

CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ
NELLA FINANZA PUBBLICA ITALIANA
NEL CONTESTO POST-PANDEMICO
Opportunità di riforma o risposte contingenti?

a cura di
Livia Lorenzoni

EDITORIALE SCIENTIFICA

NAPOLI
2024

RITA PEREZ

INTRODUZIONE ALLA FINANZA PUBBLICA. IL BILANCIO DELLO STATO E I VINCOLI EUROPEI

SOMMARIO: 1. Definizione dell'attività finanziaria. – 2. Le fonti. – 3. I soggetti. – 4. Il bilancio. – 4.1. La procedura di approvazione del bilancio. – 5. La destinazione della spesa. – 5.1. Il deficit e il debito. – 6. L'attività di controllo. – 7. Finanza e Unione europea. – 7.1. Il pareggio di bilancio.

1. *Definizione dell'attività finanziaria*

L'attività finanziaria pubblica consiste in un complesso di azioni con le quali lo Stato, servendosi di una apposita organizzazione amministrativa, che fa capo al Ministero dell'economia e delle finanze (Mef), raccoglie i mezzi necessari per soddisfare un interesse generale.

La raccolta dei mezzi finanziari può avvenire attraverso contratti (es. affitto di un bene pubblico), mediante la vendita di beni pubblici (es. privatizzazioni), a mezzo di concessioni (es. del lido marino), per effetto di sentenze di condanna (es. pagamento di una contravvenzione) e dall'imposizione fiscale. Oggi le entrate raccolte dall'attività finanziaria dello Stato derivano in gran parte dalla imposizione fiscale.

Come si è detto, le entrate sono destinate a soddisfare, attraverso una attività amministrativa, interessi generali, spesso richiesti dalla collettività, come una maggiore tutela della salute o un prolungamento dell'obbligo scolastico. Ma vi sono anche funzioni irrinunciabili dello Stato, come, ad esempio, la funzione di Giustizia o la Rappresentanza con l'estero, che devono essere finanziate con le entrate. Si assiste, così, ad un singolare ampliamento della figura dello Stato finanziatore, che eroga ausili pecuniari a imprese, enti culturali e a famiglie sempre in base a motivi di pubblico interesse o distribuisce il reddito tributario ad altri pubblici poteri come gli enti locali¹.

¹ Cfr. M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, I, Padova, 1988, spec. 1312 ss.

2. *Le fonti*

Pochi sono gli articoli della Costituzione dedicati all'attività finanziaria. Essi sono stati previsti in un momento in cui gli interventi sociali assorbivano il 15 per cento del prodotto interno lordo (pil), in un'epoca in cui, come osservò Guido Carli diversi anni dopo, l'Italia si presentava come uno Stato minimo e nessuno immaginava la tumultuosa e improvvisa crescita della legislazione sociale². Oggi lo Stato sociale assorbe il 70 per cento del pil.

Le norme costituzionali, anche quando individuano gli obbiettivi da conseguire (l'uguaglianza sostanziale, il diritto a una esistenza libera e dignitosa, la tutela del paesaggio), non indicano le risorse e gli strumenti da adottare per il loro raggiungimento. Si limitano a disciplinare alcune procedure o a dettare alcuni principi generali. Ad esempio, l'art. 81 indica la procedura che deve essere seguita per l'approvazione del bilancio e quella che consente il ricorso all'indebitamento, al verificarsi di eventi eccezionali. Impone la copertura finanziaria delle leggi che il Parlamento approva in corso d'anno e dispone che i contenuti della legge di bilancio siano stabiliti con una legge "rinforzata", cioè approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Gli artt. 23 e 53 espongono i principi generali che sovrintendono alla raccolta delle entrate. In particolare, per le entrate derivanti dalle imposte, l'art. 23, ha previsto una riserva relativa di legge, richiedendo che "ogni prestazione personale o patrimoniale non può essere imposta se non in base alla legge". La disposizione, trattandosi di riserva relativa di legge, consente all'amministrazione di regolare con atto amministrativo le modalità da seguire nell'imposizione, richiedendo che la previsione dell'imposta (l'*an* della prestazione patrimoniale), sia sempre autorizzata con una legge.

Anche l'art. 53 riguarda le modalità da seguire per l'imposizione tributaria, disponendo alcuni principi generali. Innanzitutto, la mancanza di categorie di cittadini esonerate dall'obbligo tributario che "tutti" sono tenuti ad assolvere. Inoltre, in base alla propria capacità contributiva, il cittadino è tenuto al pagamento di imposte, improntate al principio del-

² G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, a cura di P. PELUFFO, Roma-Bari, 1993.

la progressività³. La percentuale di progressività è stabilita dal Ministro dell'economia e delle finanze d'accordo con il Presidente del Consiglio dei ministri. Nel nostro ordinamento, le imposte sono pagate su un reddito ripartito in scaglioni (quattro). All'interno di ciascuno scaglione, si applica una aliquota di imposta crescente, seguendo il principio della progressività. In Italia, l'ultimo scaglione non può superare, attualmente, il 43 per cento del reddito tassato. In Francia, l'ammontare dell'ultimo scaglione sale al 47 per cento, mentre in Germania si arresta al 41 per cento, in Inghilterra, scende al 35 per cento, in Portogallo e in Grecia si ferma al 25 e al 24 per cento.

Per integrare la carenza delle disposizioni costituzionali e della esiguità dei loro contenuti, sono stati approvati numerosi atti come leggi ordinarie o anche disposizioni europee che, in diversi momenti dell'esercizio finanziario, e secondo le necessità, hanno introdotto disposizioni che interessano la finanza.

Con riferimento alla normativa europea, si può affermare che la nostra Costituzione è aperta, verticalmente, con l'art. 11, alla Costituzione europea, che si pone al di sopra degli Stati⁴ e che agisce attraverso trattati, regolamenti, norme di diritto derivato e le Carte dei diritti fondamentali. Questa capacità consente di definire l'ordinamento italiano come appartenente al gruppo degli ordinamenti meglio attrezzati per la creazione di rapporti ultrastatali. Tuttavia, la Costituzione italiana pone vincoli di compatibilità che anche il processo di integrazione europea è tenuto a rispettare, come ad esempio il vincolo relativo alla tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione.⁵

³ Legata alla maggiore ampiezza dei compiti e, quindi, delle spese, principio introdotto già da G. JELLINEK, *Legge e decreto*, Milano, 1997.

⁴ In tema si veda G. DELLA CANANEA, *Unione europea e finanza pubblica*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2002, 296 ss. M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.* n. 4/1992.

⁵ La sentenza della Corte costituzionale n. 48/1979 ha fissato un criterio assai preciso: il meccanismo di adeguamento automatico consentito dall'art. 10, non potrà riguardare la violazione dei principi fondamentali (come il principio all'unità della giurisdizione, quello del diritto alla tutela giurisdizionale, quello della protezione dei diritti inalienabili della persona umana. Cfr. Corte Cost., sentenza n. 183/1973, sentenza n. 30/1971 (unità della giurisdizione), sentenza n. 232/1989 (tutela giurisdizionale), sentenza n. 203/1989 (laicità dello Stato). Con la sentenza n. 183/1983, la Corte afferma, per la prima volta, che i regolamenti europei sono direttamente applicabili nell'ordinamento italiano senza obbligo di recepimento. La sentenza n. 103/1988 dispone che il diritto comunitario vincola direttamente, non solo il giudice, ma anche la pubblica amministrazione. Il primato delle fonti

Il processo di integrazione della Costituzione è intervenuto anche dal basso, ad opera dell'ordinamento interno, attraverso l'adozione di leggi ordinarie e di prassi applicative messe in atto dal Parlamento. Ad esempio, nel 1978 è stata prevista, con legge, l'adozione annuale di una legge finanziaria nei confronti della quale la prassi parlamentare ha esteso le procedure costituzionali previste per la legge di bilancio, divenuta subalterna alla prima. Si è avuta, così, la conseguenza di spostare il baricentro della disciplina costituzionale, previsto dall'art. 81 cost., dal Parlamento al governo. Si è confermata, in questo modo, anche a livello nazionale, la natura aperta delle disposizioni costituzionali con le quali si può estendere, anche alle leggi ordinarie, e a mezzo di mere prassi, la "protezione" costituzionale disposta dalle norme dedicate alla finanza⁶.

Ma sulla nostra Costituzione, e sulle costituzioni degli Stati, ha agito anche un'apertura orizzontale⁷ che ha consentito l'introduzione di regole provenienti dagli ordinamenti degli altri Stati, come, per esempio, l'introduzione del principio del pareggio del bilancio, adottato dapprima nella costituzione tedesca e, poi, richiesto agli Stati tramite un trattato intergovernativo. Questo vuol dire, come è stato osservato, che oggi ogni governo è circondato da altri organismi politici, dai quali prima era separato e che «esso deve rendere conto non solo al proprio popolo, ma anche agli altri governi e alla Commissione europea»⁸.

Sotto il profilo interno, oltre alle disposizioni normative e alle prassi applicative, influiscono, oggi, sulla finanza anche gli atti di indirizzo assunti in sede nazionale ma obbligatoriamente controllati, in un intreccio di obblighi nazionali ed europei, dalla Commissione europea, come ad esempio, il Documento di economia e finanza (Def) o il suo aggiornamento (Nadef).

Esistono poi, altri atti di indirizzo di carattere nazionale che influiscono sulla finanza come quelli del Cipe, della Banca d'Italia, dell'Istat. A questi si aggiungono i principi generali del bilancio che riguardano: l'an-

comunitarie su quelle nazionali e la discussione su come configurare i poteri degli Stati a seguito del trattato di Lisbona è analizzato da S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9/2009, 1003 ss.

⁶ Sul profilo, M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale. Lezioni svolte nell'anno accademico 1983-84*, a cura di A. SCOGNAMIGLIO, S. AMOROSINO, A. CANCRINI, Roma, 1984, spec., 74 ss.

⁷ S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2000, 987.

⁸ S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, 87 ss.

nualità, la destinazione pubblica delle entrate; la chiarezza (che però manca di essere rispettata). Basti pensare che il nostro bilancio è approvato, da circa dieci anni, dal Parlamento con una legge organizzata in un solo articolo strutturato in circa 1000 commi!). È richiesta, inoltre, l'efficienza (che spesso non esiste), l'universalità (in base alla quale tutte le entrate, e tutte le spese, devono essere scritte nel bilancio), la speditezza, contraddetta però, da un elevato tasso di residui attivi e passivi (somme per le quali le procedure di entrata o di spesa sono iniziate ma non sono state completate)⁹. Infine, nel caso in cui, all'interno del bilancio, le procedure di entrata o di spesa non siano state attivate, le somme non possono essere reinscritte nei bilanci successivi ma vanno "in economia". Ciò significa che verranno riassegnate, nei bilanci successivi, ad altri settori, in vista di diverse finalità.

3. I soggetti

In base alla Costituzione, i principali soggetti che svolgono funzioni di ordine finanziario, nel nostro ordinamento, sono il Parlamento, il Governo, che sono organi costituzionali, e la Corte dei Conti (titolare della funzione di controllo) che è un organo ausiliario degli organi costituzionali. A questi soggetti, si è aggiunto, con l'Atto unico europeo, del 1986, anche l'Unione europea. Ma con l'intervento europeo la finanza pubblica diviene "materia europea", progressivamente disciplinata dall'Unione europea con i suoi numerosi interventi, limitando il campo di azione degli Stati. Conseguentemente, per effetto dell'azione europea, il bilancio, come si vedrà, perde il suo aggancio con lo Stato, che resta titolare della sola politica economica e non della politica di bilancio.

Va osservato che, nei primi anni successivi alla Costituzione, il Parlamento ha svolto, al momento dell'approvazione dei bilanci, un ruolo di primazia sul governo. In base all'art. 81, il Parlamento approva, infatti, il bilancio di previsione, il rendiconto sui risultati finanziari dell'anno pre-

⁹ I residui hanno una durata superiore alla vita del bilancio, che è annuale, e possono essere riportati anche nei bilanci degli anni successivi per perseguire le medesime finalità (previsione di una entrata o di una spesa). La loro conservazione in bilancio è legata alla permanenza della loro necessità; comunque, non possono essere riportati in bilancio oltre il settimo esercizio successivo a quello dell'iscrizione della somma da erogare o da spendere.

cedente, le leggi in corso d'anno, che comportano spese (cioè quasi tutte le leggi). In aggiunta, dal 1978 il Parlamento approva a metà anno il bilancio di assestamento, concepito come un bilancio dei residui, e la legge finanziaria, introdotta nel 1978 per correggere, ove necessario, i contenuti del bilancio, prima dell'approvazione finale. La legge finanziaria è stata soppressa, nel 2012, con la modifica dell'art. 81 cost. e la sua funzione è stata trasferita nell'attuale legge di bilancio.

Tuttavia, la supremazia del Parlamento e la sua capacità di indirizzo finanziario¹⁰ si sono andate progressivamente attenuando quando, a seguito delle disposizioni europee, a dialogare con l'Unione e a rappresentare il nostro ordinamento in sede europea è stato il governo che partecipa alle riunioni del Consiglio dei ministri finanziari europei (Ecofin) e alle riunioni del Consiglio europeo. In particolare, il governo è tenuto a controllare il rispetto del divieto europeo di deficit e debiti eccessivi e a dare attuazione a una finanza sana che oggi, dopo il 2012, a seguito dell'adozione di un trattato intergovernativo sul *Fiscal compact*, coincide con l'equilibrio di bilancio¹¹. Ma anche il governo perde progressivamente i poteri che aveva guadagnato sul Parlamento, da un lato, sotto il profilo interno, perché la crescente rigidità del bilancio, i cui contenuti, per il 90 per cento, sono destinati a finanziarie spese incompressibili (come pensioni o canoni di affitto per immobili occupati), non gli consentono una programmazione della spesa; dall'altro, per effetto della graduale azione di vigilanza e di controllo sui bilanci nazionali condotta dall'Unione europea¹².

4. Il bilancio

Acquisiti i mezzi finanziari, secondo le disposizioni costituzionali già menzionate, le decisioni del governo che comportano spese e la individuazione delle entrate, a copertura delle prime, la cui riscossione è stata autorizzata dalla legislazione vigente, devono essere scritte nel disegno

¹⁰ In materia di indirizzo finanziario, cfr., G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, spec. 107 ss.

¹¹ In tema, G. D'AURIA, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei Conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, 705 ss. G. COLOMBINI, *Introduzione*, in *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, a cura di G. COLOMBINI, Napoli, 2011, 1 ss.

¹² Si veda il capitolo VII.

di legge di bilancio che sarà discusso e approvato dal Parlamento entro la fine dell'anno. Per diverso tempo, a questi temi e, in particolare, al collegamento tra decisioni dei pubblici poteri che comportano spese e il loro finanziamento attraverso le entrate, è stata dedicata, in Italia, scarsa attenzione.

Analoga indifferenza si è riscontrata nei comportamenti del Parlamento al momento della discussione sul bilancio che rifletteva le decisioni di spesa del governo. Si è trattato di lacune singolari perché la disciplina giuridica del bilancio ha sempre investito quello che il grande studioso tedesco di diritto pubblico del XIX secolo, Paul Laband, chiamava «il diritto del bilancio», la cui titolarità consente la guida dello Stato¹³. Infatti, si è ritenuto, anche in passato, che la disponibilità dei mezzi finanziari assegnasse al suo possessore un rilievo decisivo all'interno della distribuzione dei poteri. D'altronde, questa è anche l'opinione, espressa in epoca più recente, dello studioso statunitense Aaron Wildavsky, secondo il quale la distribuzione delle risorse riflette necessariamente la distribuzione del potere¹⁴.

Poiché, però, le risorse sono scarse, si determinano conflitti al momento delle scelte economiche presentate. Sotto questo profilo, si può ricordare che, quando la Camera bassa prussiana rifiutò di approvare il bilancio, presentato dal Cancelliere Bismark, per l'eccessivo peso delle spese militari, il governo continuò a governare senza presentare i bilanci all'organo rappresentativo, avvalendosi di decreti reali immediatamente esecutivi, escludendo il Parlamento dalla decisione finanziaria.

È solo quando si affermò, nella seconda metà dell'Ottocento, la necessità di un accordo tra Sovrano e Parlamento, scritto nella Costituzione, che l'approvazione del bilancio da parte del Parlamento divenne un atto necessario. E il diritto parlamentare del bilancio apparve come la base dello Stato costituzionale poiché è il Parlamento che organizza e decide per mezzo del bilancio¹⁵.

¹³ C. FORTE, *Presentazione*, P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, Milano, 1997. Il tema è stato affrontato anche da R. GNEIST, *Legge e bilancio*, Milano, 1997.

¹⁴ A. WILDAVSKI, *Bilancio e sistema politico*, Milano, Franco Angeli, 1978; S. CASSESE, *Controllo della spesa e direzione dell'amministrazione*, in *Pol. dir.* n. 1/1973, 39 ss.

¹⁵ G. JELLINEK, *Legge e decreto*, cit. 232 ss. Al potere del Parlamento si collega anche l'antico principio di specializzazione del voto del bilancio. Infatti, in Inghilterra si ebbero, già nel Medioevo, condanne per l'utilizzazione dei fondi del bilancio per finalità diverse da quanto fissato dal re e dai comuni.

Si affermò, così, un principio costituzionale, secondo il quale l'approvazione del bilancio era considerata un diritto del Parlamento, ma anche un dovere. Non era configurabile come un'autorizzazione perché, trattandosi di un atto dovuto, il Parlamento non era in grado di rifiutarlo, negando i mezzi necessari per lo svolgimento dell'attività amministrativa, senza mettere a repentaglio l'intero funzionamento della macchina dello Stato e la stessa permanenza del governo.

Quanto ai contenuti attuali, va osservato che il potere di bilancio del governo, che si manifesta nell'allocazione della spesa, nella deliberazione del suo ammontare e nella individuazione di precisi obiettivi, ha subito, nel tempo, consistenti condizionamenti. Il primo derivante dall'entità della spesa fissa obbligatoria (ad esempio, pensioni o stipendi per il personale in servizio) cresciuta, come si è già osservato, fino a raggiungere un ammontare superiore al 90 per cento delle somme iscritte, in uscita, in bilancio, percentuale che impedisce ogni programmazione della spesa. A questa condizione, che limita le scelte del governo, si devono aggiungere le numerose spese che derivano da *entitlements* che danno luogo all'erogazione di somme, sulla base di impegni generali assunti nel bilancio, legate al verificarsi di eventi futuri e incerti, non prevedibili e non classificabili (ad esempio, non si conosce il numero di persone che nel corso dell'anno ricorreranno al Servizio sanitario nazionale). Questi eventi, se si realizzano, creano in capo al percipiente un diritto non riducibile e in capo allo Stato erogante un'obbligazione *ex lege*.

4.1. *La procedura di approvazione del bilancio*

La procedura per la messa a punto del bilancio di previsione e per la sua approvazione prevede che, a seguito dell'emanazione, nei primi mesi dell'anno, di una circolare da parte della Ragioneria generale dello Stato (RgS), che indica alle singole amministrazioni statali i criteri da seguire per la redazione dello stato di previsione delle spese da compiere, entro il mese di aprile il governo presenti alla Commissione europea il Def. La presentazione del Def apre la fase programmatica del ciclo di bilancio.

Nel Def sono illustrati gli obiettivi finanziari dello Stato. Il Documento è utilizzato dalla Commissione europea per attuare un coordinamento tra le finanze dei diversi Stati ed è redatto dal Presidente del consiglio e dal ministro delle finanze, presentato entro il 10 aprile di ogni anno al Consiglio dei ministri e, quindi, al Parlamento che lo approva con una risoluzione, prima di essere inviato, entro il successivo 30 aprile, alla Com-

missione europea. La risoluzione del Parlamento, una volta assunta, vincola il Parlamento non ai contenuti del Documento ma ad agire, nel corso dell'attività legislativa, in coerenza con quei contenuti che, perciò, non possono essere disattesi dall'approvazione di una successiva normativa.

Il Def è diviso in tre sezioni: il programma di stabilità, che descrive il quadro macroeconomico dello Stato e le strategie per conseguire gli obiettivi europei; le analisi e le tendenze di finanza pubblica, nelle quali sono indicati i risultati e le iniziative adottati nei principali settori di spesa; il Pnrr e la sua attuazione.

I contenuti del Def sono aggiornati con la NadeF (Nota di aggiornamento del Def), adottata entro il 27 settembre di ogni anno. Successivamente alla NadeF, è trasmesso (entro il 15 ottobre), alla Commissione europea anche il Documento programmatico di bilancio (Dpb) che illustra i contenuti del bilancio di previsione e la Commissione europea avrà 45 giorni per valutare se questi rispettano gli obiettivi di bilancio europei.

Compiuti questi atti, il disegno di legge di bilancio, redatto dalla Ragioneria generale dello Stato (RgS) sulla base degli stati di previsione presentati dalle singole amministrazioni, entro il 20 ottobre viene inviato, dal Mef, in Parlamento, seguendo il criterio dell'alternanza. Questo criterio comporta che, ad anni alterni, il disegno di legge di bilancio viene sottoposto, in prima lettura, una volta alla Camera e una volta al Senato.

Il dibattito sul disegno di legge di bilancio discusso, in prima lettura, in una delle due Camere è sempre molto acceso e ha la durata di oltre un mese, riducendo i tempi di discussione a disposizione dell'altra Camera. Da circa dieci anni, il governo, per porre fine alle discussioni, interviene con un maxiemendamento che raggruppa le disposizioni del bilancio sotto un unico articolo, strutturato anche in un migliaio di commi, ponendo, poi, sul disegno di legge la questione di fiducia. In questo modo, si comprime la discussione della Camera che per seconda legge il disegno di legge, alla quale sono riservati tempi ridottissimi (a volte due o tre giorni) per la discussione e per l'approvazione.

Considerando questa prassi, si è detto che, violando le disposizioni costituzionali, in particolare l'art. 72, con l'approvazione della legge di bilancio è stato introdotto un "monocameralismo alternato", dal momento che alla Camera che per seconda legge il disegno di legge di bilancio, manca il tempo per valutarne i contenuti poiché il testo, al fine di evitare l'esercizio provvisorio, deve essere approvato entro il 31 dicembre.

Infatti, se il termine del 31 dicembre non è rispettato, è previsto il ricorso all'esercizio provvisorio di bilancio che, in base alla Costituzione,

art. 81, 5 co, è concesso dal Parlamento, con legge, per un periodo che complessivamente non può superare i quattro mesi, in pratica, non può andare oltre il 30 aprile. Le autorizzazioni all'esercizio provvisorio possono essere più di una, consentite per periodi brevi (negli Usa sono previsti esercizi provvisori che hanno una durata di pochi giorni, a volte di poche ore!), ma, come sopra riportato, complessivamente, l'esercizio provvisorio non può protrarsi oltre il 30 aprile. Dopo questa data, in mancanza di approvazione del bilancio da parte del Parlamento, il governo deve dimettersi.

Nel periodo di esercizio provvisorio, in presenza di erogazioni che, comunque, devono essere eseguite trattandosi di spese obbligatorie, come quelle per stipendi, pensioni o affitti, il criterio adottato è quello di dividere il disegno di legge di bilancio non approvato in dodicesimi (tanti quanti sono i mesi dell'anno), utilizzando gli importi relativi per i mesi (o per le settimane) dell'esercizio provvisorio, senza superare la data del 30 aprile.

Nel bilancio sono scritte le entrate e le spese. In passato, il bilancio era organizzato in circa 6000 capitoli che mostravano la varietà delle singole spese e il loro differente importo. Oggi, per effetto delle leggi n. 196/2009, n. 39/2011 e del d.lgs. n. 90/2016 il bilancio è organizzato in grandi volumi di spesa attribuiti alle singole amministrazioni secondo una articolazione che prevede 34 missioni, che tengono conto delle funzioni attribuite a ciascuna amministrazione. Ogni missione è suddivisa, poi, in diversi programmi di attività, cui corrisponde una spesa. Attualmente i programmi sono 171, all'interno dei quali sono indicati singoli obiettivi da raggiungere con i finanziamenti. A loro volta, i programmi sono suddivisi in 715 azioni che mostrano una articolazione maggiormente dettagliata degli interventi finanziari.

Quanto alle modalità, il bilancio annuale di previsione è redatto in termini di competenza e di cassa. Il bilancio di competenza considera le entrate che lo Stato ha il diritto di riscuotere e le spese che ha l'obbligo di erogare, in base alle disposizioni normative.

Il bilancio di cassa espone le entrate e le spese che saranno effettivamente riscosse e pagate a prescindere dal momento in cui sono sorti i diritti di credito e le obbligazioni di pagamento.

Dal 1978, accanto al bilancio di previsione è presentato un bilancio pluriennale e programmatico. Il bilancio pluriennale è un documento contabile nel quale vengono indicate le entrate che saranno acquisite e le spese che saranno erogate dallo Stato nel periodo di tre esercizi finanziari. Il bilancio pluriennale è approvato dal Mef entro il 30 novembre di

ciascun anno per l'esercizio successivo, è allegato al bilancio di previsione annuale, è approvato con quest'ultimo ed è aggiornato ogni anno. Il bilancio pluriennale non ha contenuti vincolanti, ma solo conoscitivi e indica gli obiettivi che si prevede di raggiungere nel triennio successivo, in base alle leggi pluriennali già approvate.

Da notare che l'approvazione del bilancio di previsione consente il compimento delle spese, non l'esazione delle entrate. Queste ultime, in base all'art. 23 della Costituzione, sono già state autorizzate dal Parlamento al momento dell'approvazione delle singole leggi impositive di una prestazione patrimoniale e mostrano che le spese indicate nel disegno di legge di bilancio hanno una copertura finanziaria. La loro scrittura in bilancio è necessaria anche perché esistono numerose leggi pluriennali di spesa delle quali va determinato, tramite l'approvazione del bilancio, l'ammontare delle somme erogabili nell'esercizio finanziario.

5. *La destinazione della spesa*

Le risorse acquisite dallo Stato e approvate con il bilancio secondo le modalità descritte, sono utilizzate per diverse finalità. In primo luogo, consentono, come si è ricordato, l'attuazione delle funzioni irrinunciabili dello Stato (come ad esempio, quella degli Esteri, della Difesa, degli Interni o della Giustizia).

In secondo luogo, danno attuazione a decisioni amministrative assunte in conseguenza di scelte politiche contenute nel programma presentato dal governo al Parlamento per ottenere la fiducia. Ad esempio, possono prevedere iniziative per estendere il periodo della scuola dell'obbligo oppure un aumento della retribuzione degli insegnanti o, ancora, un intervento sulle aliquote impositive. Le risorse acquisite consentono anche la gestione di servizi pubblici, come la illuminazione delle strade, il progetto per una nuova autostrada o la spazzatura neve.

Le spese consentono anche di soddisfare le esigenze dei cittadini che domandano una assistenza sanitaria più estesa o l'aumento dell'entità delle pensioni o ancora la tutela degli orfani. Queste richieste sociali sono andate progressivamente crescendo negli ordinamenti parallelamente all'estensione del suffragio elettorale, fino a raggiungere, con Giolitti, presidente del Consiglio nel 1912, il cd suffragio universale, che in realtà era un suffragio universale solo maschile (le donne votarono la prima volta nel 1946). Con l'allargamento del suffragio, i nuovi soggetti ammessi al

voto hanno espresso una classe politica che li ha protetti con l'approvazione di leggi per la tutela dei più deboli.

Dal 1912 in poi, ma soprattutto dopo la Prima guerra mondiale è progressivamente aumentata, in tutti i paesi, la spesa pubblica ed è nato lo Stato sociale che ha portato alla costituzione di diverse istituzioni tra le quali, in Italia, l'Istituto nazionale assicurazioni (1912), l'Opera nazionale combattenti (1917), l'Associazione nazionale combattenti e reduci (1919). In anni più recenti, si approva la scuola media unificata (1962), il Servizio sanitario nazionale (1978), lo Statuto dei lavoratori (1970) e la riforma tributaria (1973-74). Quest'ultima riforma ha consentito l'introito da parte dello Stato di un maggior ammontare di risorse da erogare per finalità sociali.

5.1. *Il deficit e il debito*

Di fronte alla necessità di tutelare diversi interessi, se le spese che il governo intende compiere sono superiori alle entrate, la spesa da erogare, se non coperta finanziariamente, realizza un disavanzo (deficit) di bilancio. Per poter soddisfare le esigenze emerse, pur in assenza di una copertura finanziaria, il governo può ricorrere all'indebitamento emettendo un certo ammontare di Buoni ordinari del tesoro (Bot) o altri titoli di Stato con diverse scadenze, con un interesse conveniente per l'acquirente. L'ammontare del debito cui lo Stato può ricorrere è deciso dal governo e dalla Banca d'Italia.

I Bot dovranno essere rimborsati alla scadenza, pagando un interesse. Il debito esposto nel bilancio dello Stato è costituito dai deficit, non ripianati degli anni precedenti, sommati agli interessi che annualmente lo Stato deve pagare a coloro che hanno acquistato i titoli di credito dello Stato per finanziarlo.

6. *L'attività di controllo*

Il controllo sulla spesa, previsto dalle norme nazionali, è effettuato, in base alla Costituzione (art. 100), dalla Corte dei Conti, istituto collocato sotto la sezione III della Costituzione dedicato agli organi ausiliari¹⁶.

¹⁶ Sulla falsa rappresentazione dell'art. 100 cost., cfr. M.S. GIANNINI, *Incontro sui pro-*

La Corte dei Conti esercita sia un controllo preventivo di legittimità su atti, sia un controllo successivo sulla gestione. Il controllo preventivo della Corte dei Conti è stato molto ridotto a seguito dell'emanazione della legge n. 20/1994, ma è stato lentamente reintrodotta. Peraltro, il controllo preventivo, oggi esercitato, è un controllo a termine e ciò significa che gli atti sottoposti a controllo diventano efficaci se, entro un periodo di tempo determinato (30 giorni dall'emanazione), la Corte non ne dichiara l'illegittimità, rifiutandosi di apporre il visto, a meno che il ministro che ha emanato l'atto non chieda che l'atto abbia ugualmente esecuzione. In tal caso, la Corte ordina la registrazione con riserva dell'atto che, pur inviato al Parlamento per il controllo, diviene esecutivo sotto la responsabilità del governo.

Il controllo successivo esercitato dalla Corte dei Conti anche sugli enti territoriali, si svolge quando l'attività si è esaurita e si conclude con una attività di referto, che è la verifica dell'attività di controllo indirizzata al Parlamento¹⁷. In via generale, il controllo successivo si esercita nei confronti, non già di singoli atti, ma di attività svolte in esecuzione di uno o più atti già emanati; il controllo è esercitato al termine dello svolgimento dell'attività, per verificare che essa abbia raggiunto gli obiettivi stabiliti dalla legge. Conseguentemente, questo controllo, malgrado alcune interpretazioni restrittive che la Corte tende a dare, è un controllo su attività (è, infatti, denominato "controllo sulla gestione"), non su singoli atti.

Infine, la Corte dei Conti esercita, con l'esame sul rendiconto, il controllo sulla gestione finanziaria dell'anno precedente¹⁸. Il rendiconto è un atto del Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale, al termine della gestione del bilancio, si evidenziano quali sono state, per l'esercizio considerato, le spese dello Stato. Il rendiconto viene confrontato dalla Corte dei Conti con il bilancio di previsione dell'anno precedente per esaminare la conformità o le differenze tra previsione e gestione effettiva. Alla fine di questo esame, in base alla concordanza tra previsione e gestione (o in base a una giustificazione della mancata concordanza), la Corte approva il rendiconto.

blemi della Corte dei Conti, in *Riv. trim. dir. pubbl.* n. 1/1973, 559 ss. (ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*, VI, Milano, 2005).

¹⁷ Si veda R. RUMMO, *Il controllo successivo come strumento di verifica di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione*, in *Riv. Corte conti*, numero speciale n. 1/2021.

¹⁸ Sugli aspetti di questo controllo si veda G. D'AURIA, *Manin Carabba alla Corte dei Conti*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 4/2022, 915 ss.

Questa approvazione avviene tramite un giudizio di parificazione. Il giudizio di parificazione e la relazione che lo accompagna sono inviati dalla Corte dei Conti al Parlamento entro il 30 giugno di ogni anno. Successivamente, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere il disegno di legge per l'approvazione del rendiconto, che è un atto dovuto in base alla Costituzione.

I controlli nazionali, da ultimo, sono stati riordinati con il decreto legislativo n. 286/1999 ed hanno ad oggetto: la regolarità dell'azione amministrativa¹⁹; la sua efficacia, efficienza ed economicità; le prestazioni del personale dirigenziale e l'adeguatezza delle scelte amministrative compiute per attuare l'indirizzo politico espresso dal ministro (cd. controllo strategico). Il controllo viene anche esercitato sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e, pertanto, può riguardare tanto enti pubblici, quanto enti privati. I risultati del controllo vengono comunicati al Parlamento con periodiche relazioni.

Con sentenza n. 226/1976, la Corte costituzionale ha riconosciuto alla Corte dei Conti il potere di sollevare, in via incidentale, nel momento dell'espletamento del controllo preventivo, questioni di legittimità costituzionale. In tal modo, il procedimento di controllo è stato assimilato a un procedimento giurisdizionale, assimilazione che ha suscitato molti dubbi tra gli studiosi perché, in tal modo, la Corte dei Conti si configurerebbe come un giudice tenuto a raffrontare i fatti con le leggi²⁰.

Infine, per il controllo sulla rispondenza tra gli obiettivi indicati dalla legge e i risultati conseguiti, regolato da una serie di leggi, a partire dalla legge n. 20/1994, il loro esercizio non è ancora sufficientemente sviluppato.

Nell'attività di controllo sulle spese ora descritta, un ruolo particolare è svolto dalla Ragioneria generale dello Stato, dipartimento istituito all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef) che dal 1999, a seguito dell'unificazione del Ministero del tesoro con quello delle finanze, cui si è aggiunta l'unificazione con il Ministero del bilancio e della pro-

¹⁹ In proposito, cfr., anche, il decreto legislativo n. 30 giugno 2011, n. 123, recante, "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'art. 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 1962".

²⁰ In tema, cfr. l'attenta e approfondita analisi di G. D'AURIA, *Corte dei Conti in sede di controllo e accesso al giudizio incidentale di costituzionalità (ma il controllo di "sana gestione" è...fuori gioco)*, in *Foro it.*, n. 4/2020, 2227 ss.

grammazione economica (d.lgs. n. 300/1999), provvede alla raccolta delle entrate e sovrintende alla erogazione delle spese.

La RgS esercita due forme di controllo sulla spesa nazionale. Un primo controllo si esercita sugli atti che prevedono spese (disegni di legge, proposte di provvedimento) la cui emanazione è autorizzata dalla RgS con un atto denominato bollinatura²¹. Una seconda forma di controllo si ha quando, intervenuta l'approvazione del bilancio di previsione²², le somme scritte in bilancio, di cui è accertata la disponibilità, prima di essere materialmente erogate dalle singole amministrazioni, cui sono attribuite tenendo conto delle funzioni esercitate, sono sottoposte al controllo della RgS. Questa seconda forma di controllo si esercita sulla base di una procedura (la procedura di spesa) che vincola la materiale erogazione delle somme al rispetto di una procedura. Questa si articola in quattro fasi che riguardano l'impegno (cioè, la decisione sulla destinazione della spesa); la liquidazione (con la quale si individua la persona del creditore); l'ordinazione (che è il vero e proprio ordine alla tesoreria di pagare) e il pagamento cioè la materiale erogazione al creditore della somma dovuta dai pubblici poteri.

In aggiunta alle forme di controllo sulla finanza pubblica, che si svolgono sulla base di disposizioni nazionali, dagli anni Novanta, in poi, si è andato evidenziando il controllo europeo che investe il bilancio degli Stati e, più in generale, le loro finanze, in vista dell'attuazione di una integrazione sempre più stretta tra gli Stati e i popoli. La vigilanza europea sulla spesa e sull'equilibrio finanziario degli Stati, sotto il profilo costituzionale, ha portato a una nuova organizzazione al cui centro opera la Banca centrale europea (Bce), cui è affidato il governo della nuova moneta.

Inoltre, sotto il profilo delle procedure finalizzate al coordinamento delle politiche economiche degli Stati, all'interno dell'Unione è stato disposto il rispetto di alcuni principi. Questi riguardano: prezzi stabili, una bilancia dei pagamenti sostenibile, e, soprattutto, presentazione dei programmi di stabilità e convergenza prima che siano adottate le decisioni relative ai bilanci nazionali di previsione, sottoposti, dunque, a una preliminare supervisione europea.

Su queste regole si innesta un rafforzamento delle procedure di con-

²¹ E. D'ALTERIO, *La bollinatura della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

²² Sul profilo, cfr. L. MERCATI, *Discrezionalità amministrativa e programmazione finanziaria in materia di opere pubbliche locali*, in *Rass. giur. umbra*, n. 1/1995, 273 s.

trollo da esercitarsi nei confronti degli Stati che non rispettano gli obiettivi dell'Unione, tra i quali, in primo luogo, la finanza sana, testimoniata dal mancato rispetto del divieto di disavanzi pubblici eccessivi.

Le richiamate procedure riguardano il rafforzamento delle posizioni di bilancio degli Stati e la sorveglianza delle loro politiche economiche a rischio di stabilità finanziaria²³. Come si vede, si tratta di un controllo prevalentemente economico, attento ai risultati, che si aggiunge a quello, giuridico, esercitato sulla gestione di bilancio in base alle norme interne.

7. *Finanza e Unione europea*

Come si è visto, le vicende finanziarie nazionali, e in particolare quelle relative al bilancio, sono, oggi, strettamente legate all'ordinamento europeo per effetto dello spostamento della attività finanziaria degli Stati a livello europeo.

L'ordinamento europeo non solo interviene con l'adozione della moneta unica che impedisce agli Stati di battere moneta dando luogo a una significativa rinuncia della loro sovranità, ma impone ai paesi europei aderenti all'area euro di realizzare gli obiettivi dell'Unione, operando in un unico mercato nel quale le persone, le merci, i servizi e il denaro possono circolare liberamente, senza barriere economiche, utilizzando una sola moneta, seguendo una sola politica di bilancio.

In generale, nei principi costituzionali europei che investono la finanza, a partire dal trattato di Maastricht e alla istituzione della Banca centrale europea, si afferma che le politiche economiche degli Stati sono funzionalizzate agli obiettivi comunitari in vista dell'affermazione della finanza sana, principio che traversa il complesso delle disposizioni finanziarie europee rivolte agli Stati e che si è evidenziato, dapprima nella regola di evitare disavanzi pubblici eccessivi, introdotta nel 1992 con il trattato di Maastricht, ma che oggi è garantita dal pareggio di bilancio tradotto nell'equilibrio tra entrate e spese.

In particolare, la regola sul divieto di disavanzi pubblici eccessivi è contenuta nel Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato di Maastricht del 1992. Il Protocollo ha sottoposto a precisi

²³ Regolamento n. 1175/97 per rafforzamento delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

vincoli la gestione del bilancio degli Stati per i quali il deficit non può superare il 3 per cento del pil e il debito il 60 per cento del pil. Successivamente, nel 1997, i contenuti del protocollo sono stati rafforzati con l'adozione del Patto di stabilità e crescita, introdotto con il trattato di Amsterdam.²⁴ Con il Patto, è stata richiesta agli Stati l'adesione ad un obiettivo di medio termine consistente nel raggiungimento di un saldo del bilancio vicino al pareggio o positivo, fuorché in periodi di recessione economica. Nel 2011 è stato approvato, con regolamento europeo, il *Six pack*, volto al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio degli Stati. Il *Six pack* ha introdotto il semestre europeo con il quale, nei primi sei mesi dell'anno, le politiche economiche degli Stati sono sottoposte al controllo della Commissione europea, che suggerisce anche azioni di politica economica correttive.

si dice
frenato

In particolare, nel *Six pack* è stata ribadita non solo la necessità di evitare disavanzi pubblici eccessivi, ma anche, compiendo un passo ulteriore, di impedirli. A questo fine, è stata prevista una accelerazione della procedura, fondata anche su indici di rilevamento. Si tratta di "indicatori di rischio" che rilevano l'approssimarsi di un *default* dello Stato. Tra questi indicatori, vi è l'alterazione dei mercati finanziari, quella dei valori mobiliari e immobiliari, il mutamento delle condizioni per l'accesso al credito, l'andamento della disoccupazione,²⁵ cui va aggiunto il tasso di abbandono dell'obbligo scolastico, il mutamento dei prezzi e il tasso di evasione fiscale²⁶.

Infine, nel 2013 è stato emanato il *Two pack*, composto da due regolamenti, con il quale si completa il ciclo di sorveglianza di bilancio. Con il *Two pack*, il semestre europeo è stato esteso a dodici mesi. Ciò significa che la sorveglianza esercitata nel semestre europeo si rivolge all'intero esercizio finanziario degli Stati. Con queste disposizioni, viene modificato un carattere essenziale del bilancio: la sua appartenenza all'ordinamento cui è riferito. Infatti, il diritto del bilancio non si configura più come una deliberazione assunta dal governo e dal Parlamento ma diviene un atto sui cui contenuti interviene, per effetto della disciplina regolamentare europea, la Commissione europea²⁷. Ciò in quanto la dilatazione del semestre

PSC

²⁴ Sul rilievo del Patto di stabilità e crescita cfr. G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e crescita e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, n. 4/2001, 559 ss.

²⁵ Regolamento UE n. 1176/2011, art. 4, n. 3, a).

²⁶ R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, 758 ss.

²⁷ Regolamento UE n. 472/2013 e n. 473/2013.

a dodici mesi ha consentito alla Commissione l'esercizio del controllo sui contenuti del bilancio che sarà presentato alle Camere, trasformando tale controllo da successivo in un controllo finanziario preventivo.

In questo modo, non solo la Commissione verifica le politiche economiche degli Stati, ma il suo esame si estende allo stesso disegno di legge di bilancio che dovrebbe essere presentato in Parlamento il 20 ottobre. Tanto che oggi si può affermare che l'autonomia di bilancio che dovrebbe riflettere l'indirizzo politico del governo non esiste più. Il nostro bilancio ha perduto il suo carattere nazionale, essendo sottoposto a controlli e a decisioni dalla Commissione. Allo Stato è restato il solo potere allocativo delle risorse, sul quale la Commissione europea può, peraltro, intervenire.

7.1. *Il pareggio di bilancio*

Quasi contemporaneamente all'estensione del semestre europeo, è stato introdotto, per effetto di un trattato intergovernativo, che nel dibattito pubblico ha preso il nome di *Fiscal compact*, il principio del pareggio di bilancio²⁸.

Come è stato notato, l'obiettivo del bilancio in pareggio non è recente. Infatti, il suo raggiungimento come regola generale è stato indicato in una pluralità di trattati, tra i quali quello di Amsterdam del 1997, e ha trovato attuazione dopo l'inserimento della Germania, nel 2009, nella propria costituzione (Legge fondamentale art.109, c. 2)²⁹. Inoltre, le crisi finanziarie che si sono susseguite negli ultimi 20 anni hanno indotto l'Unione europea, come si è visto, a dettare regole progressivamente più rigorose per controllare la finanza degli Stati e per consentire il raggiungimento della finanza sana.

Il *Fiscal compact* ha richiesto agli Stati di adottare, con un atto normativo permanente, non necessariamente costituzionale, la regola del bilancio in pareggio, tenendo, però, conto delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico. Nello stesso anno, in Italia, la regola è stata inserita nella Costituzione modificando l'art. 81³⁰. La richiesta dell'adozione del principio del bilancio in pareggio è stata tradotta in Italia con la presenza

²⁸ Trattato intergovernativo sulla "Stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria", adottato a Bruxelles il 2 marzo 2012.

²⁹ Cfr. R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2011, 95 ss.

³⁰ Legge costituzionale n. 1/2012 che ha modificato l'art. 81 della Costituzione.

di un "equilibrio tra entrate e spese". L'equilibrio si verifica quando il bilancio presenta un saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali.

In anni più recenti, con la crisi derivante dalla pandemia (2020-2022), l'Unione europea, con una decisione di grande rilievo per gli Stati, ha attivato la *General escape clause* che ha consentito agli Stati di non rispettare le clausole previste nel Patto di stabilità e crescita. Dopo una ampia discussione in sede europea, il Patto di stabilità e crescita, riformato, è stato nuovamente introdotto nel 2024. Nella riforma è stato stabilito di applicare le clausole in materia finanziaria in maniera meno meccanica.

In aggiunta, è stata consentita alla Commissione europea, per la prima volta, la raccolta sul mercato dei fondi necessari per l'assistenza agli Stati colpiti dalle conseguenze economiche e finanziarie della pandemia. I fondi così raccolti sono stati versati in un *Recovery fund* per la ripresa e il rilancio dei paesi in difficoltà chiamato *Next generation Ue*.

Le modalità da seguire per il godimento dei fondi sono state disposte nel regolamento UE n. 2021/241 che ha disciplinato le procedure che gli Stati devono seguire per l'utilizzazione delle risorse europee. Queste sono fondate sull'adozione di piani di ripresa e resilienza (Pnrr) la cui adozione è stata disciplinata, in Italia, dal dl n. 77/2021, c.d. decreto semplificazioni *bis*, convertito nella legge n. 108/2021.