

DALLA CRISI FINANZIARIA AL PAREGGIO DI BILANCIO: L'EFFICACIA DEL NUOVO SISTEMA DELLE REGOLE DI FINANZA PUBBLICA

di Emanuele Petronio

Crisi del sistema di bilancio in Italia

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012 è stata profondamente rivista la disciplina costituzionale in tema di bilanci pubblici, nell'ambito della quale è stato introdotto il principio del pareggio. Tale riforma è stata imposta dall'esigenza di rendere più stringenti le politiche fiscali, in vista dell'allineamento alle indicazioni derivanti dall'appartenenza alla Unione Europea, che hanno influito decisamente sull'autonoma determinazione degli Stati membri circa le politiche fiscali.

Nel complesso quadro congiunturale che ha fatto seguito alla crisi finanziaria del 2008, il patto Euro Plus, siglato nel marzo 2011 dai Capi di Stato e di governo europei, ha raccolto l'impegno degli stati membri ad adottare regole fiscali nazionali coerenti con quelle sovranazionali, al massimo livello possibile nella gerarchia delle fonti¹.

L'intervento del legislatore costituzionale ha il dichiarato scopo, quindi, di riportare verso livelli di maggiore sostenibilità la situazione della finanza pubblica italiana, che ha risentito nel tempo della continua espansione della spesa pubblica, dovuta anche all'affermazione di correnti di pensiero politico-economico che assegnano all'intervento di spesa dell'apparato pubblico una funzione preminente nell'assicurare la stabilità e lo sviluppo dell'economia nel suo complesso. L'attuale *stock* di debito pubblico, che incide sfavorevolmente sullo sviluppo economico e rischia di compromettere lo Stato sociale, si è

¹ A questo proposito C. Goretti – P. Rizzuto, in *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Università Bocconi, Milano, 2011, notano che vincoli ancora più stringenti sull'evoluzione della spesa e sul debito sono attesi con il completamento dell'ulteriore ciclo di revisione delle procedure di coordinamento delle politiche economiche (c.d. nuova *governance* economica europea).

accumulato senza sosta nei bilanci di ogni esercizio, con spiccata accentuazione negli anni '70 e '80 del secolo scorso².

Senza dubbio, l'espansione della spesa pubblica in Italia è coincisa con fenomeni di trasformazione dello Stato³; non a caso i periodi di massima accentuazione del ritmo della sua crescita sono connessi con due momenti evolutivi dello Stato: la fine dello Stato liberale con la trasformazione in Stato sociale e l'attuazione dell'ordinamento regionale unita all'espansione delle spese per l'attuazione di servizi sociali universalistici.

Alla tendenza alla crescita della spesa pubblica ha fatto riscontro un deficit di bilancio sistematicamente crescente. Tale *trend* di sviluppo del disavanzo ha caratterizzato la finanza pubblica italiana sino all'inizio degli anni '90, quando, a seguito degli impegni assunti in sede comunitaria per permettere l'ingresso dell'Italia nel sistema della moneta unica, è stato avviato un percorso di graduale risanamento⁴.

La situazione fattuale della finanza pubblica italiana negli ultimi decenni ha quindi dimostrato l'allontanamento dal principio del pareggio e quantomeno la completa ineffettività di un supposto principio costituzionale posto a sua tutela.

Nel corso degli ultimi anni, si è manifestata una diffusa e crescente insoddisfazione nei confronti del funzionamento del sistema di bilancio pubblico italiano, a causa di una ridotta capacità di svolgere le funzioni di governo della finanza pubblica ad esso assegnate e della scarsa attitudine a realizzare gli obiettivi di controllo degli andamenti del debito, che la politica di bilancio deve perseguire.

Nonostante le numerose riforme introdotte sin dagli anni settanta, il nostro sistema di bilancio non sembra essersi pienamente adattato al fatto che, nel corso degli ultimi decenni, sono profondamente mutati i fattori che influenzano l'importanza e il contenuto stesso delle funzioni assegnate al bilancio, con riferimento sia alla sua funzione informativa, in vista di assicurare

² Cfr. G. Alfano, *L'art. 81 della Costituzione e la "legge finanziaria"- Sistematica disapplicazione della norma da parte dei suoi naturali destinatari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 novembre 2008.

³ In questo senso, F. Zaccaria – M. L. Bassi, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Genova, 1989, pag. 78.

⁴ Cfr. A. Monorchio, *La finanza pubblica in Italia dopo la svolta del 1992*, Bologna, 1996, pag. 7.

la trasparenza dei conti pubblici, sia di controllo (politico, giuridico, economico) e di programmazione economico-finanziaria⁵.

Da sempre, il bilancio pubblico è la sede in cui si effettuano le scelte sulla destinazione delle risorse. Tuttavia, quando, come è accaduto più accentuatamente dagli anni '70 in poi, la sua dimensione cresce rapidamente, fino ad assorbire quasi la metà delle risorse nazionali, diviene inevitabile che il dibattito politico si concentri su di esso. Proprio in quel momento la politica rischia addirittura di ridursi alla discussione sul bilancio pubblico⁶, perché esso condiziona concretamente l'attuazione dei programmi politici, specialmente nel campo dei servizi pubblici.

Non manca in dottrina chi sostiene che il sistema imperniato sull'art. 81 della Costituzione, che avrebbe "garantito il principio del bilancio in tendenziale pareggio", era basato su un "errore concettuale" derivante dal fatto che, all'epoca della redazione dell'art. 81 Cost., "si pensava che eventuali spese aggiuntive per la pubblica amministrazione potessero derivare soltanto dall'instaurazione di nuove leggi"⁷. L'obbligo di indicare la fonte della copertura venne conseguentemente riferita alle leggi di nuova istituzione; non era invece prevedibile che la impetuosa e brusca crescita della legislazione sociale degli anni settanta avrebbe comportato che le maggiori spese derivassero dalla forza inerziale della spesa autorizzata da leggi a carattere pluriennale. La crisi del principio di copertura deve essere, quindi, addebitata alla spinta evolutiva dell'impianto della legislazione vigente che è sottratto al vincolo.

È possibile ritenere che l'introduzione della legge finanziaria abbia concorso a provocare il mancato rispetto del principio del pareggio del bilancio, che immotivatamente si riteneva tutelato dall'art. 81 Cost.⁸; secondo altre prospettazioni, però, tale affermazione poteva essere revocata in dubbio, perché già da prima dell'introduzione della legge finanziaria, "la legge di

⁵ Cfr. A. Pedone, *Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico*, in *Economia italiana*, n. 1/2008.

⁶ A tal proposito ancora A. Pedone, in *op. cit.*, parla di "fiscalizzazione del dibattito politico".

⁷ Cfr. G. Carli, *Cinquanta anni di vita italiana*, Bari, 1993.

⁸ Cfr. M. Orefice, *Manuale di contabilità pubblica*, Roma, 2010, pag. 28.

bilancio era diventata una sorta di 'cavallo di Troia', mediante il quale si eludeva automaticamente il principio della copertura finanziaria delle leggi"⁹.

Il punto fondamentale rimane, però, che Governo e Parlamento hanno da sempre applicato non rigorosamente la norma costituzionale, approvando leggi di spesa prive di adeguata copertura mediante tributi, preferendo piuttosto fare ricorso al mercato finanziario.

Una prima interpretazione delle modalità applicative dell'art. 81 aveva inteso la copertura delle leggi prevista limitata al solo esercizio in corso. Tale impostazione è stata rivista dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 1966, nella quale si è affermato che l'obbligo della limitazione della copertura finanziaria al solo esercizio in corso si ridurrebbe ad una vanificazione dello stesso, il quale, invece, deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge prevede siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri.

L'esigenza di contenimento della spesa pubblica

Nella vigenza della precedente regola costituzionale si è accumulato uno *stock* rilevante di debito pubblico, tale da ridurre inevitabilmente la manovrabilità delle grandezze di finanza pubblica. Ciò è accaduto, in particolare, perché è divenuta più intensa e complessa la reciproca influenza e più profondo l'intreccio tra bilancio pubblico e situazione economico-sociale. Si sono estese le voci di spesa pubblica, il cui ammontare dipende dalla domanda individuale di servizi da parte dei cittadini e le stesse voci di entrate tributarie, il cui gettito discende dalla disponibilità all'adempimento volontario dei propri obblighi tributari da parte di un gran numero di contribuenti.

L'esigenza di destinare risorse allo svolgimento di una azione di sostegno dell'economia mediante il bilancio pubblico nel caso di un forte rallentamento dell'attività produttiva impone la riduzione del disavanzo e del peso del debito pubblico. Un'azione decisa sul debito e sulla spesa pubblica, formalmente derivante dagli impegni assunti in sede europea, è sostanzialmente imposta da una serie di fattori, tra i quali l'esigenza di fronteggiare l'aumento di spesa

⁹ G. Vegas, *Un esempio di costituzionalismo economico ante litteram: l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione repubblicana*, in *Rivista di Politica Economica*, XCVI, s. III, luglio-agosto 2006.

connesso all'invecchiamento della popolazione e la necessità di consentire una graduale riduzione della pressione tributaria e contributiva indotta dalla concorrenza internazionale¹⁰. Ciò richiede un deciso contenimento della spesa pubblica primaria, che peraltro, di per sé, non risolve l'ulteriore problema del pagamento degli interessi sul debito in precedenza contratto.

Gli sforzi verso il contenimento della spesa pubblica, se non sono accompagnati da correlative riforme strutturali di fondamentali comparti di spesa, ma attuati mediante una sua riduzione generalizzata e uniforme o fissando limiti di cassa, producono quasi sempre effetti distorsivi e temporanei. Tuttavia tali riforme strutturali hanno effetti soltanto nel medio-lungo periodo e non possono avere un impatto immediato.

Il contenimento della spesa realizzato al di fuori di un contesto di riforma strutturale ha maggiori probabilità di riuscire e di durare se si accompagna a un migliore impiego delle risorse disponibili, che è, in ogni caso, un obiettivo di per sé desiderabile, in quanto accresce la quantità e la qualità dei servizi pubblici forniti ai cittadini¹¹.

Il pareggio di bilancio come rinnovato strumento di politica economica.

Negli ultimi mesi, in Europa si è assistito a momenti di gravissima difficoltà da parte di Stati come la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo. Nel contempo, l'Unione Europea ha esercitato una fortissima pressione, sfociata poi nel "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria", per l'imposizione di regole di rigore vincolanti le politiche di bilancio degli Stati membri della Comunità. Questa spinta ha indotto i legislatori di diversi Paesi europei, tra cui l'Italia, ad intervenire sulle regole costituzionali in tema di bilanci.

La riforma ha introdotto una modifica testuale dell'art. 81 Costituzione attraverso la quale viene assicurato l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del

¹⁰ Cfr. A. Pedone, *op. cit.*

¹¹ Cfr. A. Pedone, *op. cit.*

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.

Resta ferma la necessità che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provveda ai mezzi per farvi fronte.

Riguardo a tali innovazioni sono fundamentalmente due gli aspetti da analizzare: l'opportunità, a livello di politica economica, dell'imposizione di regole di bilancio che vincolino gli Stati al pareggio; quali siano gli organismi e le procedure più adatti per assicurare il rispetto di tali regole.

Un vincolo al bilancio in pareggio potrebbe rappresentare una regola semplice da applicare e verificare, ma potrebbe anche rivelarsi inadeguata al raggiungimento dello scopo avuto di mira, o, per alcuni, addirittura dannosa. Infatti, durante le recessioni è perfettamente naturale e fisiologico avere dei deficit di bilancio, da compensare poi nei periodi di crescita sostenuta, mentre un vincolo di bilancio in pareggio impedirebbe questo naturale aggiustamento ciclico del bilancio pubblico¹².

Un punto che merita particolare attenzione è che la crescita dell'economia è un fattore dipendente dalle manovre sui conti pubblici e risente soprattutto dalla loro composizione (aumenti di tasse o tagli alle spese).

Le manovre per riportare i conti pubblici verso il pareggio, specie se la loro composizione è sbilanciata verso la tassazione, possono provocare una caduta del reddito accentuata¹³. La composizione della manovra può avere effetti più incisivi del saldo che produrrà; le misure costruite prevalentemente aumentando le tasse hanno, infatti, effetti recessivi più rilevanti rispetto a quelle costruite riducendo le spese.

¹² L'inizio di una fase di recessione, ha reso necessario nel corso del 2011 provvedere ripetutamente alla correzione dei conti pubblici. Le previsioni della Commissione indicavano per l'Italia, nel 2012, una caduta del prodotto di mezzo punto percentuale, anche il Governatore della Banca d'Italia, nella sua audizione in Parlamento, ha stimato la minore crescita in mezzo punto di Pil, mentre nel recente documento di aggiornamento del DEF il calo è stimato ben più elevato (-2,4%).

¹³ Secondo le stime economiche della Nota di Aggiornamento al DEF il PIL è previsto contrarsi del 2,4 per cento nel 2012. Nel 2013, sulla base del profilo ipotizzato, la crescita sarebbe lievemente negativa, per migliorare ulteriormente nel biennio successivo. In media d'anno, nel 2013 il PIL si ridurrebbe dello 0,2 per cento, principalmente per l'effetto di trascinamento del calo registrato l'anno precedente; infatti la variazione trimestrale del PIL inizierebbe ad essere positiva già a partire dal primo trimestre.

Ridurre le spese comporta in prospettiva la possibilità di una minore gravosità del prelievo fiscale, mentre senza incidere sul fronte delle uscite le imposte continueranno a inseguire la spesa, come è accaduto negli ultimi dieci anni¹⁴. Gli effetti recessivi della manovra potrebbero essere più contenuti se essa generasse un «effetto fiducia» tra gli investitori, con conseguente riduzione dei tassi di interesse.

Di qui si può trarre la conclusione che, durante le fasi avverse del ciclo, energiche manovre di correzione dei conti pubblici possono avere effetti negativi sull'economia e provocare la riduzione del prodotto, alla quale si accompagnano due ordini di conseguenze negative: il primo consiste nella correlativa riduzione del gettito delle imposte sensibili all'andamento del reddito ed il secondo riguarda la maggiore necessità di interventi a sostegno delle famiglia e dell'impresa. In sostanza, se le manovre producono sensibili effetti negativi sull'economia, è possibile che perdano di efficacia sino al punto di non produrre affatto benefici sul saldo. Va anche tenuto in considerazione che tali effetti sono sensibili alla composizione della manovra e che le riduzioni di spesa, specie se attuate in un contesto di riforme strutturali, hanno effetti decisamente meno recessivi.

La questione della possibile inopportunità di irrigidire le politiche di bilancio in una fase recessiva ha formato l'oggetto della lettera dei cinque premi Nobel al presidente Obama, nella quale vengono messi in evidenza gli effetti negativi sull'economia che ne potrebbero derivare. La necessità di chiudere ogni anno il bilancio in pareggio potrebbe nei periodi di crisi economica non consentire di fronteggiare le spese, quali i sussidi di disoccupazione, che limitano la contrazione del reddito disponibile, aggravando così la recessione¹⁵.

¹⁴ Cfr. A. Alesina - F. Giavazzi, *Le scelte da fare e i pericoli reali: se la recessione vanifica la manovra*, in *Corriere della Sera* 11 dicembre 2011. Gli autori sostengono che l'esperienza degli anni novanta, quando l'aggiustamento dei conti pubblici fu simile a quello attuale sia per entità, sia per composizione (anche allora quasi solo tasse), suggerisca come nel prossimo anno il prodotto interno (Pil) potrebbe cadere di una cifra superiore all'1 per cento. Se ciò si verificasse si renderebbe necessaria una nuova manovra. Gli autori aggiungono poi che le riduzioni di spesa, se accompagnate da riforme strutturali e liberalizzazioni, hanno effetti recessivi molto contenuti, se non addirittura di segno contrario, proprio perché generano un «effetto fiducia».

¹⁵ La lettera è stata preparata dall'Economic Policy Institute e dal Center on Budget and Policy Priorities. Nelle fasi di recessione l'introduzione del principio del pareggio potrebbe generare effetti indesiderabili, richiedendo imponenti

La più ovvia controindicazione alla fissazione di un rigido principio del pareggio è che questo potrebbe implicare la rinuncia a condurre, se ve ne fosse bisogno, politiche fiscali anti-cicliche¹⁶.

La determinazione di un vincolo di bilancio in pareggio corretto per il ciclo ha proprio lo scopo di consentire una certa flessibilità, per evitare che durante le fasi recessive il vincolo di pareggio svolga una funzione prociclica. In tale impostazione non si considera il semplice saldo di bilancio, ma quello corretto per il ciclo; in tal modo si consente, in pratica, un moderato disavanzo nelle fasi di recessione. Con questo genere di correttivi si determina una regola efficiente, ma si genera comunque il problema di stabilire le modalità per effettuare la correzione ciclica.

Probabilmente, le classi politiche sarebbero restie ad individuare il momento di accumulare surplus per compensare i deficit, poiché il riconoscimento di un tale status dell'economia nazionale avrebbe come effetto la limitazione della capacità di spesa del Governo in carica.

Nelle fasi in cui la crescita economica è più contenuta, è da considerare che il pareggio di bilancio potrebbe non assicurare la riduzione del debito pubblico in precedenza creato: diventa conseguentemente necessario, in vista della riduzione dello *stock* del debito accumulato, esporre avanzi di bilancio, che dovranno essere di importo rilevante e realizzati per periodi di tempo prolungati, se il debito accumulato ha raggiunto dimensioni ingenti¹⁷.

Tra le proposte avanzate dalla scienza economica sul tema, vi è anche quella di richiedere un bilancio in pareggio escludendo le spese per investimenti pubblici; quest'idea presenta però un duplice ordine di problemi. In primo luogo, potrebbero esistere nell'attuale momento di crisi interventi che hanno maggiori priorità rispetto al potenziamento delle infrastrutture. In secondo luogo, e soprattutto, tale previsione potrebbe rivelarsi, nei fatti, una scappatoia, dal momento che si potrebbe verificare una spinta verso la

tagli al bilancio in un momento in cui l'economia è debole, aggravando la recessione e rendendo più problematica la ripresa.

¹⁶ Cfr. G. Pisauro, *Pareggio in Costituzione? Vaste programme...*, in *lavoce.info*, 8 agosto 2011.

¹⁷ Cfr. D. Cabras, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *forumcostituzionale.it*, 27 gennaio 2012.

riclassificazione come investimenti di molte spese invece del tutto improduttive.

In sintesi, regole semplici, come quella di un bilancio sempre in pareggio, sono relativamente facili da applicare, ma potrebbero risultare inefficienti per fronteggiare le fasi avverse del ciclo. Regole più flessibili non comprimono eccessivamente la politica di bilancio, ma si prestano, invece, a distorsioni e elusioni dettate dalle esigenze politiche¹⁸.

Meccanismi di garanzia del rispetto delle nuove regole

Preso atto della declinazione del pareggio di bilancio inserita nella novella costituzionale, che ammette la possibilità di tener conto degli effetti del ciclo, rimane sempre aperto il problema della valutazione delle correzioni ammissibili, e specialmente di chi debba far rispettare le regole di bilancio. Se da un lato la possibilità di adattamento della regola può rilevarsi opportuna, dall'altra la mancata esatta indicazione delle circostanze che possono consentire la deroga al principio di equilibrio può consentire il perdurare di applicazioni poco rigorose.

L'Unione europea ha cercato in passato con il patto di stabilità di imporre regole fiscali ai Governi nazionali, ma essi, soprattutto quelli dei paesi più forti, sono sempre rimasti restii a delegare il loro controllo di bilancio a istituzioni sovranazionali.

Deve essere, quindi, esaminato il profilo della effettiva coerenza dell'impianto normativo introdotto, attraverso la verifica degli strumenti che ne sono posti a presidio; è quindi necessario interrogarsi in quale sede se ne possa comunque imporre il rispetto.

La legge prevede a tal fine un rafforzamento dei servizi parlamentari, attraverso l'introduzione di un Organismo indipendente, nell'apprezzabile esigenza di potenziare i meccanismi di tutela preventiva e successiva dei conti pubblici e dei relativi precari equilibri finanziari, a salvaguardia della innovativa regola del pareggio di bilancio.

¹⁸ Cfr. A. Alesina, *Il rigore per legge è un'illusione*, in *l'Espresso*, n. 6, LVIII, 9 febbraio 2012.

La norma ne prevede l'istituzione con legge rinforzata, e devolve alle Camere, "nel rispetto della relativa autonomia costituzionale"¹⁹, la regolamentazione della disciplina dell'organizzazione e del funzionamento di tale organismo. Tale soluzione "ripropone le difficoltà – già sperimentate nell'operare di molte delle *Authority* finora costituite – di assicurare un'operatività al riparo dai condizionamenti della maggioranza che esprime il Governo di legislatura"²⁰.

La soluzione adottata potrebbe rivelarsi, quindi, inadeguata alla realizzazione della enunciata condizione della sua effettiva indipendenza, che appare indispensabile per un ottimale espletamento dei delicati compiti affidati all'organo. Emerge, inoltre l'esigenza che la nuova struttura non venga a sovrapporsi all'operato dei preesistenti organi che espletano fondamentali funzioni di controllo sull'uso delle risorse finanziarie pubbliche²¹.

La emananda legge rinforzata dovrà porre particolare attenzione alle funzioni che l'ordinamento devolve alla Corte dei conti, organo neutrale ed indipendente di rilevanza costituzionale, evidenziando la netta differenziazione e complementarietà tra i compiti devoluti all'Organismo indipendente e quelli della Magistratura contabile, che, é bene sottolineare, rivestono posizioni "ontologicamente diverse"²².

Nella valutazione dell'efficacia dell'intervento proposto, che parte dall'idea che, affidando le regole a presidio della stabilità finanziaria ad una fonte gerarchicamente sovraordinata, si può ottenere l'effetto di imporre vincoli al legislatore ordinario; altra questione di rilievo consiste nel verificare a quale soggetto e con quali modalità sia affidato il compito di attivare le procedure per imporne il rispetto.

Una funzione preventiva è affidata all'Organismo di cui si è detto, ma l'attività e l'iniziativa di tale organo sconta il difetto d'origine dell'inserimento nell'ambito parlamentare, per cui i suoi componenti non possono essere

¹⁹ Cfr. art. 5 lettera f.

²⁰ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, già citato parere 3/2011/CONS, pag.10.

²¹ Dovranno essere evitate commistioni con le specifiche competenze a questa attribuite, in materia di monitoraggio e controllo dei conti pubblici e nel connesso potere di censura delle gestioni e dei comportamenti illegittimi, irregolari, inefficaci, inefficienti ed anti economici delle pubbliche amministrazioni.

²² Cfr. ancora il parere delle Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti, n. 3/2011/CONS, pag. 12.

realmente considerati indipendenti, in quanto nello schema di democrazia parlamentare bipolare tende a costituirsi una continuità tra il governo e la sua maggioranza.

Ma allora quale organo nazionale dovrebbe essere preposto a far rispettare queste regole? Elevare a livello costituzionale le regole in argomento implica, in ultima analisi, la possibilità di un vaglio di costituzionalità delle leggi che si pongono in contrasto con i principi posti, anche alla luce della legislazione interposta.

La questione non si pone, quindi, sulla competenza dell'organo chiamato a decidere, ma semmai sulle modalità di accesso al giudizio di costituzionalità in caso di violazione dell'art. 81.

L'esperienza dimostra che nella materia non è possibile configurare la presenza di interessi contrapposti che possano sfociare in una sede contenziosa, mancando un soggetto portatore dell'interesse della tutela erariale. Tale salvaguardia della regolarità della finanza pubblica trova sede esclusivamente nella tutela del diritto oggettivo nell'interesse della legge.

Per questa ragione, l'accesso alla Corte costituzionale per violazione dell'articolo 81 è sostanzialmente riservato alla Corte dei conti, che tuttavia ha limitate occasioni per esercitarlo effettivamente. Sinora la Corte dei Conti, infatti, ha potuto rimettere al giudice delle leggi le questioni di legittimità costituzionale soltanto in via incidentale²³: le circostanze per tale rimessione sono costituite o dal giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato, oppure dal controllo preventivo di legittimità sui decreti di variazione al bilancio dello Stato.

Per assicurare l'effettiva chiusura di un sistema volto a garantire l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche, potrebbe risultare indispensabile ampliare le possibilità di adire il giudice delle leggi da parte della Corte dei conti, attraverso una facoltà di accesso diretto alla Consulta.

Per raggiungere i risultati voluti, non basta prevedere un sistema di analisi, verifica e valutazione, se esso non è corroborato da un'indispensabile

²³ Cfr. F. Cerisano, *Authority per controllare i conti*, in *Italia Oggi*, 30 novembre 2011.

procedura di chiusura, con carattere sanzionatorio, di competenza della Corte costituzionale, su iniziativa della magistratura competente, che non può che essere individuata in quella contabile²⁴.

²⁴ La questione è stata esposta in tali termini dal presidente della Corte dei conti Giampaolino in una lettera al presidente della Camera dei Deputati, inviata durante il corso dell'iter del progetto di riforma.