misure di entrate e di spesa dallo stesso previste. Un'altra pubblicazione a carattere annuale è denominata *Forecast evaluation report*. Tale documento ha un contenuto prevalentemente tecnico ed è volto a verificare la *performance* delle previsioni effettuate al fine di migliorare le tecniche utilizzate;
- valutare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi fiscali del Governo. Nell'*EFO*, l'*Office for budget responsibility* verifica se sussista una possibilità superiore al 50 per cento di raggiungere gli obiettivi fiscali prefissati dal Governo alla luce della politica corrente. Viene, inoltre, verificato quanto sia affidabile questa valutazione tenendo conto dell'alea che contraddistingue tutte le previsioni;
- valutare lo sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica. A tale riguardo, viene predisposta una specifica pubblicazione denominata *Fiscal sustainability report* che tiene conto delle previsioni di lungo periodo delle spese e delle entrate relative alle differenti categorie, oltre ad analizzare il bilancio del settore pubblico e gli indicatori della sostenibilità di lungo periodo;

- verificare i costi per il Tesoro connessi alle misure previste dal *Budget*. Tali verifiche sono compiute anche durante l'esame parlamentare dei disegni di legge presentati dal Governo.

Nel paragrafo 4.12 della *Charter for budget responsibility* dell'aprile 2011 è esplicitamente previsto che l'Organismo non possa formulare apprezzamenti positivi su particolari meriti delle politiche di Governo.

A supporto delle attività dell'OBR sono prodotte anche durante l'anno differenti ricerche. Sono, inoltre, pubblicate mensilmente delle informative sui dati di finanza pubblica denominate *Monthly public finances*.

L'*Office for budget responsibility* risponde ai quesiti posti in sede parlamentare anche con audizioni presso le Commissioni parlamentari.

Fiscal Council (Slovenia)

(website: <http://www.fiskalnisvet.si>)

L'organismo è stato istituito nel 2009.

Organizzazione:

I membri sono nominati dal Governo su proposta del Ministro responsabile delle finanze.

Attualmente i membri sono 7 scelti tra esperti in finanza pubblica. La durata dell'incarico è di 5 anni. Non si può essere nominati 2 volte consecutivamente.

Mandato:

- verificare successivamente la sostenibilità e la stabilità della politica fiscale determinata annualmente dal memorandum di bilancio e dal programma di stabilità; e dell'armonizzazione con le regole previste dal patto di stabilità e crescita. La verifica dell'armonizzazione tiene conto della situazione del ciclo economico e può basarsi su valutazioni indipendenti degli andamenti economici elaborati dal Fiscal council;
- verificare l'adeguatezza degli obiettivi stabiliti rispetto a quello di medio termine;
- verificare annualmente l'efficienza nell'utilizzo dei fondi pubblici, compresi quelli dell'Unione europea, sulla base della legge finanziaria annuale;
- verificare, sulla base della legge finanziaria annuale e del bilancio adottato per gli anni successivi, il tasso di crescita delle entrate e delle spese per categoria al fine di verificarne la sostenibilità;
- verificare l'armonizzazione delle politiche fiscali del governo con la sostenibilità di lungo periodo con particolare riferimento all'invecchiamento della popolazione;
- verificare la trasparenza e qualità delle previsioni economiche utilizzate per la preparazione della legge di bilancio;
- verificare l'efficienza dell'attuazione delle politiche strutturali con riferimento alla sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica, della crescita economica e dell'occupazione;
- verificare la politica del Governo con riferimento ai livelli di indebitamento e alle garanzie prestate ai fini della sostenibilità e della stabilità delle finanze pubbliche.

Congressional Budget Office (Stati Uniti d'America)

(website: <http://www.cbo.gov>)

L'organismo è stato fondato nel 1974.

Organizzazione:

Il vertice dell'istituzione è un Direttore nominato d'intesa tra lo Speaker della Camera dei rappresentanti e il Presidente del Senato, previa acquisizione delle raccomandazioni delle Commissioni bilancio delle due Camere.

Il Direttore resta in carica quattro anni e non sono posti limiti al suo rinnovo. Ciascuna Camera può tuttavia disporre la rimozione con una risoluzione.

Il Direttore conferisce gli incarichi all'interno del CBO e, in particolare, nomina il Vice Direttore. La retribuzione del Direttore e del Vice Direttore è fissata dalla legge sulla base della retribuzione dei funzionari della Camera dei rappresentanti e del Senato.

Attualmente, presso l'Agenzia prestano servizio circa 250 persone, prevalentemente esperti in materia economica e in politiche.

L'attività del CBO è sottoposta alla valutazione di due Comitati:

- il Comitato di esperti in materia economica, composto dai precedenti direttori del CBO e da esperti in materia economica, che restano in carica due anni; il Comitato si riunisce due volte l'anno per effettuare una revisione delle previsioni preliminari del CBO e per fornire commenti al riguardo, nonché per fornire raccomandazioni per rafforzare l'affidabilità, la qualità professionale e la trasparenza dell'attività del CBO; attualmente il Comitato si compone di 18 membri;
- il Comitato di esperti in materia sanitaria, composto da riconosciuti esperti in materia sanitaria, che si riunisce periodicamente per esaminare la ricerca avanza in materia di politica sanitaria e fornire consulenze all'agenzia sulle sue analisi in materia sanitaria; attualmente il Comitato si compone di 21 membri.

Mandato:

- fornire previsioni economiche che coprono il periodo di dieci anni previsto dal bilancio del Congresso, evidenziando le linee guida del suddetto progetto e descrivendo le differenze tra le previsioni correnti e quelle precedenti;
- fornire previsioni di bilancio di lungo termine (dai 25 ai 75 anni) tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione e dei costi del settore sanitario;
- valutare l'impatto delle proposte di bilancio del Presidente;
- stime scritte dei costi delle disposizioni contenute nei progetti di legge approvate dalle Commissioni del Congresso;

- analizzare i costi delle proposte di legge per lo Stato, le realtà locali e il settore privato;
- monitorare la coerenza del livello delle entrate e delle spese previsto dal bilancio approvato con l'attività legislativa posta in essere dal Congresso.

Fiscal policy council (Svezia)

(website: <http://www.finanspolitiskaradet.se>)

Il *Fiscal policy council* è un'agenzia governativa costituita nel 2007, la cui disciplina è stata rivista nel 2011.

Organizzazione:

L'organismo è costituito da un Consiglio di non più di 6 membri (tra cui un Presidente e Vicepresidente), coadiuvato da 4 dipendenti.

I componenti del Consiglio sono nominati dal Governo su proposta del Consiglio stesso tra esperti in materie economiche o soggetti che abbiano esperienze professionali in materie connesse alla politica economica. La composizione del Consiglio deve assicurare un bilanciamento tra le diverse esperienze e garantire un'equilibrata rappresentanza di genere.

La durata dell'incarico non può eccedere i tre anni consecutivi per i componenti del Consiglio e i sei anni consecutivi per il Presidente.

Il Consiglio è coadiuvato da un segretariato composto da quattro membri e da un direttore, che è il capo dell'agenzia.

Mandato:

All'agenzia è assegnato il compito di verificare in che misura siano stati raggiunti gli obiettivi di politica economica e fiscale proposti dal Governo e decisi dal Parlamento. In particolare, il Consiglio è chiamato a verificare, con riferimento al disegno di legge di bilancio e a quello, presentato entro il 15 aprile, recante le linee guida di politica economica e di bilancio:

- la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo;
- il rispetto degli obiettivi di bilancio, in particolare quelli relativi all'avanzo e ai tetti di spesa.

Inoltre, il Consiglio verifica, sempre sulla base dei suddetti progetti di legge, se la politica economica abbia un effetto ciclico o anticiclico e se essa sia in linea con una crescita di lungo periodo sostenibile e con la sostenibilità di lungo periodo di un'elevata occupazione. Il Consiglio esamina, inoltre, la chiarezza del disegno di legge di bilancio, con particolare riferimento ai dati assunti alla base della politica economica e alle motivazioni delle misure proposte, e analizza gli effetti della politica fiscale in relazione alla distribuzione degli interventi di carattere sociale nel breve e nel lungo periodo.

Infine, il Consiglio può rivedere e verificare la qualità delle previsioni e dei modelli sulla base delle quali queste ultime sono elaborate dal Governo.

Da ultimo, l'attività del Consiglio è volta a stimolare il dibattito pubblico in ordine alla politica economica.

Normativa

**L.Cost. 20 aprile 2012, n. 1,
“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”**

(1) *Pubblicata nella Gazz. Uff. 23 aprile 2012, n. 95.*

Articolo 1

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 81. - Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

Articolo 2

1. All'articolo 97 della Costituzione, al primo comma è premesso il seguente:

«Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Articolo 3

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, lettera e), dopo le parole: «sistema tributario e contabile dello Stato;» sono inserite le seguenti: «armonizzazione dei bilanci pubblici;»;

b) al terzo comma, primo periodo, le parole: «armonizzazione dei bilanci pubblici e» sono soppresse.

Articolo 4

1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»;

b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Articolo 5

1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

- a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;
- b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;
- c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;
- d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro;
- e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;
- f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;
- g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

- a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;
- b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;
- c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano 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.

Articolo 6

1. Le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.