



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana  
Assessorato Regionale dell'Istruzione e  
della Formazione Professionale



Fondo Sociale Europeo



SICILIA  
FONDO SOCIALE EUROPEO  
PROGRAMMA OPERATIVO 2007-2013

Convenzione tra Regione Siciliana (*Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale*) e FormezPA  
POR FSE 2007 - 2013 - Regione Siciliana - Asse VII - Capacità Istituzionale  
Progetto: AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE – *Linea Comuni*

Seminari di approfondimento tematico. Febbraio – marzo 2014  
Palermo, Enna, Messina, Catania.

*Patto di stabilità, disciplina delle entrate, nuovo sistema dei controlli interni e bilancio dei Comuni: procedure, strumenti, responsabilità.*

**La riforma costituzionale e il pareggio di bilancio**  
*Relatore: Gioacchino Alessandro (magistrato Corte dei conti)*



**Formez**PA

# La riforma costituzionale e il pareggio di bilancio

Legge Costituzionale n. 1/2012 e L. n. 243/2012

Seminari di approfondimento tematico su

“Patto di stabilità, disciplina delle entrate, nuovo sistema dei controlli interni e bilancio dei Comuni: procedure, strumenti, responsabilità”

Convenzione Regione Siciliana e Formez PA – POR FSE 2007-2013 Asse VII – Capacità istituzionale – Progetto Azioni di sistema per la capacità istituzionale – Linea Comuni

# Un dubbio...

- L'equilibrio dei conti pubblici è questione costituzionale o è questione politica?
- In altri termini, ferma restando la finalità di risanare i conti pubblici, il problema si risolve attraverso l'inserimento nella carta costituzionale di regole più o meno rigide sul pareggio di bilancio? o non è forse vero che occorrono comportamenti responsabili e coerenti dei policy makers in ordine alla salvaguardia delle future generazioni
- (non a caso proprio la proposta di modifica dell'art. 53 Costituzione tramite l'introduzione del principio di equità intergenerazionale non è stata accolta).
- ***“la regola del pareggio conserva e conserverà un valore pratico finché la maggioranza dei soggetti economici, o categorie importanti di essi, continueranno a considerarla come la legge che dovrebbe ispirare l'attività finanziaria di uno stato ben regolato. .... E' però altrettanto ovvio che ... questo criterio non può più considerarsi come espressione, generalmente valida, di razionalità della condotta finanziaria. ...il metro sul quale si può ragionevolmente misurare una politica finanziaria non è il rispetto del vincolo del pareggio, ma la capacità di risolvere adeguatamente i problemi reali”  
(Sergio Steve)***

# La costituzionalizzazione del *pareggio di bilancio*. Provvedimento necessario?

July 28, 2011

President Barack Obama  
The White House  
Washington, D.C.

The Honorable John Boehner  
United States House of Representatives  
Washington, D.C.

The Honorable Nancy Pelosi  
United States House of Representatives  
Washington, D.C.

The Honorable Harry Reid  
United States Senate  
Washington, D.C.

The Honorable Mitch McConnell  
United States Senate  
Washington, D.C.

Dear President Obama, Speaker Boehner, Minority Leader Pelosi, Majority Leader Reid, and Minority Leader McConnell, We, the undersigned economists, **urge the rejection of proposals to add a balanced-budget amendment to the U.S. Constitution**. While the nation faces significant fiscal problems that need to be addressed through measures that start to take effect after the economy is strong enough to absorb them, writing a requirement into the Constitution that the budget be balanced each year would represent very unsound policy. Adding additional restrictions, as some balanced budget amendment proposals would do, such as an arbitrary cap on total federal expenditures, would make the balanced budget amendment even worse.

# Costituzionalizzazione del pareggio.

- 1. A balanced budget amendment would mandate perverse actions in the face of recessions. In economic downturns, tax revenues fall and some outlays, such as unemployment benefits, rise. These so-called built-in stabilizers increase the deficit but limit declines of after-tax income and purchasing power. To keep the budget balanced every year would aggravate recessions.
- 2. Unlike many state constitutions, which permit borrowing to finance capital expenditures, the federal budget makes no distinction between capital investments and current outlays. Private businesses and households borrow all the time to finance capital spending. A balanced budget amendment would prevent federal borrowing to finance expenditures for infrastructure, education, research and development, environmental protection, and other investment vital to the nation's future well being.
- 3. A balanced budget amendment would invite Congress to enact unfunded mandates, requiring states, localities, and private businesses to do what it cannot finance itself. It also invites dubious accounting maneuvers (such as selling more public lands and other assets and counting the proceeds as deficit-reducing revenues), and other budgetary gimmicks. Disputes on the meaning of budget balance would likely end up in the courts, resulting in judge-made economic policy. So would disputes about how to balance an unbalanced budget when Congress lacks the votes to inflict painful cuts.
- 4. Balanced budget amendment proposals typically contain escape hatches, but in peacetime they require super-majorities of each House to adopt an unbalanced budget or to raise the debt limit. These provisions are recipes for gridlock.
- 5. An overall spending cap, which is part of some proposed amendments, would further limit Congress's ability to fight recessions through either the built-in automatic stabilizers or deliberate changes in fiscal policy. Even during expansions, a binding spending cap could harm economic growth because increases in high-return investments — even those fully paid for with additional revenue — would be deemed unconstitutional if not offset by other spending reductions. A binding spending cap also would mean that emergency spending (for example on natural disasters) would necessitate reductions elsewhere, leading to increased volatility in the funding for non-emergency programs.
- 6. A Constitutional amendment is not needed to balance the budget. The budget not only attained balance, but actually recorded surpluses and reduced debt, for four consecutive years after Congress enacted budget plans in the 1990s that reduced spending growth and raised revenues. This was done under the existing Constitution, and it can be done again. No other major nation hobbles its economy with a balanced-budget mandate. There is no need to put the nation in an economic straitjacket. Let the President and Congress make fiscal policies in response to national needs and priorities as the authors of our Constitution wisely provided.
- 7. It is dangerous to try to balance the budget too quickly in today's economy. The large spending cuts and/or tax increases that would be needed to do so would greatly damage an already-weak recovery.

# Costituzionalizzazione del pareggio.

- **I 7 punti di dissenso rispetto alla costituzionalizzazione del principio di pareggio di bilancio.**
- Kenneth Arrow, Peter Diamond, Eric Maskin, Charles Schultze, William Sharpe da Robert Solow, Alan Blinder e Laura Tyson
- 1. Rispettare il principio del pareggio di bilancio in fasi di recessione economica comporterebbe l'adozione di misure controproducenti e neutralizzerebbe il funzionamento degli stabilizzatori automatici.
- 2. Il pareggio di bilancio impedirebbe al settore pubblico – diversamente da ciò che normalmente avviene nel settore privato - il ricorso al debito per finanziare spese per infrastrutture, istruzione, ricerca e sviluppo, protezione ambientale e altri investimenti vitali per il benessere futuro della nazione.
- 3. Si incentiverebbe il ricorso a pratiche contabili creative. Probabile che ne deriverebbe un ampio contenzioso sull'interpretazione da dare al principio e, di conseguenza, un ruolo improprio del sistema giudiziario nella determinazione della politica economica.
- 4. L'introduzione del principio si accompagna alla previsione di procedure di deroga che in molte proposte richiedono maggioranze qualificate. Una ricetta per situazioni di stallo.
- 5. Alcune proposte prevedono anche l'introduzione di un limite al totale della spesa. Un tale limite danneggerebbe la capacità di contrastare una recessione attraverso stabilizzatori automatici o interventi discrezionali. Anche in fasi espansive un limite alla spesa avrebbe effetti negativi sulla crescita in quanto investimenti ad alto rendimento – anche se pienamente finanziati da entrate addizionali – dovrebbero necessariamente essere controbilanciati da tagli per altre spese.
- 6. Se si vuole il pareggio di bilancio non è necessario emendare la Costituzione. Negli anni '90 il bilancio federale ha registrato un surplus per quattro anni consecutivi.
- 7. Nella congiuntura odierna è pericoloso cercare di raggiungere il pareggio di bilancio troppo rapidamente. Ciò danneggerebbe pesantemente una ripresa di per sé già debole.

# Costituzionalizzazione del pareggio.

- Nel **contesto** attuale, perseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio in tempi brevi è per l'Italia una scelta obbligata.
- Ma per raggiungere questo fine è davvero necessario costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio?
- Il dibattito vede contrapposti
- - da un lato coloro che ritengono che la regola previgente contenuta nell'art. 81 Cost., IV comma, ante riforma, imponendo solo la copertura delle nuove spese e un controllo limitato alla fase ex ante delle decisioni di spesa non ha impedito il prodursi di effetti perversi sui conti pubblici. Per costoro la norma costituzionale (unitamente all'interpretazione flessibile attribuita alla Corte Costituzionale nella sentenza 1/1966) non era adeguata al mutamento -avvenuto a partire dall'immediato dopoguerra- della struttura della spesa pubblica in Italia caratterizzata dall'emanazione di leggi di spesa strutturali (ad es, in materia previdenziale e di assistenza sanitaria) che attribuivano diritti soggettivi difficilmente comprimibili a favore di una pluralità di beneficiari ed a discapito delle future generazioni;
- - dall'altro lato coloro i quali ritengono che la fissazione di regole rigide entro cui blindare le riforme o gli impegni già derivanti dall'appartenenza all'unione europea sarebbe inutile ed anzi controproducente (cfr. i punti di cui sopra); evidenziando pure che la sentenza della Corte costituzionale n. 1/1966 sull'interpretazione della copertura delle leggi di spesa non avallava comportamenti lassisti, anzi anticipava la dimensione pluriennale del bilancio dello Stato e dei relativi equilibri.

# Il contesto comunitario. La riforma della *governance* economica dell'UE

L'8 novembre 2011 il Consiglio dell'UE ha approvato in via definitiva le sei proposte legislative per la riforma della *governance* economica europea presentate dalla Commissione europea il 29 settembre 2010

Il 23 novembre 2011 in G.U.U.E. sono pubblicati i 6 provvedimenti

il c.d. **SIX PACK**

# Il contesto comunitario. La riforma della *governance* economica dell'UE

Il pacchetto include: (**tre regolamenti** che riformano il **Patto di stabilità e crescita**):

- 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. 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. 1173/2011 **sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro**;

(**due regolamenti** che disciplinano le nuove procedure per la **sorveglianza** sugli **squilibri macroeconomici** e una direttiva sui quadri nazionali di bilancio):

- il regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla **prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici**;
- il regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure per la correzione degli **squilibri macroeconomici eccessivi** nell'area dell'euro;
- **la direttiva 2011/85/UE** relativa ai requisiti per i **quadri di bilancio** degli Stati membri.

# Il contesto comunitario. La riforma della *governance* economica dell'UE

Il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance dell'Unione economica e monetaria (sottoscritto il 2 marzo 2012 tra 25 paesi)

## c.d. Fiscal Compact

Art. 3: vincolo del **pareggio di bilancio** da recepirsi nel diritto nazionale tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente preferibilmente **costituzionale** che ne garantisca l'**effettiva vincolatività** nel tempo lungo tutto il processo nazionale di bilancio

Inoltre il F.C. impone l'attivazione automatica di un meccanismo di correzione per le deviazioni significative

# Il contesto comunitario. La riforma della *governance* economica dell'UE

Il Fiscal Compact contiene due

## REGOLE FONDAMENTALI (c.d. golden rules)

molto stringenti

### 1. L'abbattimento del debito.

Il rapporto tra debito pubblico e Pil di ogni Stato membro dovrà essere portato a livelli sostenibili. Si ritiene che il rapporto debito/Pil debba essere pari al 60% o meno. Gli stati membri s'impegnano a raggiungere quest'obiettivo in venti anni, riducendo dunque di un 5% annuo il proprio indebitamento. L'attuazione dell'obiettivo è di lungo periodo, ma per un paese come l'Italia questo significa comunque un impegno particolarmente oneroso. Attualmente infatti il rapporto debito/Pil dell'Italia è del 130% circa.

L'Italia deve reperire 40-50 miliardi di euro l'anno per i prossimi venti anni, sempre a condizione che non venga contratto ulteriore debito.

2. il pareggio di bilancio, vale a dire il vincolo richiesto dall'art. 3 del Trattato di inserire nella Costituzione di ogni Stato membro l'impegno a mantenere un rigido equilibrio finanziario nel corso del tempo. In estrema sintesi, ciò significa che per ogni spesa prevista, compresi gli investimenti (per costruire scuole, ospedali, strade, ferrovie ecc.), dovrà corrispondere almeno un pari importo in entrata (tasse).

# Il contesto comunitario. La riforma della *governance* economica dell'UE

Il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance dell'Unione economica e monetaria (sottoscritto il 2 marzo 2012 tra 25 paesi)

## il Fiscal Compact

introduce la regola del pareggio di bilancio, stabilendo che esso si consideri realizzato qualora il saldo strutturale (definito come saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*) delle amministrazioni pubbliche (PA) sia pari all'obiettivo di medio termine (MTO) specifico per il Paese, come definito nel PSC, con un limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL. Deviazioni temporanee dall'MTO sono consentite solo in caso di circostanze eccezionali o di gravi crisi economico-finanziarie e, comunque, nella misura in cui tale deroga non comprometta la sostenibilità del debito di lungo periodo.

# Dal vincolo di matrice comunitaria al vincolo interno di carattere costituzionale

Fonte internazionale  
pattizia

- Trattato sul Fiscal Compact

Fonte interna primaria  
con forza di resistenza  
passiva  
qualificata

- Costituzione

# Dal vincolo di matrice comunitaria al vincolo interno di carattere costituzionale



# Legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1

Cosa cambia:

Art. 81

Art. 97

Art. 117

Art. 119

È saltata la modifica dell'art. 53 Cost. (Principi fondamentali – Diritti politici - 'equità generazionale come principio fondante dei rapporti politici e di cittadinanza)

# Art. 81 – Pareggio di bilancio

1. **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.**
2. **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.**
3. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.
4. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
5. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
6. **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.**

*La mancata riproposizione del terzo comma dell'art. 81 Cost., eleva il rango legislativo della legge di bilancio da "formale" a "sostanziale", attraverso l'abolizione del divieto di introdurre, con essa, nuovi tributi e nuove spese*

Le disposizioni di cui alla citata L.Cost. n. 1/2012 si applicano, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

*Il testo applicabile fino all'esercizio finanziario relativo all'anno 2013 era il seguente: «Le Camere approvano ogni anno i bilanci 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. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.». Vedi, anche, l'art. 5 dello stesso provvedimento. Vedi, inoltre, l'art. 165, Reg.Senato 17 febbraio 1971 e l'art. 66, Reg.Camera 18 febbraio 1971.*

# Art. 97

- 1) Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.
- 2) I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge [Cost. 95], in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.
- 3) Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari [Cost. 28].
- 4) Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge [Cost. 51].

# Art. 117

- La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.
- Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:
  - a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
  - b) immigrazione;
  - c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
  - d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
  - e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; **armonizzazione dei bilanci pubblici**; perequazione delle risorse finanziarie <sup>(1)</sup>; [...]
- Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa;  
**coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.
- Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.
- [...]

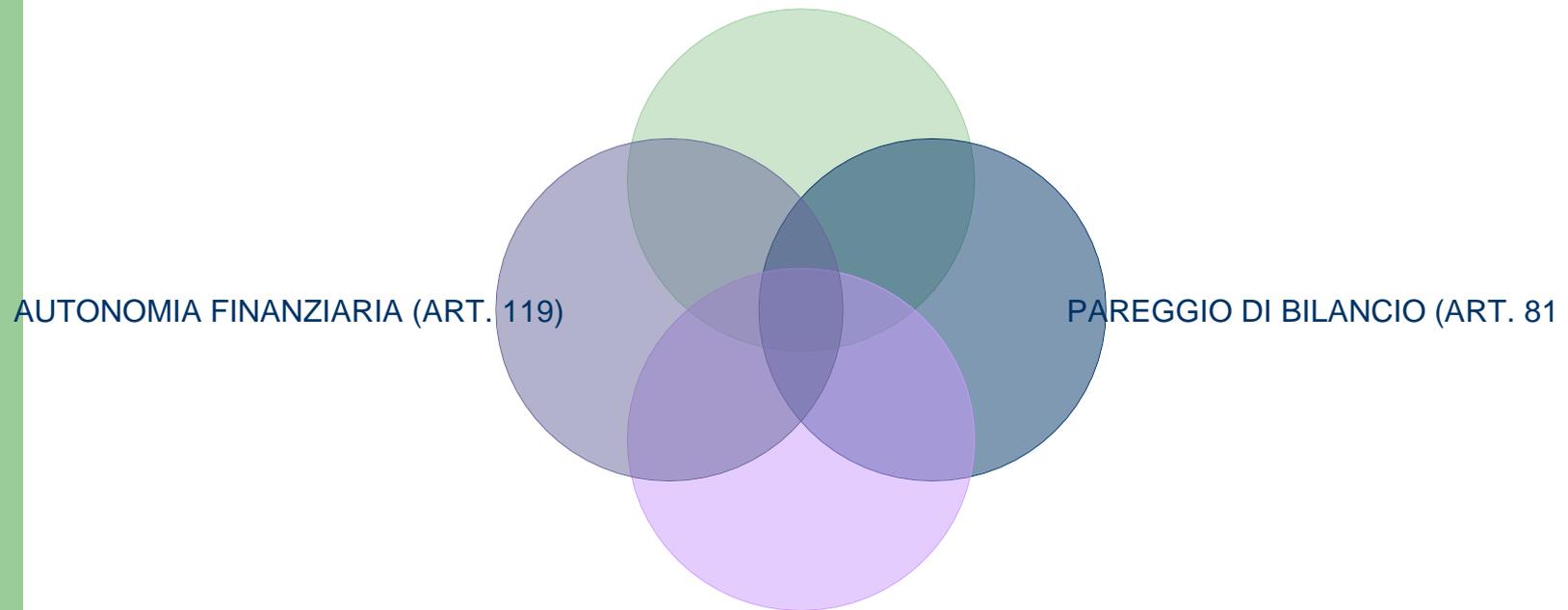
# Art. 119

- 1) I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, **nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.**
- 2) I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.
- 3) La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.
- 4) Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.
- 5) Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
- 6) I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, **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.** È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

*Il testo precedentemente in vigore era il seguente: «119. Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».*

# La Costituzione finanziaria

VINCOLO DI COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA (ART. (81))



PRINCIPI DI COORDINAMENTO ED ARMONIZZAZIONE (ART. 117)

# Legge costituzionale 1/2012

- Declina i principi di pareggio( equilibrio) di bilancio e di sostenibilità del debito a valere per lo Stato e per tutti i livelli di governo
- Eleva il rango legislativo della legge di bilancio da “formale” a “sostanziale”, attraverso l’abolizione del divieto di introdurre, con essa, nuovi tributi e nuove spese.
- L’armonizzazione dei bilanci pubblici diventa materia di legislazione esclusiva
- Ridisegna i rapporti tra le autonomie territoriali e lo Stato
- Il riconoscimento dell’ «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (art. 119 Cost.) è condizionata
  - a) al rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci;
  - b) all’obbligo di concorrere ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’appartenenza all’unione europea.

Per gli Enti territoriali è prevista la possibilità di ricorrere all’indebitamento per le sole spese di investimento previa predisposizione di piani di ammortamento e con il vincolo di assicurare il rispetto dell’equilibrio per il complesso degli enti di ciascuna Regione, compresa la Regione medesima.

# Legge costituzionale 1/2012 e legge rinforzata

## La legge costituzionale 1/2012

- delinea, poi, i contenuti della legge di contabilità «rinforzata» (art. 5) che è riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche.
- disciplina le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica (comma 1, lett. a) con la previsione di un organismo indipendente istituito presso le Camere, al quale (lett. f) «attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio» (per l'insieme delle amministrazioni pubbliche).
- delinea un complesso processo di verifica a posteriori degli andamenti di bilancio che consiste nell'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 (lett. b).
- stabilisce un limite massimo di tali scostamenti «corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo», superato il quale si dovrà intervenire con misure di correzione (lett. c). Nel caso di eventi eccezionali (elencati nella lett. d), il limite massimo potrà essere superato «sulla base di un piano di rientro»

# Legge costituzionale 1/2012: pareggio o equilibrio di bilancio.

**Pareggio di bilancio - concetto statico – pareggio contabile (necessità di avanzi primari in grado di coprire la spesa per interessi ed annullare il debito nel medio –lungo periodo)**

**Equilibrio tra entrate e spesa – concetto dinamico – progressivo annullamento del rapporto debito / PIL – possibilità di disavanzi per politiche anticicliche**

*Il Fiscal compact impone un saldo strutturale annuo sostenibile (obiettivi di saldo di medio termine derogabili nel limite massimo di disavanzi dello 0,5 % del PIL) e la sostenibilità del debito.*

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.**

.....

l'art. 5 della legge costituzionale chiarisce la nozione di eventi eccezionali (comma 1, lett. d):  
«gravi recessioni economiche, (...) crisi finanziarie e (...) gravi calamità naturali».

# Legge costituzionale 1/2012: i rapporti Stato - autonomie

- Lo Stato individua ed impone un «saldo di comparto»
- Il coordinamento della finanza pubblica assume natura «finalistica» che gli consente di intervenire sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali con norme fondamentali ma anche con interventi puntuali
- L'aver sancito in una disposizione costituzionale l'obbligo del concorso delle autonomie ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari discendenti dall'appartenenza all'unione europea rafforza, quindi, il margine prescrittivo riconosciuto allo Stato in relazione al potere di imporre agli enti gli oneri finanziari necessari ad adempiere agli stringenti vincoli comunitari (le prescrizioni potranno ritenersi lesive delle autonomie riconosciute agli enti territoriali solo in caso di scelte arbitrarie che violano i principi di proporzionalità, sussidiarietà, ragionevolezza, adeguatezza, solidarietà economica e sociale, coesione territoriale, unità giuridica ed economica della Repubblica, tutela dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio ).

# Legge cost. 1/2012 e legge n. 243/2012

## L'equilibrio per regioni ed EE.LL.

*La legge 24 dicembre 2012, n. 243 ha dato attuazione al nuovo art. 81, c. 6, Cost. e all'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012. La citata legge attuativa può essere modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dello stesso art. 81, c. 6, Cost. (maggioranza assoluta dei componenti)*

*La legge n. 243/2012 interviene pesantemente sull'intero mondo della finanza pubblica, a partire, in primo luogo, da quella statale. Inciderà in maniera assai significativa anche sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, che dovranno rivedere profondamente l'assetto finanziario e contabile a partire dalle regole fondamentali, alla struttura del bilancio e alle metodologie contabili.*

# Legge n. 243/2012: precisa le regole del pareggio e della sostenibilità

## L'OBIETTIVO A MEDIO TERMINE (art. 3)

è definito, all'articolo 3, in relazione all'obiettivo di medio termine (MTO) stabilito all'ordinamento dell'Unione europea quale parametro di riferimento per la valutazione della posizione fiscale di ciascuno Stato membro;

è definito in termini strutturali e dunque riferito al valore dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche calcolato **al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee** e una tantum (ossia quelle misure che hanno effetti transitori sul bilancio).

l'equilibrio si considera conseguito se il saldo strutturale del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche risulta almeno pari all'MTO, o coerente con il percorso di avvicinamento, secondo quanto indicato nei documenti di programmazione

## LA REGOLA SULLA SPESA (art. 5)

A tale obiettivo fondamentale si accompagna una specifica regola fiscale sulla spesa (articolo 5). La norma prevede che **il tasso di variazione annuo della spesa delle amministrazioni pubbliche non possa crescere oltre il tasso di riferimento calcolato in coerenza con la normativa europea**. I documenti di programmazione dovranno indicare il valore nominale della spesa coerente con tale regola. Il suo effettivo rispetto sarà oggetto di **specifico monitoraggio** nel corso dell'esercizio e qualora si manifesti il rischio del superamento di tale soglia, il Governo dovrà trasmettere una specifica relazione al Parlamento.

LA REGOLA SULLA SOSTENIBILITA' del debito pubblico (art. 4) in coerenza con quanto stabilito dall'ordinamento europeo gli obiettivi relativi al rapporto debito/PIL dovranno essere indicati nei documenti di programmazione e, nell'ipotesi in cui sia superata la soglia di riferimento europea (attualmente stabilita nel Trattato europeo nel 60 per cento del PIL), in sede di definizione degli obiettivi di bilancio si dovrà tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore secondo quanto previsto dal medesimo ordinamento europeo (riduzione annua pari, in media nell'ultimo triennio, a un ventesimo della differenza tra il valore atteso del debito e la medesima soglia del 60 per cento).

# Legge cost. 1/2012 e legge n. 243/2012

## Le regole per regioni ed EE.LL.

### Le due *golden rules* su equilibrio ed indebitamento

#### 1. REGOLA: Equilibrio di bilancio (art. 9 l. 243/2012)

##### Principio

Il principio dell'equilibrio dei bilanci per le Regioni e gli Enti locali è declinato nella regola del conseguimento, sia in fase di programmazione che di rendiconto, di un valore non negativo, ***in termini di competenza e di cassa***, del:

a) saldo tra le entrate finali e le spese finali;

b) saldo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

##### Correzione degli scostamenti

Se a consuntivo, si registra uno scostamento dall'obiettivo, ciascun ente provvede ad assicurare il recupero del disavanzo entro il triennio successivo.

Nell'ipotesi in cui si registrassero avanzi di bilancio, tali risorse saranno destinate al ripiano del debito o al finanziamento delle spese di investimento.

##### Sanzioni

Con legge dello Stato sono definite le sanzioni da applicare alle regioni e agli Enti locali che non conseguono l'equilibrio nonché gli ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sulla base di criteri analoghi a quelli dello Stato e tenendo conto di parametri di virtuosità.

# Legge cost. 1/2012 e legge n. 243/2012

## Le regole per regioni ed EE.LL.

### 2. REGOLA: Indebitamento (art. 10 l. 243/2012)

Alla *golden rule* dell'art. 119 si affianca l'obbligo di contestuale definizione dei piani di ammortamento

Per gli enti territoriali l'indebitamento è consentito solo per finanziare spese di investimento, come detto, e contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento stesso

In ogni caso, il ricorso all'indebitamento potrà essere effettuato 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.

In caso di complessivo scostamento dall'equilibrio, il disavanzo concorre alla determinazione dell'equilibrio di cassa dell'esercizio successivo ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.

Sarà quindi possibile solo per singoli enti finanziare con debito gli investimenti, mentre a livello del complesso degli enti del territorio regionale sarà richiesto il pareggio di bilancio.

Conseguenze: Finanziamento dei servizi essenziali da parte dello Stato

Per tener conto dei riflessi del ciclo sul bilancio degli Enti territoriali, l'articolo 11 prevede che nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e in caso di eventi eccezionali, lo Stato contribuisca al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali, tenendo conto della quota di entrate proprie delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano influenzata da ciclo economico (il nostro sistema fiscale è condizionato dalle imposte sui redditi e risente pertanto gli equilibri risentono negativamente dei cicli economici negativi). A tal fine è costituito un fondo presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la cui dotazione è stabilita nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio

# Legge cost. 1/2012 e legge n. 243/2012

## L'equilibrio per regioni ed EE.LL.

**DA UN EQUILIBRIO STATICO (PAREGGIO CONTABILE) SI PASSA AD UNA VISIONE DINAMICA DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO CHE DOVREBBE TENERE CONTO DEL PRINCIPIO DI EQUITA' GENERAZIONALE**

**Il trade off**

**CRESCITA (investimento spesa immediata)**

**STABILITA' (equilibri rinviati al medio – lungo periodo)**

**passa dal** vincolo di accantonamento contabile strumentale a un più generale canone di equilibrio nella gestione del bilancio,

**che si traduce nell'obbligo di compensare il disavanzo registratosi nell'anno di assunzione del debito con la generazione nei futuri esercizi di avanzi atti a riassorbire la posizione debitoria nel medio – lungo periodo.**

**Ma la via come si è visto è molto rigorosa e gli spazi di autonomia, specialmente per gli enti locali, sono tutti da verificare essendo ristretti entro un più generale “equilibrio di comparto”**

# Nozione di equilibrio di bilancio

- La nozione si estende oltre il tradizionale pareggio finanziario di competenza del bilancio di previsione autorizzatorio.
- Principio contabile n. 15 allegato al D.Lgs. n. 118/2011 (che entrerà in vigore nel 2015):
- il pareggio finanziario riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa.
- Il pareggio finanziario nel bilancio di previsione infatti **comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.**
- Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata.

# Tutela rinforzata dell'equilibrio economico-finanziario

- D.L. n. 174/2012 (art. 3 rafforzamento dei controlli in materia di enti locali).
- -art. 147 bis TUEL **controllo di regolarità amministrativa e contabile in fase preventiva (parere) e successiva**
- -art. 49 TUEL l'ambito di operatività del parere di regolarità contabile si estende oltre che alle proposte che comportano spesa o diminuzione di entrata anche nel caso in cui le stesse abbiano **“riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria o sul patrimonio dell'ente”** (a tal riguardo già il principio contabile 2.65 invitava prevedeva che ciascun provvedimento che comporta nell'anno in corso e in quelli successivi impegni di spesa o altri aspetti finanziari doveva essere sottoposto al parere, con l'onere di tenere conto delle conseguenze rilevanti in termini di mantenimento nel tempo degli equilibri finanziari ed economico – patrimoniali). Ad es. occorre tenere conto per gli investimenti non solo della sostenibilità degli oneri finanziari ma anche dei costi diretti o indiretti di gestione che ne derivano; per le operazioni che hanno riflessi patrimoniali (es. realizzazione opere di urbanizzazione a scomputo) occorrerà valutare attentamente, ai fini degli equilibri complessivi, l'incremento patrimoniale derivante a fronte di minor introito .
- - art. 148 bis TUEL impone di tenere conto degli **andamenti gestionali degli organismi partecipati** da aggregare a quelli dell'amministrazione in una logica di bilancio consolidato, attesa la loro rilevanza significativa sugli assets dell'ente pubblico che ne detiene la partecipazione.

# Tutela rinforzata dell'equilibrio economico-finanziario

- Più in generale gli obiettivi posti dal novellato art. 119 – rispetto dell'equilibrio così come ivi declinato e dei vincoli economici derivanti dall'appartenenza dall'ordinamento dell'unione europea (tra tutti il Patto di stabilità) vengono assunti a parametro dei nuovi controlli sia con riferimento al singolo provvedimento che alla gestione complessiva.
- Il controllo diventa pervasivo: alla fase preventiva sul singolo atto (parere e visto di regolarità) si accompagna un controllo concomitante e diffuso sull'intera gestione in cui è centrale la verifica e la salvaguardia degli equilibri complessivi della gestione (in questa logica si inserisce anche la verifica periodica delle gestioni esterne ex art. 147 quater comma 3 demandata al Consiglio).

# Armonizzazione contabile.

- Il controllo dei conti pubblici necessita di una uniformità dei sistemi contabili di tutti i livelli istituzionali di governo
- Le direttive europee impongono il consolidamento dei conti pubblici e la massima trasparenza attraverso l'adozione di metodologie e sistemi informativi omogenei
- L'attuale ordinamento finanziario e contabile degli ee.II. è fondato sulla competenza finanziaria e riflette un sistema di finanza derivata caratterizzato dalla preponderanza dei trasferimenti;
- Un sistema più coerente con il processo di federalismo fiscale e sul riconoscimento delle autonomie fondato sulla certezza delle entrate proprie favorisce l'adesione a un sistema contabile più attento alla cassa e ai relativi equilibri, evitando le insidie insite in una delle più gravi patologie contabili rilevate nei bilanci degli enti locali negli ultimi anni: la produzione di residui.

# Armonizzazione contabile

- **1. Principio della competenza finanziaria potenziata**
- Una nuova contabilità finanziaria autorizzatoria anche di cassa in cui l'accertamento e l'impegno sono riferiti alla esigibilità dell'obbligazione
- le obbligazioni giuridiche attive e passive perfezionate devono essere **registrate** nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, ma con **imputazione** all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.
- Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate per le quali non sia venuto a scadere nello stesso esercizio finanziario il diritto di credito. E' esclusa categoricamente la possibilità di accertamento attuale di entrate future in quanto ciò darebbe luogo ad un'anticipazione di impieghi (ed ai relativi oneri) in attesa dell'effettivo maturare della scadenza del titolo giuridico dell'entrata futura, con la conseguenza di alterare gli equilibri finanziari dell'esercizio finanziario.

Il principio della competenza finanziaria potenziata consente di avvicinare la rilevazione contabile alla cassa quindi all'effettività del credito e dovrebbe evitare che i bilanci vengano «drogati» attraverso l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti.



# Armonizzazione contabile

- **2. Fondo crediti di dubbia esigibilità**
- A decorrere dall'entrata in vigore del principio l'accertamento dovrà avvenire per l'intero importo del credito anche per le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale (sanzioni amministrative al codice della strada, proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc..) è noto, invece, che nella prassi prevalente tali entrate sono accertate "per cassa", per evidenti ragioni prudenziali ai fini della tutela degli equilibri di bilancio.
- A fronte dei crediti di dubbia e difficile esazione deve essere stanziata nel bilancio di previsione una apposita voce contabile denominata "Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità", il cui importo è calcolato sulla base dell'ammontare delle previsioni, della loro natura e dell'andamento del rapporto tra incassi e accertamenti negli ultimi cinque esercizi precedenti (applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi).
- L'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

ECONOMIA DI BILANCIO

ACCANTONAMENTO AL  
FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

ENTRATE di dubbia esazione  
ACCERTATE Per INTERO