



Corte dei conti

CONVEGNO

LEGGE DI CONTABILITA' E FINANZA PUBBLICA

E NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA

SENATO DELLA REPUBBLICA

23 MARZO 2011

Intervento del Presidente della Corte dei conti

Luigi GIAMPAOLINO

1. La gravissima crisi finanziaria tuttora in corso si è tramutata nella più severa crisi economica di questo dopoguerra, mettendo in evidenza alcune gravi debolezze nella costruzione europea, e più in particolare nella costruzione della moneta unica.

Sul fronte delle finanze pubbliche si è assistito a un forte e generalizzato peggioramento, esteso alla totalità dei paesi; in alcuni casi tanto forte da compromettere la stessa solvibilità di debitori sovrani.

E' così emersa la inadeguatezza del Patto di Stabilità e Crescita che, non avendo indotto i paesi dell'area a comportamenti più prudenti nella prima fase espansiva, non ha impedito questo peggioramento.

Si è constatato altresì che anche paesi con conti pubblici in apparente relativo equilibrio possono essere soggetti a forte instabilità: come nel caso della Grecia, in cui l'equilibrio dei conti pubblici era appunto solo apparente o come quello dell'Irlanda quando si è stati costretti a intervenire per risanare banche nazionali in crisi o, ancora, come in altri casi, si sono accumulati forti squilibri macroeconomici nei conti con l'estero.

Nelle fasi più acute di questa turbolenza è stata addirittura messa in discussione la stessa sopravvivenza della moneta unica.

Si è dunque imposta la questione di una riforma complessiva degli strumenti di governo economico dell'Unione e di un più efficace coordinamento delle politiche nazionali.

2. Volendo catalogare i lavori in corso nel cantiere europeo occorre considerare, da un lato, gli interventi, le proposte e i disegni che mirano a modificare tempi, metodi e procedure delle decisioni comuni; dall'altro lato, valutare i contenuti nuovi che queste decisioni devono assumere affinché in futuro tutti noi si sia meno esposti al rischio della crisi.

2.1. Riguardo al primo profilo, quello relativo a metodi e procedure, occorre partire, nell'analisi, dal cosiddetto "semestre europeo", istituito dal Consiglio ECOFIN il 7 settembre dello scorso anno.

Si tratta di una armonizzazione dei tempi e in parte anche dei modi della programmazione economico-finanziaria, concentrata nella prima metà dell'anno, in modo tale che i Governi nazionali, al momento di presentare ai rispettivi Parlamenti le proprie proposte di bilancio, abbiano già effettuato una valutazione preventiva degli indirizzi deliberati in sede europea.

L'istituzione del semestre europeo comporta un ulteriore cambiamento nel ciclo di programmazione della decisione del bilancio in Italia da noi appena modificato con la legge n. 196 del 2009; il disegno di legge di iniziativa parlamentare, già approvato dalla Camera, e ora all'esame del Senato (A.S. 2555), interviene ancora sulla legge n. 196 in modo tale da rendere la nostra procedura compatibile con i nuovi tempi e i nuovi modi della procedura europea.

Ritengo degne di nota la sollecitudine e l'efficacia dimostrate dal nostro Parlamento in questo intervento.

2.2. Pur confermando la piena validità dell'impianto complessivo della suddetta riforma del 2009, la proposta di legge Giorgetti e altri, approvata in prima lettura dalla Camera e attualmente all'esame dell'Assemblea del Senato, mira al puntuale adeguamento alle nuove procedure europee, essenzialmente: sostituendo la Decisione di finanza pubblica con il Documento di economia e finanza, disponendo l'obbligo di una Nota di aggiornamento entro settembre e, soprattutto, inserendo tra i principi ispiratori

del nuovo assetto ordinamentale della finanza pubblica la “coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall’Unione europea”.

In tal modo, mediante la nuova strumentazione introdotta dovrebbe realizzarsi il pieno controllo dei conti, conferendo così maggiore efficacia all’azione di Governo e Parlamento e valorizzando la stessa vita democratica del nostro Paese.

Difatti, nel provvedimento in itinere, l’anticipo al 10 aprile della presentazione del nuovo documento programmatico appare coerente con la tempistica stabilita in sede europea; l’approvazione parlamentare avverrà entro lo stesso mese per fornire alla Commissione europea il quadro degli obiettivi economico-finanziari. Anche le modalità di coinvolgimento delle autonomie territoriali e la struttura della Nota di aggiornamento sono state riviste.

Opportunamente, a mio avviso, si è colta l’occasione per intervenire al fine di conseguire più stringenti obiettivi di controllo della finanza pubblica, attraverso misure intese a rafforzare la disciplina fiscale e a favorire la riduzione del debito. In tal senso si muovono il divieto di utilizzo – salvo che nel caso di riduzioni di entrata – del margine positivo del risparmio pubblico per la copertura della legge di stabilità; il divieto di utilizzo delle maggiori entrate rispetto alle previsioni per la copertura di nuovi o maggiori oneri; l’estensione dei limiti quantitativi previsti nella delega per il completamento della riforma del bilancio alle spese non rimodulabili anche mediante la definizione di tetti di spesa, nonché l’obbligo di esplicitare obiettivi di accelerazione della riduzione del debito nella prima sezione del Documento di economia e finanza.

L’esame parlamentare ancora in corso potrebbe approfondire l’introduzione nell’ordinamento di altre misure che inducano a un più severo controllo della dimensione e dell’evoluzione del debito pubblico, attraverso una più rigorosa disciplina di bilancio, come la destinazione alla riduzione del debito delle entrate di natura straordinaria, non aventi riflessi sulla situazione strutturale dei conti pubblici.

Altrettanta attenzione potrebbe essere dedicata alle entrate derivanti dall’adozione di provvedimenti di contrasto all’evasione fiscale. La linea adottata negli ultimi anni appare quella di non considerare più il maggior gettito atteso da tali misure come semplicemente eventuale e aggiuntivo, ma di contabilizzarlo a pieno titolo come fonte di finanziamento delle manovre di finanza pubblica, utilizzandolo anche a copertura di nuove o maggiori spese. Anche in tal caso, andrebbe valutata la possibilità di destinare tali entrate alla riduzione del debito.

Opportuno si rivela, in tale ambito, un complessivo ripensamento della scelta di passare in breve tempo al solo bilancio di cassa, tenuto conto delle conseguenti difficoltà e dei rischi, da più parti riconosciuti, nell'esigenza di preservare il vincolo derivante da impegni e accertamenti, relativo alle obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate; nell'indispensabilità di informazioni sui costi dell'azione amministrativa; nella problematica connessa con l'eliminazione dei residui nel bilancio di sola cassa; nel ruolo anomalo assunto dalla gestione di tesoreria e, in genere, dalle gestioni fuori bilancio; nella nuova disciplina della copertura delle leggi comportanti nuovi o maggiori oneri; nel necessario riordino del sistema dei controlli.

In tale direzione di maggiore prudenza circa l'introduzione del bilancio di cassa si muove il testo proposto dalla Commissione bilancio all'art. 5 che, in luogo del bilancio di sola cassa stabilito dalla legge n. 196, prevede il rafforzamento del ruolo programmatico di esso, confermando in sostanza l'attuale configurazione del bilancio dello Stato sia in termini di competenza che di cassa.

Ove la proposta fosse definitivamente approvata, sarebbe evidente la condivisione da parte del legislatore di quei dubbi e di quelle cautele già espresse dalla Corte dei conti nonché dalla stessa Ragioneria generale dello Stato in tema di abbandono della competenza giuridica come vincolo autorizzatorio.

Il complesso delle misure di accentuazione del rigore nella gestione della finanza pubblica contribuirebbe a dare una prova dell'impegno, sia per le autorità comunitarie sia per le agenzie di rating e per i mercati finanziari, a riprova dell'impegno dell'Italia nel percorso di risanamento finanziario.

3. La questione dei tempi e dei modi delle decisioni europee si intreccia poi con quello dei contenuti che quelle decisioni, e con esse le decisioni dei singoli stati membri, dovranno significare.

Anche su questo fronte il cantiere europeo è in fervida attività.

Lo scorso 11 marzo, riunendosi a margine della riunione straordinaria del Consiglio della UE convocato in relazione alla situazione libica, i Capi di Stato e di Governo della zona euro hanno invitato i ministri delle Finanze "a portare a termine i lavori sul meccanismo europeo di stabilità e sul fondo europeo di stabilità finanziaria in tempo utile per il Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011" (cioè domani e dopodomani).

Il 15 marzo – appena otto giorni fa - riuniti nell'ECOFIN i Ministri delle finanze hanno raggiunto un accordo su entrambi i temi: rafforzamento della governance

economica europea e istituzione del fondo permanente per far fronte alle crisi del debito sovrano che dovessero colpire uno stato membro.

Il punto focale dell'intesa riguarda la dinamica del debito pubblico, alla quale viene attribuita una rilevanza analoga a quella del disavanzo (indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), adottando la regola numerica della riduzione annuale del 5 per cento dell'eccedenza del debito rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del prodotto interno lordo.

Se – come prevedibile – fra domani e dopodomani il Consiglio dei Capi di Stato e di Governo ratificherà l'accordo Ecofin, prenderà avvio la negoziazione con il Parlamento, per l'approvazione dei nuovi strumenti normativi entro il prossimo giugno.

Come è noto, l'accordo appena raggiunto fra gli altri obiettivi si propone di rafforzare il patto di stabilità sia in fase preventiva sia in fase di repressione di eventuali inadempimenti: poiché anche una prefissata via di riduzione dal debito accompagna i percorsi nazionali di rientro dal deficit eccessivo. L'accordo è integrato da un "Patto per l'Euro" in funzione di "un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza" esteso a tutti i Paesi partecipanti alla moneta comune e al quale sono invitati a partecipare anche gli altri Paesi dell'Unione.

4. Come ho provato a fare intendere, importanti cambiamenti stanno avendo luogo in questi giorni a cui è bene che venga destinata la debita attenzione anche dal nostro Paese.

Come il dibattito di politica economica degli ultimi 15 anni è stato dominato dall'urgenza di rispettare i parametri di Maastricht, o, per meglio dire, da quella di trovare un via per rientrare entro quei parametri una volta superati, così non è difficile prevedere che il dibattito di politica economica dei prossimi lustri sarà dominato dalla necessità di rispettare quei criteri ora specificati nei nuovi accordi.

L'impegno non è da poco perché mentre le sanzioni previste dal vecchio patto di stabilità e crescita erano tutte eventuali e, come si è verificato ex post, tutte eluse, il nuovo patto nasce ora sulla base di una forte volontà politica tesa a farlo rispettare ed è sostenuto da nuovi meccanismi semi-automatici che renderanno l'applicazione delle sanzioni molto più probabile. Per di più i mercati hanno smesso di manifestare verso coloro che aggirano o violano il patto quella indulgenza manifestata in passato: andamenti della finanza pubblica divergenti dalla sostenibilità vengono subito sanzionati con rialzi dei tassi d'interesse. Ed è inutile dire con quanto risolutezza debba rifuggire

dal rischio di questa penalizzazione dei mercati chi, come noi, ha un debito tanto elevato.

Ovviamente su contenuti, metodi, percorsi, nuove regole, occorrerà ritornare.

Io voglio qui solo richiamare due questioni particolari sulle quali mette conto riflettere.

Le conclusioni dell'ECOFIN del 15 marzo scorso appena ricordate, e che costituiranno la base per le decisioni del Consiglio di domani e dopodomani, fanno proprie le raccomandazioni formulate dalla Task Force guidata dal Presidente del Consiglio Europeo Van Rompuy. Fra le altre cose, la Task Force ha raccomandato "l'utilizzo o la costituzione di istituzioni pubbliche o organismi che forniscano analisi indipendenti, valutazioni e previsioni sugli argomenti di politica fiscale interna come una strada per rinforzare la governance fiscale e assicurare la sostenibilità di lungo termine".

4.1. In Italia questa funzione pubblica è assicurata da una pluralità di soggetti.

E' qui anzitutto il caso di ricordare il prezioso ruolo svolto dalle strutture tecniche interne ai due rami del Parlamento, per i quali il d.d.l. A.S. 2555 prevede ora "l'integrazione delle attività" (art. 4), rispetto alla collaborazione in precedenza prevista dalla legge n. 196 del 2009.

All'interno delle strutture di Governo, intervengono sulla materia diverse amministrazioni, prima fra tutte, per responsabilità ma anche per professionalità, la Ragioneria Generale dello Stato.

Ovviamente un ruolo importante è svolto dall'ISTAT, tanto più ora che ha incorporato parte dell'ISAE, e con il quale il citato d.d.l. A.S. 2555 prevede espressamente che le Camere possano stipulare apposite convenzioni.

Un ruolo di grande competenza e prestigio svolge in questo campo la stessa Banca d'Italia.

Al di là del dato positivo della potenziata capacità di impegno di questa pluralità di organismi amministrativi incaricati di svolgere in Italia il ruolo raccomandato dalla Task Force, va considerata la funzione esterna di garanzia esercitata, con i suoi controlli, dalla Corte dei conti, che ho l'onore di presiedere. Per la sua posizione di rilevanza costituzionale, e quindi di indipendenza, di neutralità e di terzietà, è infatti proprio la Corte dei conti che può offrire al Parlamento, alle altre assemblee elettive e, più in generale, allo Stato-comunità, così come alle Istituzioni europee ed internazionali, quelle

garanzie di verifica dell'affidabilità dei conti pubblici cui guardano con particolare attenzione i mercati finanziari.

Di qui l'impegno sempre più intenso che dedichiamo ai nostri referti annuali sulla finanza pubblica, mentre sempre più stretta si fa la nostra interazione con il Parlamento, come è testimoniato dal moltiplicarsi delle occasioni in cui siamo chiamati ad esprimere le nostre valutazioni.

Va quindi ribadito come le guarentigie magistratuali che la Costituzione e la legge ci riconoscono siano, fra l'altro, proprio al servizio della tutela della credibilità di quelle "analisi, valutazioni e previsioni indipendenti" in materia di finanza pubblica che la Task Force raccomanda. E va pertanto anche ribadito come sia nell'interesse del Paese valorizzare e rafforzare la funzione di garanzia della Corte in materia di trasparenza e di attendibilità dei conti pubblici.

4.2. Infine va tenuto presente che il "patto per l'Euro" sul quale hanno convenuto i Capi di Stato e di Governo lo scorso 11 marzo prevede espressamente che "gli stati membri della zona euro si impegnino a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita".

Rispetto alle originarie proposte franco-tedesche è caduta l'ipotesi secondo la quale si sarebbe necessariamente dovuto usare allo scopo una apposita norma costituzionale, e il Patto lascia maggiore autonomia alle scelte nazionali purché, così recita, lo strumento giuridico "abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)". Inoltre la regola "dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale sia subnazionale".

4.3. Non è superfluo, in questa sede ricordare che l'attuale formulazione l'art. 119, ultimo comma, della nostra Carta Fondamentale vincola il bilancio di regioni ed enti locali al pareggio di parte corrente, senza esplicitamente imporre limiti all'indebitamento totale; sicché si potrebbe ritenere tale parametro inadatto a garantire anche a livello subnazionale il rispetto delle regole fissate dalla UE nel patto di stabilità e crescita.

Sappiamo bene, tuttavia, che ai fini del coordinamento complessivo della finanza pubblica la norma costituzionale è integrata da un insieme di norme, di procedure, di meccanismi, sempre più complessi, ma assolutamente necessari allo scopo. Tanto più necessari, quanto più, con il processo di riforma in corso, le regole dell'Unione si faranno più severe, e tanto più, come evidente in questi mesi, eventuali sconfinamenti saranno

puniti non solo con le sanzioni dell'Unione ma anche con una pesante sanzione dei mercati.

Di tale evoluzione del processo di integrazione con l'ordinamento comunitario, anche per i profili di finanza pubblica, ben avveduta è la Corte costituzionale, la quale attraverso le proprie pronunce ha chiarito che sono estensibili a tutte le Regioni, e dunque anche a quelle ad autonomia differenziata, i vincoli posti dalla legislazione statale riconducibili ai principi fondamentali di "coordinamento di finanza pubblica", "in ragione dell'imprescindibile esigenza di assicurare l'unitarietà delle politiche complessive di spesa che lo Stato deve realizzare – sul versante sia interno che comunitario e internazionale – attraverso la partecipazione di tutte le Regioni all'azione di risanamento della finanza pubblica e al rispetto del cosiddetto "patto di stabilità" (sentenze nn. 169, 82/2007; 102/2008 (punto 5.5. del Considerato in diritto).

Tale conclusione, invero del tutto coerente con il sistema, implica, inoltre, che anche tutti gli enti territoriali sono tenuti ad esporre i dati contabili secondo i principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci stabiliti dalla legislazione statale, dato che il "consolidamento dei conti", realizzabile attraverso l'adozione di omogenei sistemi di scrittura contabile, costituisce il presupposto per valutare il livello del saldo costituito dal saldo dall'indebitamento netto che rileva ai fini del rispetto del patto di stabilità e crescita.

Ma c'è di più. Tale conclusione esige, altresì, che anche le Regioni ad autonomia differenziata siano soggette al controllo intestato alla Corte conti, istituto di rilevanza costituzionale, garante imparziale degli equilibri finanziari e contabili della finanza pubblica allargata (v., anche, sentt. n. 29 del 1995 e n. 181 del 1999). E ciò per due ordini di ragioni.

La prima poggia sulla portata dell'art. 100, secondo comma, Cost. ("La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito"), come riletto dalla Corte costituzionale (sent. n. 179 del 2008).

Tale sentenza afferma che la funzione di controllo attribuito alla Corte dei conti sulla gestione del bilancio dello Stato va inteso come bilancio della Repubblica e non come Stato-persona, nonché sul disposto di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. ("Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte"), principio di copertura finanziaria che impone, quale necessario corollario, il rispetto

dell'equilibrio finanziario sostenibile della Repubblica e le correlate ineludibili responsabilità di ordine politico anche di fronte all'Unione europea.

La seconda è che il controllo sulla gestione costituisce un principio fondamentale della materia "coordinamento della finanza pubblica", poiché senza di esso detto coordinamento non sarebbe realizzabile (sent. n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

5. E' in questo contesto che si colloca la funzione della Corte dei conti quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico affidatole dalla Costituzione, oltre che dalla legge ordinaria, statale e regionale.

Nel nuovo assetto ordinamentale, caratterizzato dal continuum Unione europea - Stato - Autonomie territoriali, la Corte dei conti si colloca come istituzione di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche (ivi comprese quelle di provenienza comunitaria), con riferimento non solo allo Stato-apparato ma, nel nuovo quadro costituzionale, anche allo Stato-comunità: un'interlocuzione, dunque, rivolta all'amministrazione come all'intera collettività nazionale e, per essa, al Parlamento e alle Assemblee legislative regionali, in modo da accentuare la sua gravitazione ausiliare specie nei confronti delle assemblee rappresentative di tutte le istituzioni che "costituiscono" la Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 114 Cost.).

Detta vocazione della Corte quale garante imparziale trova conferma nell'evoluzione in atto dell'ordinamento in senso federale.

Infatti, la posizione di autonomia e di indipendenza dell'Istituto, di netta separazione dagli esecutivi – non a caso costituzionalmente garantita (art. 100, terzo comma, Cost.) – costituisce condizione essenziale perché possa essere assicurato, attraverso l'impulso affidato a referti e, in generale, ad atti di controllo, un recupero di trasparenza nella leggibilità di bilanci e consuntivi da parte di parlamentari e cittadini, e con esso il giusto livello di democraticità dei documenti contabili, nel senso di consentire una reale "controllabilità" delle decisioni di fiscal policy ai fini di una chiara individuazione delle responsabilità politiche insite nelle decisioni legislative di spesa.

D'altro canto, il rilievo sostanziale della funzione di controllo nello Stato democratico è noto: offrire agli organi della rappresentanza e, perciò, all'opinione pubblica, il risultato delle verifiche eseguite sulla regolare – legittima, efficiente, efficace – gestione delle risorse finanziarie pubbliche: risorse attinte dalla collettività mediante il prelievo fiscale e consegnate, tramite i bilanci approvati dalle assemblee

rappresentative, ai Governi – centrale, regionali, locali – per soddisfare la domanda di servizi e prestazioni dovute ai cittadini.

6. Vorrei, da ultimo, fare rinvio al primo referto della Corte dei conti in tema di coordinamento della finanza pubblica di cui alla deliberazione n. 15/2010/CONTR del 18 maggio 2010, rappresentando, incidentalmente, che abbiamo avviato l'istruttoria per depositare nei prossimi mesi l'aggiornamento del referto riguardanti le novità nel frattempo riscontrate.

In quel documento la Corte ha rilevato che con l'adesione all'Unione economica e monetaria – e con il conseguente recepimento dei vincoli posti dal Patto di stabilità e crescita – la gestione, l'esame e il controllo dei conti pubblici in Italia e negli altri paesi membri hanno, necessariamente, posto al centro dell'attenzione il rispetto dei parametri concordati in sede europea, rappresentati dagli indicatori sintetici dell'indebitamento netto e del debito in rapporto al prodotto interno lordo.

Le esigenze di comparazione e di confronto tra tutti i paesi dell'Unione hanno, poi, reso indispensabile il riferimento ai conti di finanza pubblica elaborati in sede di contabilità nazionale, estesi a tutti gli enti ricompresi nella definizione di Amministrazioni pubbliche e soggetti a regole di costruzione standardizzate e continuamente controllate da EUROSTAT.

Sul piano della gestione della finanza pubblica, la necessità di operare nel rispetto dei vincoli internazionali ha imposto, fin dal momento di avvio dell'Unione, di mettere a punto strumenti di coordinamento delle politiche tributarie e della spesa, in modo che, per tutti i livelli di governo, fosse definito il contributo da garantire ai fini del conseguimento degli obiettivi di riduzione del disavanzo e del debito pubblico.

Tale esigenza ha assunto un rilievo particolare nell'esperienza italiana, caratterizzata da una tendenza, non ancora conclusa, al progressivo decentramento dei compiti di governo della spesa e delle entrate verso le amministrazioni regionali e locali. Ciò ha richiesto un impegno continuo e complesso di adozione e sperimentazione di strumenti di controllo della spesa in grado di assicurare, al tempo stesso, il contributo di tali enti agli obiettivi europei, e condizioni di omogeneità ed equità nella distribuzione degli oneri.

7. In conclusione, mi pare di poter dire che la crisi ci ha costretto a riaprire quel "cantiere europeo" i cui lavori sembravano interrotti.

La nostra speranza è ora che ex malo bonum; che dalla crisi nasca un più efficace coordinamento delle politiche economiche; che da questo maggior coordinamento possano venire benefici ai cittadini europei, in termine di maggiore crescita, di maggiore occupazione, di migliori servizi pubblici, di minore carico fiscale.

La Corte è pronta a svolgere la sua parte.

Non dobbiamo però limitarci a sperare, ma dobbiamo concretamente operare affinché ciò accada.

Ciascuno nel proprio ruolo, ciascuno con i propri strumenti, ciascuno con le proprie responsabilità.