

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione <u>(Versione per stampa)</u>	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento istituzioni
Titolo:	Attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma della Costituzione - A.C. 5603- Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
Riferimenti:	<a href="#">AC N. 5603/XVI</a>
Serie:	Note per la I Commissione affari costituzionali Numero: 473
Data:	05/12/2012
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

5 dicembre 2012

n. 473

## Attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma della Costituzione

A.C. 5603

Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale

<b>Numero del progetto di legge</b>	5603
<b>Titolo</b>	Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione
<b>Iniziativa</b>	Parlamentare
<b>Iter al Senato</b>	No
<b>Numero di articoli</b>	21
<b>Date:</b>	
<i>adozione quale testo base</i>	-
<i>richiesta di parere</i>	29 novembre 2012
<b>Commissione competente</b>	V Commissione (Bilancio)
<b>Sede e stato dell'iter</b>	In corso di esame in Commissione
<b>Iscrizione nel programma dell'Assemblea</b>	Sì, martedì 11 dicembre 2012

### Presupposti normativi

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 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 siano stabiliti con una apposita **legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti** di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Si ricorda che 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.

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

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**.

L'obbligo di assicurare l'**equilibrio** dei **bilanci** e la sostenibilità del debito pubblico, in conformità con l'ordinamento dell'Unione Europea, è esteso, con apposita novella all'**articolo 97** della **Costituzione**, a **tutte le amministrazioni pubbliche**

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 possono consistere in gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali della Legge Cost. 1/2012).

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 **maggioroneri** 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.

### ***Il contenuto della legge rinforzata***

Ai sensi del **sesto comma dell'articolo 81**, 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** – oggetto della proposta in esame - che dovrà essere **approvata a maggioranza assoluta** dei componenti di ciascuna Camera **entro il 28 febbraio 2013**.

L'**articolo 5** della **legge Cost. n. 1/2012** specifica i **contenuti** e le **finalità** della predetta **legge rinforzata**, la quale deve 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 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.

Con specifico riferimento alle funzioni delle Camere, il comma 4 dell'articolo 5 in commento, affida ai due rami del **Parlamento** 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.

- 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.

Per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, la legge costituzionale 1/2012 apporta **modifiche all'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**; viene inoltre costituzionalizzato il principio del **concorso** di tali enti all'adempimento dei **vincoli economici e finanziari** derivanti dall'ordinamento **dell'Unione europea**, nonché precisato che il ricorso all'indebitamento - che la disciplina vigente 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.

L'obbligo di assicurare l'**equilibrio dei bilanci** e la sostenibilità del debito pubblico viene esteso, con apposita **novella all'articolo 97 della Costituzione**, a **tutte le amministrazioni pubbliche**, in conformità con l'ordinamento dell'Unione Europea, cui la norma costituzionale espressamente rinvia.

## Contenuto

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.

Oltre a quanto previsto dal nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione il testo attua l'**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**.

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".

Più specificamente 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 (**articoli 1 e 2**) 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 (**articolo 3**) 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 (**articolo 4**) 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 (**articolo 5**) 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 (**articolo 6**) 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

Viene in proposito introdotta (**articolo 7**) una procedura 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**, il Governo "rende comunicazioni in merito alle Camere", cui, pertanto spetteranno le conseguenti eventuali determinazioni. Qualora, ciò nonostante, si determinino scostamenti (diversi da quelli eccezionali, già previsti dal precedente articolo 6 del disegno di legge in esame), ai sensi dell'**articolo 8** il Governo:

- in base ai dati di consuntivo verifica se rispetto all'obiettivo programmatico si registri una deviazione corrispondente ad almeno lo **0,5 per cento del Pil** riferita al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, a quelli dei due esercizi precedenti;
- qualora 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.

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**. Viene a tale fine preliminarmente stabilito

(**articolo 9**) che i **bilanci** delle autonomie territoriali si considerano **in equilibrio** quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano un pareggio del saldo complessivo di bilancio e il pareggio del saldo di parte corrente, ossia, in particolare: 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 (la quota in conto interessi è già inclusa nell'ambito delle spese correnti).

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 (**articolo 10**) 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 (**articolo 11**) 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.

Viene infine stabilito un concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico (**articolo 12**), prevedendo 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. È relativo alla definizione del concetto di equilibrio del bilancio per le amministrazioni pubbliche non territoriali.

Con il **Capo V**, per quanto concerne le **amministrazioni pubbliche non territoriali** che adottano la contabilità finanziaria si dispone (**articolo 13**) che l'equilibrio del bilancio sia conseguito qualora, sia in sede di bilancio di previsione che in quella 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.

Il **Capo VI** reca le norme relative al **bilancio dello Stato**, definendo (**articolo 14**) sia il 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 o da impiegare, coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria - sia il **contenuto proprio della legge di bilancio**. A tale ultimo riguardo (**articolo 15**), 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**, cioè 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 (**articolo 16**) "**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 professionali, **durano in carica 6 anni** e non possono essere confermati.

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; 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. Quanto alle **funzioni**, l'**articolo 18** prevede che le stesse concernano, oltre che le attività di previsione e di verifica sul quadro macroeconomico e sugli andamenti di finanza pubblica, anche il conseguimento degli obiettivi finanziari, l'osservanza delle regole di bilancio e, inoltre, la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo. La dotazione finanziaria è stabilita dall' **articolo 19**.

Il **Capo VIII** reca norme volte ad affidare nuove **funzioni di controllo alla Corte dei conti (articolo 20)** sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, prevedendo tra l'altro che la Corte parifichi, secondo le modalità già stabilite per il rendiconto dello Stato i bilanci delle regioni a statuto ordinario nonché disposizioni finali (**articolo 21**) di coordinamento con la vigente disciplina contabile.

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.

## Relazioni allegate

La proposta di legge parlamentare è corredata della sola relazione illustrativa.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

Con riferimento all'**articolo 20**, sulle **funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci pubblici**, si segnalano alcune disposizioni contenute nel **decreto legge n. 174/2012 attualmente all'esame del Senato (A.S. 3570)**.

L'art. 1 del decreto-legge reca disposizioni che rafforzano la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni e che annettono a specifici risultati del controllo effetti preclusivi di programmi di spesa. Tra di esse rilevano le norme: sulla verifica dei bilanci preventivi e consuntivi ai fini del rispetto degli obiettivi annuali del patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia d'indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità, pregiudizievoli degli equilibri economico-finanziari degli enti; sulla parificazione dei rendiconti delle regioni ad autonomia ordinaria (per tutte le regioni a statuto speciale, tranne la Valle d'Aosta la parificazione del rendiconto è già prevista, sia pur con differenti previsioni quanto alle competenze delle sezioni della Corte dei conti).

L'art. 3 dello stesso decreto-legge disciplina controlli della Corte dei conti sugli enti locali annettendo, anche per tali enti, a specifici risultati del controllo effetti preclusivi di programmi di spesa.

Appare opportuno valutare inoltre che il medesimo decreto-legge, art. 1 e 3, ai fini dei controlli della Corte dei conti ivi previsti, prescrive che nei documenti contabili delle regioni e degli enti locali siano consolidati gli effetti delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

Inoltre, l'art. 3, comma 5, del decreto-legge prevede un procedimento di riequilibrio per gli enti locali articolato su un termine decennale, mentre l'art. 9 del provvedimento in esame prevede un recupero triennale a seguito di misure correzione adottate in caso di valore negativo dei saldi riscontrato in sede di parificazione del rendiconto dell'ente territoriale.

In merito allo stesso **art. 9**, appare opportuno che l'enumerazione dei soggetti ai cui bilanci si riferiscono le disposizioni ivi contenute sia formulata in modo tale da ricomprendervi realtà organizzative che si pongono come soggetti di spesa contemplate dalla legislazione vigente e riconducibili ai soggetti specificamente indicati, come le unioni di comuni.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge in esame costituisce diretta attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost. (come modificato dalla L.Cost. n. 1/2012) e dell'art. 5 L.Cost. n. 1/2012 (su cui v. *supra*, sub Presupposti normativi).

Si ricorda che, in base all'art. 5, comma 3, L.Cost. n. 1/2012, essa deve essere approvata entro il 28 febbraio 2013.

Con specifico riferimento alla disciplina della contrazione di mutui per investimenti stabilita in via generale per tutte le regioni dall'art. 10, va rilevato che, *per le autonomie speciali, le norme di principio contenute negli statuti speciali (o nelle norme di attuazione) e le norme dettate da ciascuna legge regionale di contabilità recano specifiche previsioni*<sup>[1]</sup>.

Secondo quanto disposto dalle norme statutarie 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.

Ciascuna regione e provincia autonoma ha poi ulteriormente disciplinato la materia nell'ambito della legge di contabilità. In alcuni casi, in analogia a quanto disposto per le regioni a statuto ordinario dall'articolo 10 della legge 281/1970, è stato posto un limite all'importo complessivo delle quote di ammortamento, per capitale e

interesse, dei mutui e delle altre forme di indebitamento, in scadenza nell'esercizio, in rapporto al complesso delle entrate tributarie non vincolate della regione. Il limite è fissato al 25% dalla Regione Sicilia (L.R. 47/1977, art. 18), al 20% dalla Provincia autonoma di Trento (L.P. 7/1979 art. 31, comma 5) e al 10% dalla Regione Friuli Venezia Giulia (L.R. 21/2007, artt. 24 e 24-bis).

## Rispetto degli altri principi costituzionali

Come previsto dall'art. 81, sesto comma, la proposta di legge in esame deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Si tratta dunque di una fonte distinta sia dalla legge costituzionale che dalla legge ordinaria, idonea a resistere all'abrogazione da parte di successive leggi ordinarie. In quanto tale, essa potrebbe essere suscettibile di integrare i parametri di valutazione della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge da parte della Corte costituzionale.

La proposta di legge in esame appare dunque riconducibile alla categoria, elaborata dalla dottrina, delle leggi rinforzate, per la cui approvazione la Costituzione richiede maggioranze qualificate. Appartengono a questa categoria le leggi di amnistia e indulto (art. 79 Cost.), le quali hanno peraltro carattere provvedimentale, e le leggi che riconoscono alle regioni forme particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. (norma fino a questo momento mai applicata), che hanno un ambito di applicazione territorialmente delimitato.

Rispetto alle altre leggi rinforzate, la legge in corso di approvazione si caratterizza per il contenuto generale e astratto, in quanto tale suscettibile di informare la legislazione statale successiva. Essa potrebbe essere accostata alla categoria, conosciuta in altri ordinamenti - *in primis* Francia e Spagna -, delle cd. leggi organiche. Le leggi organiche sono leggi statali che si pongono in una posizione intermedia tra norme costituzionali e leggi ordinarie; esse sono caratterizzate da un procedimento aggravato di approvazione, da una riserva di competenza definita in termini tassativi e direttamente connessa all'attuazione della Costituzione, dalla distinzione formale dalle leggi ordinarie, da cui non possono essere modificate, e dalla soggezione alle sole disposizioni costituzionali.

Poiché il testo in esame costituisce diretta attuazione dell'**art. 81, sesto comma, Cost.** appare opportuno *valutare la compatibilità con tale comma – che riserva alla competenza della legge approvata a maggioranza assoluta la determinazione del contenuto della legge di bilancio - della previsione del **dell'art. 15, comma 9**, che rinvia ad ulteriori leggi dello Stato la disciplina di “eventuali ed ulteriori vincoli ed obiettivi della legge di bilancio”.*

L'art. 11 è finalizzato a garantire, in specifiche congiunture, il concorso dello Stato al finanziamento livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

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, *appare opportuno verificare l'efficacia a tale scopo delle disposizioni dettate dall'art. 11 per le fasi avverse del ciclo o per il verificarsi di eventi eccezionali.*

*In questa prospettiva si valuti altresì che nella formulazione dell'articolo non si rinvenivano disposizioni sullo specifico funzionamento del Fondo, tranne che per la ripartizione delle risorse tra gli enti, ai cui fini è stabilito un rinvio a fonte non legislativa.* Poiché le modalità di funzionamento del fondo appaiono strettamente connesse all'esigenza di effettività della garanzia dell'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, *appare opportuna una specifica*

*valutazione dell' idoneità di un atto di natura non legislativa ad assicurare tale garanzia. Tanto più che il parere parlamentare previsto dal secondo periodo del comma 3 dell'art. 11 è limitato ai soli profili di natura finanziaria .*

Sotto il profilo dell'autonomia regolamentare delle Camere di cui all'**art. 64, primo comma, Cost.** possono essere verificate le disposizioni contenute nel capo VII relative all'organismo indipendente ivi disciplinato.

In primo luogo la disposizione che ne prevede la sede presso le Camere rileva ai fini delle norme in tema di **immunità di sede** di cui agli **art. 62 reg. Camera e 69 reg. Senato**.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 62 reg. Camera "gli atti e i provvedimenti di enti e organi estranei alla Camera, la cui esecuzione debba aver luogo all'interno di sedi o locali della Camera medesima o che comunque abbiano ad oggetto tali sedi o locali ovvero documenti, beni o attività di essa, non possono in alcun modo essere eseguiti se non previa autorizzazione del Presidente, che ne valuta gli effetti sulle attività istituzionali della Camera".

In secondo luogo ai sensi degli **artt. 8 dei regolamenti della Camera e del Senato** il Presidente ne assicura il buon andamento dell'amministrazione interna.

Sotto questo profilo è opportuno valutare le disposizioni dell'**art. 17** in tema di personale.

Infatti il comma 2 di tale articolo delinea un compendio di **risorse umane** caratterizzato da **differenti regimi giuridici** per alcuni profili quali:

- **1. natura** del rapporto di lavoro: esclusivamente privatistico per il personale di cui alla lett. c); pubblicistico per il personale della lett. a); da individuare in base ai comparti di provenienza per quello della lett. b), per il quale è in ogni caso previsto il collocamento **fuori ruolo**;
- **2. competenza giurisdizionale:** sul rapporto di lavoro, riservata ad organi di autodichia per il personale della lett. a), attribuita invece dall'ordinamento al giudice amministrativo o al giudice ordinario, a seconda del comparto di provenienza, per il personale della lett. b); da attribuire (verosimilmente) al giudice ordinario per il personale di cui alla lett. c);
- **3. procedura di selezione**, costituita dal concorso pubblico prescritto dall'art. 97 Cost. per il personale di cui alla lett. a), nonché, per l'amministrazione di provenienza, di cui alla lett. b), da procedure selettive pubbliche (non precisate) per il personale di cui alla lett. c).

Quest'ultimo profilo appare meritevole di una specifica valutazione, poiché il rapporto di lavoro delineato dalla lettera c), per quanto a tempo determinato, è di tipo dipendente e non autonomo, rapporto, quest'ultimo, che trova specifica previsione nel comma 6.

## **Attribuzione di poteri normativi**

Per l'attribuzione di poteri normativi stabilita dall'art. **9, comma 3**, si rinvia a quanto evidenziato nella sezione in tema di rispetto di principi costituzionali.

L'**articolo 20, comma 2**, prevede che all'attuazione delle disposizioni dell'articolo - relative al controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali e delle amministrazioni pubbliche non territoriali - 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, che prevedono regolamenti di organizzazione interna della Corte dei conti.

In particolare, l'art. 4 L. 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.

L'art. 3 D.Lgs. n. 286/1999 prevede che, anche al fine anche di adeguare l'organizzazione delle strutture di controllo della Corte dei conti al sistema dei controlli interni disciplinato dalle disposizioni del medesimo decreto n. 286, il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto sono determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a previgenti disposizioni di legge, nell'esercizio dei poteri di autonomia finanziaria, organizzativa e contabile ad essa conferiti dall'art. 4 L n. 20/1994.

*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.*



Il medesimo articolo 20, al comma 1, è formulato in modo tale da rendere consequenziale la competenza della Corte dei conti di parificazione dei rendiconti con quella di controllo di gestione, come risulta dall'inciso iniziale del secondo periodo dello stesso comma 1 ("a tal fine"). Tuttavia *va rilevato che il controllo esercitato in sede di parificazione, oltre ad avere natura giurisdizionale, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, ha ad oggetto atti, mentre quello di gestione è un controllo sull'attività e quindi le relative discipline non presentano nessi di consequenzialità.*

---

**SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTI ISTITUZIONI E  
BILANCIO**

☎ 066760-9475 – ✉ [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it)

*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: *cost473-AC5603.doc*

---

[1] 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 DPR 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.