

# La “pubblicità” dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti

*Giacinto della Cananea*

Università di Napoli “Federico II” – [giacinto.dellacananea@unina.it](mailto:giacinto.dellacananea@unina.it)

versione provvisoria

## 1. Questioni controverse

La trasformazione della Cassa depositi e prestiti, da ente pubblico economico a società per azioni, e la correlativa dismissione d’una quota delle azioni ha avuto l’effetto di spostare la sua situazione patrimoniale al di fuori dei conti economici nazionali? I debiti accumulati dai comuni italiani, mediante operazioni di finanziamento (c.d. derivati), i cui rischi non sono stati adeguatamente soppesati, fanno aumentare lo *stock* del debito pubblico italiano? Se il governo nazionale tornasse a indebitarsi per effettuare investimenti, per dotare l’Italia di infrastrutture degne d’una moderna democrazia industriale, quelle emissioni potrebbero essere escluse dalle operazioni rilevanti ai fini del rispetto degli obiettivi concordati in sede comunitaria?

I problemi appena esposti, alcuni dei quali sono ormai discussi al di fuori della ristretta cerchia degli addetti ai lavori, sollevano due grandi questioni. Quella che riguarda più direttamente il tema di questa relazione è quale sia l’ambito del divieto dei disavanzi pubblici eccessivi, da tempo al centro dell’attenzione delle sedi istituzionali, oltre che delle sedi scientifiche. Poiché si tratta d’una nozione impiegata dalle norme primarie, anzi da norme che nell’ordine giuridico dell’Unione europea hanno rango costituzionale, è dovere dei giuristi spiegarne il significato e l’efficacia. Per impostarne correttamente l’esame, però, bisogna prima porsi la questione di come sia possibile che le norme fondamentali ai fini della determinazione dell’ambito della finanza pubblica (che è nozione costituzionalmente rilevante: articoli 119 della Costituzione del 1948 e 117, terzo comma, del testo vigente, modificato nel 2001) provengano da altre fonti. Tuttavia, la questione logicamente e storicamente preliminare, pur se più generale, è quale sia la nozione di Pubblica Amministrazione. Fino a pochi decenni fa, la definizione di Pubblica Amministrazione e la ricognizione dei suoi confini non ponevano soverchi dubbi. In seguito, entrambe sono divenute notevolmente incerte.<sup>1</sup>

## 2. Dal settore statale al settore pubblico allargato

Il punto da cui muovere è il mutato modo di concepire la finanza pubblica. Un tempo essa coincideva con la finanza statale. La Costituzione del 1948 ha distinto la finanza statale da quella regionale e locale, pur prevedendone il coordinamento. Ma il coordinamento è stato ostacolato dalla diversità morfologica di quegli enti e del loro regime giuridico.

---

<sup>1</sup> S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 7.

Sono sufficienti alcuni richiami essenziali. Tra gli anni sessanta e gli anni novanta, non vi è stato soltanto un incremento nel numero delle figure organizzative esistenti, riscontrabile per quanto concerne i ministeri e ancor di più per gli enti pubblici. È cambiata la morfologia delle pubbliche amministrazioni. Alle cinque Regioni a statuto speciale si sono aggiunte le quindici a statuto ordinario, senza peraltro che cessasse l'istituzione di nuove Province. Si sono moltiplicati e differenziati gli enti pubblici di tipo funzionale, l'attività dei quali è spesso regolata quasi interamente dal diritto privato (assenza di poteri autoritativi, attività esclusivamente contrattuale, giurisdizione del giudice ordinario). Ad essi si sono affiancate sempre più spesso, fino al punto di sopravanzarli nel numero, le società in mano pubblica, per lo più rette dal codice civile, ma anche da norme speciali. Entrambi gli sviluppi hanno indotto un consistente aumento degli addetti alle pubbliche amministrazioni, i quali superano i cinque milioni, ciò che spiega tanto il ruolo sempre più rilevante delle amministrazioni come mediatrici (anche impropriamente) del conflitto sociale, quanto l'elevato tasso di adesione ai sindacati che le denota.

I problemi che ne sono derivati non sono pochi, né di trascurabile rilievo, per esempio se e fino a che punto le Regioni possano darsi proprie regole contabili o se le società subentrate agli enti pubblici economici debbano restare sottoposte al controllo che la Corte dei conti svolge sugli "enti" ai quali il bilancio statale eroga contributi in via ordinaria (articolo 100, secondo comma, della Costituzione). Non a caso, è proprio in ambito finanziario che si è cercato d'individuare un'area comune alle amministrazioni statali, a quelle pubbliche non statali, a quelle private ma sotto il controllo del potere pubblico. Vi si è provveduto sia con criteri giuridici, sia con criteri statistici.

Dal punto di vista giuridico, si è messo in discussione il dogma della separatezza tra l'area pubblica e quella privata. La legge n. 468 del 1978, in particolare, ha affinato il concetto di *settore pubblico allargato*. Vi ha incluso lo Stato e altri enti territoriali (Province, Comuni), numerosi enti pubblici nazionali indicati nell'allegato alla legge e in decreti successivi, le aziende degli enti locali, gli ospedalieri e quelli portuali, l'Ente nazionale per l'energia elettrica. Un rapido sguardo è sufficiente per rendersi conto della notevole varietà morfologica e funzionale delle figure soggettive incluse. Tra di esse vi era un grande ente pubblico economico, ma non le società in mano pubblica. Lo scopo, d'altronde, era di natura economica, cioè valutare l'apporto che il settore pubblico traeva dalle casse statali, segnatamente per finanziare grandi servizi pubblici nazionali (elettricità, ferrovie). Sono stati equiparati alle pubbliche amministrazioni, inoltre, gli enti religiosi e perfino le società in mano privata, ove si concretizzino i requisiti previsti dalle norme comunitarie che reggono gli appalti pubblici.

Procedendo con criteri di tipo statistico, invece, si sono distinte le varie figure giuridiche soggettive a seconda che esse producessero beni e servizi destinati alla vendita oppure i cui costi erano finanziati mediante il prelievo, diretto o indiretto. Criteri di questo tipo inducono a includere nel settore pubblico gli organismi che svolgono attività di ordine (come i ministeri e, adesso, le autorità indipendenti incaricate di regolare vari mercati) e di erogazione di servizi; a escludere, invece, gli organismi che agiscono nei settori produttivi. Questo secondo tipo di criteri, pur convenzionali e discutibili per alcuni aspetti, hanno acquistato un crescente rilievo giuridico. Ciò è dipeso, prima ancora e più che dalla legislazione contabile, dalla circostanza che fin dagli anni settanta la contabilità nazionale ha adottato il sistema Sec. A questo sistema, più precisamente al Sistema

europeo dei conti 1995 (Sec 95), fa riferimento il Regolamento del Consiglio n. 2223 del 1996. Esso è richiamato dalle norme comunitarie successive. È stato infine esteso a tutte le amministrazioni con il d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997.

### 3. Genesi e finalità del divieto dei disavanzi pubblici eccessivi

Nel frattempo, vi è stata una svolta che è corretto ritenere di rilievo costituzionale. Il Trattato sull'Unione europea ha introdotto prevedono principi, standard, tecniche di controllo. Il principio di fondo, al quale l'intera cornice normativa comunitaria delle finanze pubbliche è teso, è quello della stabilità della finanza pubblica, oltre che della moneta. Da *ratio* non scritta dell'azione dei ministri del tesoro e dei governatori delle banche centrali è divenuta la *Grundnorm* delle politiche finanziarie pubbliche. Essa richiede che i governanti nazionali si astengano dal tenere condotte imprudenti (*moral hazard*). La *ratio* è che, in regime di piena mobilità dei capitali, quei rischi possono propagarsi all'intera Unione europea, mettendo a repentaglio la saldezza della struttura finanziaria tutta.<sup>2</sup>

Per evitarlo, il Trattato vieta i disavanzi pubblici eccessivi (articolo 104). Impone agli Stati che aderiscano alla terza fase dell'unione economica e monetaria, adottando l'euro, di osservare una serie di standard, quantitativi e soprattutto qualitativi, relativi al debito e al disavanzo. Prevede specifici controlli in funzione di osservanza di quegli standard, irrigiditi dal Patto di stabilità del 1997, nel quadro della procedura di sorveglianza multilaterale.<sup>3</sup> Addossa ai governi nazionali la responsabilità dei conti delle pubbliche amministrazioni, per cui questi si sforzano d'imbrigliare i governi locali.

Quanto finora osservato torna utile per comprendere il significato che il divieto dei disavanzi pubblici eccessivi assume. Esso è, a un tempo, norma sostanziale applicativa del principio cardine e norma d'apice della disciplina procedurale alla quale gli Stati membri hanno unanimemente concordato di assoggettarsi, rinunciando a quel che rimaneva – in un'epoca di più accentuata globalizzazione – delle proprie prerogative sovrane in ambito finanziario.<sup>4</sup> Contrariamente al governo della moneta, tuttavia, il governo della finanza si ispira al principio di sussidiarietà. Le regole e i controlli comunitari restringono, non annullano, le possibilità di manovra delle quali i singoli Stati dispongono. Lasciano intatti i margini di scelta discrezionale relativi alla determinazione dei livelli di tassazione, quelli concernenti la distribuzione della spesa pubblica tra i vari programmi, la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese d'investimento. Contribuiscono, peraltro, a diffondere la consapevolezza della insostenibilità di alti livelli del debito pubblico e del disavanzo. Diventa cruciale, dunque, discernere i criteri ai quali bisogna attenersi per determinare la pubblicità del debito e del disavanzo.

---

<sup>2</sup> Un rischio di questo tipo è stato riscontrato, negli anni Novanta, nel dilatarsi del debito pubblico italiano, vertiginosamente asceso dal 58 per cento del prodotto interno lordo nel 1980 al picco del 124 per cento toccato nel 1994.

<sup>3</sup> G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996; *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, Riv. dir. fin. Sc. fin., 2001, p. 599.

<sup>4</sup> R. Perez, *La finanza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, I, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., p. 1559.

#### **4. I criteri per la determinazione dei disavanzi pubblici**

Contrariamente a quanto viene sostenuto nei media e a volte perfino in documenti ufficiali, il Trattato sull'Unione europea non stabilisce gli standard di tipo quantitativo ai quali bisogna attenersi per accertare se il debito pubblico e il disavanzo siano sostenibili. Non effettua neppure una ricognizione dei confini del settore pubblico. Vi provvede in entrambi i casi il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, che ha uno status giuridico diverso, potendo essere modificato in forme semplificate, posto che vi sia l'unanime consenso degli Stati membri. Per quanto concerne la determinazione dell'ambito di applicazione del divieto dei disavanzi pubblici eccessivi, l'articolo 2 stabilisce che, nell'articolo 104 C del Trattato e nel Protocollo, per "pubblico" "si intende la Pubblica amministrazione, vale a dire l'amministrazione statale, regionale o locale e i fondi di previdenza sociale, ad esclusione delle operazioni commerciali, quali definiti nel Sistema europeo dei conti economici integrati".

Da ciò emergono tre aspetti degni di nota. Innanzitutto, il Protocollo non dà una definizione del settore pubblico. Non segue neppure la tecnica impiegata dalla legge n. 468 del 1978, consistente nell'individuare in modo analitico le figure giuridiche soggettive assoggettate a quel divieto. S'ispira a una diversa tecnica, consistente nella enumerazione delle categorie alle quali quelle figure giuridiche soggettive vanno ascritte.

Nell'enumerare quelle categorie, le norme comunitarie non dettano una disciplina tanto dettagliata da non lasciare spazio ai pubblici poteri nazionali. Esse non agiscono, cioè, in funzione di armonizzazione. Presuppongono, e lasciano intatta, non soltanto la diversità degli assetti istituzionali, ma anche una varietà di tecniche d'intavolazione dei bilanci pubblici. Tuttavia, il Protocollo – ecco il secondo aspetto degno di nota – limita la discrezionalità di cui gli Stati dispongono, servendosi di due criteri. Si tratta, da un lato, del tradizionale criterio di tipo soggettivo. Esso manifesta la propria rilevanza nei riferimenti allo Stato e agli altri enti territoriali. Dall'altro lato, però, la finanza viene considerata anche sotto un diverso profilo, oggettivo. Agli enti territoriali, infatti, si aggiungono i fondi di previdenza, indipendentemente dalla natura dei gestori. In questo caso, le passività e le attività detenute da quegli enti assumono un rilievo oggettivo, per l'essere determinate risorse finanziarie destinate a soddisfare interessi pubblici, sotto controllo pubblico, al di fuori d'ogni logica di tipo commerciale nell'offrire beni o servizi.

L'ulteriore aspetto, non ultimo per importanza, consiste – appunto – nel fatto che alle operazioni commerciali, al pari degli altri aggregati, si faccia riferimento nei termini indicati dal Sec 95, allegato al Regolamento n. 2223 del 1996. Si tratta, sotto il profilo giuridico, d'un rinvio. Ma, siccome il rinvio concerne il Sistema europeo dei conti economici integrati, non il Regolamento, esso deve essere inteso come aperto. Esplica i propri effetti, cioè, in rapporto a tutte le successive modificazioni delle norme giuridiche dell'Unione, le quali a loro volta recepiscono regole tecniche.

#### **5. Gli inconvenienti che ne sono derivati**

Detto tutto il bene possibile delle norme comunitarie che, in un Paese pesantemente indebitato e preda più di altri degli *animal instincts*, hanno consentito l'avvio di un risanamento senza precedenti in assenza di conflitti armati, bisogna pure dire – però –

che la loro attuazione ha prodotto non pochi inconvenienti. Quello più spesso segnalato dai critici è la natura convenzionale degli standard di tipo quantitativo. Quello principale, peraltro, è consistito nel mettere in primo piano gli indicatori di tipo finanziario, anziché gli standard riguardanti le attività da porre in essere per soddisfare gli interessi espressi dal corpo sociale. Un altro inconveniente deriva dal fatto che, per eludere le norme comunitarie e i relativi controlli, in vari Paesi si sono utilizzati espedienti.

Poiché il detenere passività riferibili, in vario modo, alle pubbliche amministrazioni così intese comporta il rischio di essere assoggettati a controlli più specifici e, soprattutto, alle misure di tipo comminatorio e sanzionatorio previste dall'articolo 104 del Trattato di Roma, i governi nazionali hanno cercato in più modi di spostare una serie di operazioni finanziarie al di fuori del perimetro considerato dal Sistema europeo dei conti economici integrati. Per esempio, il Governo francese ha cercato di escludere dal computo dei disavanzi eccessivi le poste passive relative alla previdenza dei ferrovieri.

Nel nostro Paese, si sono avute iniziative simili. Ma si sono manifestati, altresì, problemi specifici, per effetto delle misure di contenimento della spesa. Per esempio, nel 2006, la riduzione degli stanziamenti a favore del gestore della rete ferroviaria italiana ha messo in discussione la collocazione della stessa al di fuori del perimetro della Pubblica amministrazione. Quella collocazione si fondava, infatti, sul presupposto che il rapporto tra i ricavi provenienti dalle vendite di servizi e i costi di produzione si situasse al di sopra della soglia del 50 per cento. Ma la riduzione degli stanziamenti rischiava di pregiudicare il raggiungimento di quella soglia. Rischiava, così, di dar luogo a un aumento sia dell'indebitamento netto, sia del debito pubblico. In altri casi, vi è stata la tendenza a considerare le norme comunitarie soltanto come un vincolo, a subirle come un elemento d'irrigidimento delle attività da svolgere. Si sono moltiplicate, così, le iniziative di "ingegneria contabile", volte a portar fuori dall'area dei conti pubblici determinate operazioni finanziarie o interi enti. Questa è stata non l'unica, ma una tra le principali finalità della trasformazione della Cassa depositi e prestiti attraverso la quale lo Stato, all'epoca di Cavour, s'improvvisò banchiere per promuovere gli investimenti. Essa ha costituito un fondamentale meccanismo di allocazione delle risorse, per più di un secolo, a sostegno dei poteri locali. Nello scorcio del XXI secolo, è stata trasformata in società per azioni. Una volta classificata come *market entity*, diventava possibile portare fuori dall'area delle pubbliche amministrazioni le sue attività, o almeno una rilevante parte di esse. Lo stesso effetto derivava dalle operazioni di cartolarizzazione di crediti vantati dagli operatori economici nei confronti degli enti del settore sanitario. Il moltiplicarsi di queste iniziative induceva – però – l'Ufficio statistico della Comunità (Eurostat) a mettere in dubbio l'effettivo trasferimento al di fuori del settore pubblico, a valutare la possibilità di riclassificare quelle operazioni.<sup>5</sup>

## 6. L'adeguatezza dell'ordinamento italiano

Dietro questi inconvenienti vi è un problema più generale e serio. Esso riguarda l'adeguatezza dell'ordinamento italiano. Per coglierne l'importanza, è sufficiente

---

<sup>5</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, *Sintesi della verifica sui conti pubblici 2006*, Roma, 6 giugno 2006, p. 10.

constatare che il Protocollo allegato al Trattato<sup>6</sup> stabilisce due ulteriori norme. Il primo è un obbligo d'informazione, nei confronti della Commissione, circa lo stato dei conti pubblici. Il secondo è un obbligo di adeguamento delle "procedure di bilancio" al fine di rendere possibile il rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria.

Nell'ordinamento italiano, peraltro, non si dispone ancora di metodologie comuni per la rilevazione dei fatti finanziari. La Banca d'Italia e la Corte dei conti hanno più volte segnalato che le rappresentazioni contabili effettuate dai governi decentrati (regionali e locali) divergono in grado tutt'altro che marginale, ostacolando una piena conoscibilità dei conti pubblici.<sup>7</sup> La funzione di controllo spettante a ogni governo centrale nei confronti dei governi decentrati ne risulta compromessa, esponendo la Repubblica alla responsabilità nei confronti dell'Unione europea. Vi influisce negativamente il tentativo di sottrarsi a controlli percepiti come invasivi, e suscettibili di dar luogo alla comminazione di sanzioni. Un ulteriore fattore di complicazione discende dalla riforma costituzionale del 2001. Essa ha eliminato la riserva di legge statale prevista dall'articolo 119 in tema di coordinamento della finanza pubblica. Ha incluso sia il coordinamento della finanza, sia l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di competenza legislativa concorrente, per le quali – cioè – lo Stato stabilisce soltanto i principi fondamentali, le regioni tutte le altre norme. Ciò ha alimentato un'erronea concezione dell'autonomia degli enti territoriali, come immunità da limiti e controlli. In realtà, solo una volta che sia rispettata la condizione fondamentale, ossia la possibilità di ricondurre a sintesi i fatti finanziari emersi nelle gestioni, può esplicitarsi l'autonomia della quale essi sono titolari.

---

<sup>6</sup> In base all'articolo 3, "Gli Stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dal trattato in questo settore. Gli Stati membri riferiscono alla Commissione, tempestivamente e regolarmente, in merito al loro disavanzo, previsto ed effettivo, nonché al livello del loro debito".

<sup>7</sup> "Siamo ancora molto lontani da una struttura contabile che permetta un'adeguata conoscenza della situazione generale dei conti del settore pubblico, indispensabile per garantire gli equilibri di finanza pubblica e per assicurare il rispetto dei vincoli finanziari posti dalla Ue e articolati nel Patto di stabilità e crescita": P. De Ioanna – L. Rizzuto, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e autonomia contabile delle aree regionali con divari di sviluppo economico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2006, p. 674.