

Dottrina

n. 3 - 2020

Graziana Urbano

Atti del convegno su "il codice di giustizia contabile: bilanci e prospettive"

UNIVERSITÀ DI FOGGIA, 5 APRILE 2019

Introduzione

Graziana Urbano

Relazioni

Rita Perez, *Governo della finanza e trasformazioni europee*

Carlo Chiappinelli, *I rapporti tra funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei Conti: riflessioni alla luce del codice di giustizia contabile*

Marcello Clarich, *Il Codice di giustizia contabile e l'effettività delle tutele*

Vittorio Raeli, *Il Codice di giustizia contabile: prospettive di riforma de jure condendo*

Carlo Emanuele Gallo, *La trattazione della causa nel giudizio di responsabilità avanti la Corte dei Conti*

Relazioni

Rita Perez*

Governo della finanza e trasformazioni europee

Sommario: 1. Governo e Parlamento nell'approvazione della legge di bilancio. - 2. L'intervento europeo e l'attività finanziaria degli Stati. - 3. I caratteri della governance finanziaria nazionale.

Dividerò la lezione su "Governo della finanza e trasformazioni europee" in tre parti. Nella prima, descriverò i poteri attribuiti dalla Costituzione al governo e al Parlamento al momento dell'approvazione della legge di bilancio, prima dell'intervento europeo. Nella seconda, esporrò le caratteristiche dell'intervento europeo sull'attività finanziaria degli Stati al momento della crisi. Nella terza, analizzerò gli effetti, che questi interventi hanno prodotto sulla *governance* finanziaria nazionale.

I

In base alla Costituzione del 1948, la procedura di bilancio disciplinata con l'art. 81 Cost., configura il bilancio come atto del governo, presentato annualmente al Parlamento che è tenuto ad approvarlo.

Il governo, nel redigere il disegno di legge di bilancio, determina i saldi, esercitando un'attività di indirizzo politico finanziario. I saldi rappresentano la differenza tra entrate e spese. Se le spese sono superiori alle entrate, per finanziarle è necessario il ricorso al debito, attraverso l'emissione di titoli del Tesoro che hanno scadenze diverse nel corso degli anni e diversi interessi. Questi titoli, necessari per poter dar corso alle spese in deficit, e gli interessi da pagare alla loro scadenza, costituiscono il debito dello Stato.

Il Parlamento, in base alla Costituzione, approva annualmente il bilancio autorizzando la spesa, senza intervenire sui saldi determinati dal governo. Al momento dell'approvazione della legge di bilancio, il Parlamento può solo esercitare un'attività di indirizzo amministrativo, dislocando in maniera diversa le somme attribuite alle singole amministrazioni prese in considerazione dal bilancio, esercitando, in questo modo, un'attività di mediazione degli interessi[4]. Il Parlamento, inoltre, approva, a metà dell'esercizio finanziario, l'assestamento di bilancio e, in base alla Costituzione, è tenuto ad approvare il Rendiconto che si riferisce alla gestione finanziaria dell'anno precedente. Infine, è responsabile della copertura delle leggi di spesa approvate in corso d'anno[5].

Con gli anni, la posizione del Parlamento, come responsabile della spesa, è stata erosa. Si può individuare una erosione derivante da eventi che incidono sulla spesa ma che sono sottratti a decisioni del Parlamento. Ad esempio, è sottratta all'azione del Parlamento la decisione sui costi derivanti da sentenze della Corte costituzionale o dei costi derivanti dall'andamento dell'inflazione o dello "spread" o, ancora, quelli determinati dalle regolazioni contabili. Le regolazioni contabili hanno a oggetto le previsioni di entrata e di spesa che si realizzeranno nel corso di un esercizio finanziario. Se queste regolazioni si fondano su una sopravvalutazione delle entrate o su una sottovalutazione delle spese, inevitabilmente andranno a gravare sulle spese dei bilanci futuri.

Accanto agli eventi ora ricordati, verso la fine del secolo scorso, hanno iniziato a delinearsi anche vicende esterne derivanti dall'azione che l'Unione europea ha posto in essere al momento della crisi economica, che si è tradotta in una crisi dell'euro. Queste vicende hanno influito, in generale, sull'attività finanziaria degli Stati e dei loro Parlamenti.

Come è noto, l'Unione europea venne istituita a seguito del verificarsi di alcuni fatti politici di grande rilievo quali la caduta del muro di Berlino, l'implosione dell'Unione sovietica e la riunificazione della Germania. Questi avvenimenti, in seguito all'accordo tra il Cancelliere tedesco Kohl e il Presidente francese Mitterand, portano all'approvazione del trattato di Maastricht nel 1992 e alla costituzione dell'Unione europea, con una struttura comunitaria, più robusta di quella solo economica fino ad allora esistente.

L'Unione ha una bandiera europea, un proprio inno, un proprio popolo, costituito da tutti i cittadini degli Stati, e, soprattutto, ha una propria moneta, la cui gestione è affidata alla Banca centrale europea (Bce). Con la nuova disciplina monetaria, gli Stati perdono la sovranità sulla propria moneta, mentre restano titolari della politica di bilancio e della politica economica, entro alcuni limiti[6].

L'Unione europea, costituita dopo due sanguinose guerre mondiali, ha garantito sessant'anni di pace tra nazioni storicamente in conflitto. Essa si configura come un ordinamento giuridico composito, formato da diversi ordinamenti giuridici (gli Stati) e, come si è visto, dal popolo che, indipendentemente dalla nazione di appartenenza, acquista una soggettività europea.

La recessione e le difficoltà finanziarie intervenute nel 2007 e negli anni successivi, accompagnate dai flussi migratori e da atti di terrorismo, hanno mostrato la difficoltà dell'Unione di risolvere i problemi che si presentavano, quando per assumere le decisioni era necessaria l'unanimità. Questo ostacolo ha spinto l'ordinamento europeo a estendere il ricorso al metodo intergovernativo, già previsto dal trattato di Maastricht per alcune materie (come la giustizia e la politica estera, ritenute di stretta pertinenza degli Stati).

Il metodo intergovernativo ha consentito di assumere, al di fuori dell'Unione, decisioni che, se approvate da almeno dodici Stati, avrebbero potuto realizzare i propri effetti nei confronti degli ordinamenti nazionali che le avessero accettate. Si è adottato, così, un sistema di regole che ha prodotto effetti sull'ordinamento europeo, pur non facendone parte. Peraltro, la logica intergovernativa ha portato a un accentramento regolativo che non ha precedenti nella storia dell'Unione, se solo si pensa che il Parlamento europeo è escluso da ogni decisione intergovernativa.

II

Al momento della crisi, l'Unione, che al suo nascere aveva richiesto agli Stati conti in ordine, possedeva alcuni strumenti per assistere gli Stati in difficoltà che si sono, però, mostrati inadeguati per operare salvataggi[7]. E l'iniziale disciplina che incideva sui contenuti del bilancio, ha subito, successivamente, consistenti modificazioni. Infatti, di

fronte al fallimento della banca Lemans Brothers e delle sue conseguenze, l'azione finanziaria dell'Unione non si è potuta limitare alla richiesta di conti in ordine, dovendo ampliare i propri interventi in diverse direzioni per assistere gli Stati in difficoltà. Ne è conseguita un'azione complessa, caratterizzata da una vasta gamma di strumenti che ha reso il settore finanziario il più avanzato rispetto agli altri settori in cui l'Unione è intervenuta. Inoltre, per rendere maggiormente efficace la propria azione, l'Unione ha individuato due aree sulle quali intervenire principalmente.

In primo luogo, va menzionato l'intervento sulla normativa esistente della quale è stato rafforzato il carattere sanzionatorio già previsto dai trattati nei confronti degli Stati che non rispettavano i parametri sui debiti e deficit eccessivi fissati nel 1992.

In secondo luogo, va descritta l'azione finalizzata alla costruzione di una nuova architettura europea. In questa, un particolare ruolo è stato affidato alla Bce.

Sotto il primo aspetto, va osservato che, a seguito di diversi interventi normativi, la politica di bilancio degli Stati si svolge, oggi, nel Semestre europeo. Il Semestre europeo è un periodo di tempo che corre dal 1° gennaio al 30 giugno di ogni anno che consente alla Commissione europea la supervisione e il coordinamento delle politiche economiche dei singoli Stati. A questi vengono inviate raccomandazioni in vista delle riforme cui dare attuazione.

La caratteristica principale del Semestre europeo riguarda l'azione della Commissione europea. Questa, nel corso del Semestre, individua traguardi finanziari che variano da Stato a Stato, accompagnati dalla identificazione di singole riforme da attuare per evitare il verificarsi di situazioni finanziarie fuori controllo. Il sistema introdotto con il Semestre, presenta singolari innovazioni rispetto ai precedenti interventi operati dall'Unione sui conti degli Stati.

In passato, le riforme principali perseguivano un obiettivo unico che doveva essere raggiunto da tutti gli Stati, come, ad esempio, il rispetto dei parametri finanziari scritti nel protocollo allegato al trattato di Maastricht, 1992, sui disavanzi e debiti eccessivi. Al trattato di Maastricht si era aggiunto, nel 1997, il Patto di stabilità e crescita (Psc) rivolto agli Stati dell'area euro. A questi, era stato richiesto un maggiore impegno per consentire la sorveglianza dei programmi di stabilità e dei programmi di convergenza nell'ambito della "sorveglianza multilaterale" che il Consiglio esercita per prevenire il determinarsi di disavanzi pubblici eccessivi. Successivamente, venivano verificati i risultati raggiunti o il loro mancato raggiungimento.

Gli Stati, in quella occasione, erano stati invitati a promuovere la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche attraverso l'attuazione rigorosa di un Patto di stabilità e crescita (Psc).

Con il Psc, gli Stati si impegnavano non solo al rispetto dei parametri indicati nel protocollo allegato al trattato di Maastricht[8], ma anche all'adozione di misure correttive, necessarie a rispettare l'obiettivo di un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo[9], fuorché in periodi di recessione economica.

Il Psc era stato reso più severo con il *Six pack* e con il *Two pack*.

Con il *Six pack* (2011), è stata rafforzata la procedura nei confronti degli Stati con disavanzi e debiti eccessivi, sono state previste sanzioni finanziarie nei confronti degli

Stati che non avevano rispettato le regole esistenti e sono stati individuati "indici di riconoscimento", che registravano situazioni, come il tasso di disoccupazione, o l'andamento dei valori immobiliari, considerate premonitrici di un possibile squilibrio finanziario.

Il *Two pack*, approvato nel 2013, per correggere il *Six Pack*, ha rafforzato le precedenti misure, indicando come indici premonitori di una crisi finanziaria grave non solo il tasso di disoccupazione, ma anche il tasso di abbandono scolastico. Il *Six Pack*, tra i diversi provvedimenti adottati, ha introdotto il Semestre europeo.

Con il Semestre, il controllo si sposta in un momento precedente alla possibile violazione per impedire che, trasgressioni alle regole previste per i conti pubblici, possano incidere sul bilancio.

La necessità di effettuare l'esame dei conti pubblici degli Stati al disegno di legge di bilancio fino alla sua approvazione, ha portato a estendere il Semestre a 12 mesi[10].

Quanto al secondo aspetto, per effetto della crisi, è stato necessario dilatare le funzioni da svolgere nel settore finanziario. In questo ambito, il primo atto da segnalare è stata la costituzione nel 2010 del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (Sefv). La costituzione del Sefv ha portato alla nascita di istituzioni nuove (i nuovi regolatori), operanti in diversi ambiti finanziari, e ha comportato la nascita di una più ampia e nuova "Architettura finanziaria"[11]. In questo contesto, in primo luogo, sono state costituite nuove autorità europee indipendenti, operanti nel settore delle banche, Eba (European banking authority), nel settore del mercato, Esma (European security and market authority), in quello delle pensioni e delle assicurazioni, Eiopa (European insurance and occupational pensions authority).

La costituzione di queste autorità produce un duplice effetto perché, da un lato, la loro presenza dilata l'organizzazione europea, dall'altro, la loro azione limita l'indipendenza delle autorità di vigilanza nazionali.

Inoltre, per poter aiutare gli Stati in difficoltà è stato previsto il funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità (Mes).

Il Meccanismo, che trova la sua base giuridica nella modifica dell'art. 136 del trattato di Lisbona, è stato previsto da un trattato internazionale. E, per potere erogare ausili finanziari agli Stati in difficoltà che ne facciano richiesta, è stato necessario modificare il trattato di Lisbona[12]. Inoltre, è stato disposto che gli Stati che richiedono aiuti al Mes debbano avere sottoscritto anche il trattato sulla "Stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria" che disciplina il *Fiscal compact* Patto di bilancio. Anche questo secondo trattato è frutto, come il precedente, di un accordo internazionale, approvato sempre nel 2012.

Con il *Fiscal compact*, si è richiesto agli Stati della zona euro di inserire nel proprio ordinamento, con una disposizione di carattere permanente, preferibilmente costituzionale, la regola dell'adozione del bilancio in pareggio, richiedendo, quindi, comportamenti più severi rispetto a quelli contenuti nel Psc del 1997. La regola del bilancio in pareggio era già stata scritta dalla Germania nella propria Legge Fondamentale nel 2009.

Si deve osservare che le norme dei due accordi sono norme di particolare valore. Per il

loro contenuto, in quanto il ricorso a un accordo internazionale ha dilatato i confini costituzionali della disciplina europea, ampliando le disposizioni del trattato di Lisbona, e per il profilo formale. Sotto quest'ultimo aspetto, esse presentano una doppia particolarità. In primo luogo, i due trattati sono collegati. Infatti, il finanziamento richiesto al Mes può essere concesso a condizione che lo Stato richiedente abbia adottato anche i contenuti del *Fiscal compact*. Inoltre, i due trattati, pur incidendo sul diritto dell'Unione, non ne fanno parte, almeno per ora[13].

Sempre sotto il profilo dell'architettura finanziaria, le nuove norme europee hanno imposto agli Stati che avevano ratificato il *Fiscal compact* la costituzione di un organismo indipendente, denominato *Fiscal council*, che in Italia ha preso il nome di Ufficio parlamentare di bilancio[14].

All'Ufficio è affidata la valutazione della politica fiscale del governo, prima e nel corso del processo di decisione finanziaria, al fine di romperne il monopolio informativo. Le funzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio sono state disciplinate dalla legge n. 243/2012, definita "legge rinforzata" per la particolare maggioranza (assoluta) richiesta per la sua approvazione[15]. L'Ufficio è stato incardinato nel Parlamento con la funzione di verificare gli andamenti di finanza pubblica e di controllare l'osservanza delle regole del bilancio. Resta tuttora aperta, tuttavia, la definizione dei rapporti dell'Ufficio con il governo poiché la legge istitutiva non ha chiarito come possano essere sanati eventuali conflitti tra le stime del governo e le valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, anche perché l'Ufficio non ha poteri deliberativi ma, operando solo attraverso una *moral suasion*, è facilmente soccombente di fronte alle decisioni del potere esecutivo.

Incide sull'organizzazione anche la maggiore frequenza delle riunioni del Consiglio europeo. Il Consiglio europeo nasce come organo di indirizzo politico da una prassi, iniziata nel 1961, di tenere riunioni informali, senza una cadenza prestabilita, per dare all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo ed è menzionato, per la prima volta, nell'Atto unico europeo del 1986. Dal 1995 ha intensificato il numero degli incontri - che per molto tempo non hanno superato i due appuntamenti all'anno - fino a raggiungere otto riunioni formali nel 2015. Contemporaneamente, si sono estese le sue competenze, da un'attività, meramente consultiva e di indirizzo ad una attività anche deliberativa. Ad esempio, nell'ambito del Semestre europeo, il Consiglio europeo approva le raccomandazioni della Commissione risultanti dalla valutazione dei programmi nazionali di riforma.

Nella attuale architettura finanziaria vanno anche menzionati i nuovi compiti affidati alla Bce, che si trova a cumulare al suo interno le funzioni di politica monetaria e le funzioni di vigilanza sul sistema creditizio. Queste ultime perseguono l'obiettivo di portare il controllo delle banche a livello europeo, sottraendolo alle politiche nazionali. L'Unione bancaria è costituita da tre meccanismi. Il primo è il Meccanismo unico di vigilanza (Muv), costituito nel 2013, che mira a un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione finalizzato al superamento delle difficoltà di dare attuazione in maniera uniforme, nei singoli Stati, al diritto dell'Unione. Il Muv rappresenta una pietra miliare nella costruzione europea, non meno importante della moneta unica e del vincolo del

pareggio di bilancio[16]. Il secondo strumento è costituito dal Meccanismo per la soluzione delle crisi (Mur), costituito nel 2016. Infine, è prevista la costituzione, non ancora realizzata, di un terzo Meccanismo per l'assicurazione dei depositi.

III

L'ampio intervento europeo in materia finanziaria ha prodotto significative modificazioni negli ordinamenti degli Stati, sicché non potrebbe adattarsi all'azione dell'Unione la frase che, in un celebre romanzo italiano degli anni Cinquanta, ambientato nella Sicilia dell'Ottocento, il nipote del principe di Salina, protagonista del romanzo, dice allo zio: "Bisogna che tutto cambi perché tutto resti com'era prima"[17]. Se si analizzano le conseguenze delle azioni europee sulla finanza degli Stati, si nota che sono avvenuti profondi cambiamenti e che quasi nulla è restato com'era prima. Infatti, a livello nazionale, è mutata la *governance* finanziaria.

- a. Il governo è titolare in maniera molto limitata dell'indirizzo politico e ha perduto il potere di definire i saldi, oggi determinati a livello europeo, discussi e approvati all'interno dell'Ecofin[18], organismo nel quale sono presenti tutti gli Stati dell'Unione. Dunque si è spostata la titolarità della decisione e anche il livello in cui viene assunta (che non è più nazionale, ma europeo). E si è individuata anche una diversa sede nella quale la decisione finanziaria viene assunta. Inoltre, per effetto del Semestre europeo, non solo la procedura e la politica di bilancio, ma anche la politica economica, entrambe lasciate agli Stati dal trattato di Maastricht, sono state parzialmente erose dall'Unione attraverso gli interventi della Commissione europea. La Commissione, infatti, nel Semestre europeo, discute, Stato per Stato, le riforme che devono essere adottate. In questo modo, diversamente dal passato, gli obiettivi finanziari non sono uguali per tutti gli Stati e il controllo tende a spostarsi a un momento antecedente agli effetti delle azioni finanziarie nazionali.
- b. Il Parlamento, nel corso dell'approvazione del bilancio, non esercita più un indirizzo amministrativo. Il governo, infatti, spinto in parte dalle richieste europee, per mantenere la copertura finanziaria degli interventi presentati nel programma, nei ristretti ambiti che le decisioni europee gli hanno lasciato, presenta, annualmente, alle due Camere una manovra finanziaria "bloccata".

Questa manovra, da oltre un quindicennio, seguendo una procedura atipica, è contenuta in un unico articolo, suddiviso in un migliaio di commi, sul quale, per di più, è prassi del governo porre la questione di fiducia. In questo modo, si impedisce al Parlamento l'attività di mediazione degli interessi che gli era propria e, fatto ancora più grave, si riduce, fino ad impedirlo, il diritto all'esercizio della "funzione legislativa" come disciplinata dall'art. 72 della Costituzione.

- a. Per effetto del *Fiscal compact*, la Costituzione è stata modificata e ora il nuovo articolo 81 prevede che nel bilancio vi sia un equilibrio tra entrate e spese e che

non sia consentito il ricorso al debito al di fuori di due specifiche circostanze costituite dagli effetti del ciclo economico e dal verificarsi di eventi eccezionali. Come si è già notato, il *Fiscal compact* non imponeva agli Stati la costituzionalizzazione del principio del bilancio in pareggio, ma l'Italia, con la modifica dell'art. 81 Cost., ha voluto impegnarsi a perseguire la regola di una finanza sana.

- b. Per effetto della disciplina europea, l'organizzazione finanziaria nazionale è stata modificata e oggi la vigilanza finanziaria nazionale è svolta anche dall'Ufficio parlamentare di bilancio, che dovrebbe essere in grado di esercitare sul governo una *moral suasion*, potendo agire solo con funzioni consultive. L'Ufficio ha raggiunto, però, sino ad oggi risultati modesti.
- c. L'azione europea in materia finanziaria ha messo in evidenza che il diritto di uno Stato può influenzare quello degli altri Stati[19]. Ad esempio, la regola del bilancio in pareggio era stata introdotta dalla Germania nella sua Legge Fondamentale nel 2009 e, attraverso il *Fiscal compact*, il principio è stato esteso agli altri Stati.
- d. L'intervento dell'Unione europea ha mostrato che, specialmente in situazioni finanziarie di crisi, gli Stati non possono agire da soli e che la sovranità degli Stati non è limitata dall'Unione, alla quale essi hanno partecipato volontariamente, ma trova una limitazione nella sovranità degli altri Stati e nelle loro esigenze.

E, in proposito, si può ricordare che, secondo i Padri dell'Unione, la sovranità non doveva esercitarsi in modo isolato. L'idea dei Padri fondatori era che gli Stati dovessero ridurre le loro differenze. E in materia di *governance* finanziaria, certamente le norme europee hanno portato, fino a oggi, a una maggiore integrazione, verso quell'unione "sempre più stretta" (scritta nel preambolo del trattato che istituiva la Comunità europea, approvato a Roma il 25 marzo 1957).

Certo, non può negarsi che la regolazione di cui abbiamo parlato ^{Sia} è estremamente complessa, spesso di difficile attuazione e suscita sentimenti antieuropei[20]. Peraltro, attraverso la sempre più stringente normativa comunitaria si è diffuso, anche tra gli Stati più riluttanti, il principio che i conti devono essere in ordine. Questo è un risultato positivo ascrivibile anche al valore di quel "vincolo esterno" cui faceva riferimento Guido Carli nelle sue memorie[21]. Infatti, nella incerta e vulnerabile situazione dei nostri conti, la presenza di un vincolo esterno ha giustificato il governo al momento dell'assunzione di decisioni "scomode".

Non si deve, inoltre, dimenticare che l'intervento europeo, e in particolare quello della Bce con il *Quantitative easing* con l'*Outright monetary transactions*, consistente nell'acquisto sul mercato secondario dei titoli dei paesi in difficoltà, ha attutito gli effetti negativi della crisi che gli Stati, senza Europa, avrebbero comunque dovuto affrontare, ma da soli.

Infine, i risultati sino a oggi disponibili mostrano che i paesi con deficit superiore al 3 per cento sono diminuiti dal 6 per cento, prima della crisi, all'1 per cento di oggi[22], mostrando che la crisi, per numerosi paesi si è potuta trasformare in una opportunità.