

TRACCIA
16

Esaminare sinteticamente le caratteristiche e i contenuti della c.d. manovra di bilancio, si espongano le peculiarità e gli obiettivi del Documento di economia e finanza (c.d. DEF).

L'**approvazione del bilancio dello Stato** costituisce la **più importante decisione di finanza pubblica**, poiché da essa dipendono le sorti dei conti pubblici e gli obiettivi finanziari che si intendono perseguire negli anni successivi.

In particolare, l'approvazione del bilancio si traduce in un atto inserito in un **processo a formazione progressiva**, ovvero la c.d. manovra di bilancio, nell'ambito del quale vengono considerati unitariamente tutti gli obiettivi economico-finanziari che si intendono raggiungere, in un quadro di indirizzi socioeconomici elaborati dal Governo e approvati dal Parlamento.

La manovra di finanza pubblica è elaborata su base annuale e su base triennale. Con riferimento a quest'ultima, essa contiene nel triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative che vengono individuate come necessarie alla realizzazione degli obiettivi programmatici del Governo; qualora si rendessero necessarie modifiche agli obiettivi prefissati nel triennio a causa, ad esempio, del mutamento delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica, sarà possibile rideterminare gli interventi per gli anni successivi a quello in corso, facendo ricorso allo strumento della manovra annuale.

La manovra di bilancio dunque, si realizza attraverso una nutrita serie di fasi e di atti, rispettivamente costituiti dal **Documento di Economia e Finanza** (DEF), dalla **Nota di aggiornamento** al Documento di Economia e Finanza, dalla **legge di bilancio**, da eventuali leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, dalla **legge di assestamento** del bilancio ed infine dalla **legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato** per l'anno precedente.

Per ragioni di natura espositiva, si procede preliminarmente alla disamina della "fase/atto" della manovra costituita dalla legge di bilancio.

Con l'introduzione nel nostro ordinamento della **Legge quadro di**

contabilità n. 243/2012 – fonte di rango legislativo alla quale la L. Cost. n. 1/2012 ha demandato la specificazione oltre che la realizzazione pratica del principio del pareggio di bilancio di matrice europea – si è inciso profondamente sulla manovra di bilancio, unificando due fasi in precedenza distinte: l'una rappresentata dalla legge di stabilità, di natura sostanziale e l'altra, necessariamente successiva alla prima, dalla legge di bilancio, avente natura formale. La diversa natura dei due provvedimenti comportava da un lato, che era consentito alla legge di stabilità di operare degli aggiustamenti delle grandezze finanziarie previste dal quadro normativo in vigore, prima dell'approvazione del bilancio; dall'altro, l'inidoneità della legge di bilancio ad apportare modifiche al quadro legislativo vigente con l'introduzione di nuovi tributi e nuove spese, come stabilito dall'art. 81, comma 3, Cost. prima che venisse modificato ad opera della L. Cost. n. 1/2012.

Con l'introduzione della L. n. 243/2012 e successivi provvedimenti legislativi del 2016 di modifica della Legge di contabilità e di finanza pubblica n. 196/2009, si stabilisce invece che il **contenuto della legge di stabilità** sia **parte del disegno di legge di bilancio**, costituendo un **unicum** distinto in due sezioni. La nuova legge di bilancio, pertanto, racchiude in sé le funzioni precedentemente svolte dalle due riferite leggi e, oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente, assume un contenuto sostanziale, incidendo sulla disciplina corrente, attraverso l'introduzione di disposizioni in materia di entrata e di spesa volte a innovare il quadro normativo.

La prima sezione infatti, dedicata esclusivamente alle misure volte a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, svolge, essenzialmente, le funzioni dell'ex disegno di legge di stabilità; la seconda, dedicata, invece, alle previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente, assolve la funzione del disegno di legge di bilancio.

Scorrendo le fasi/atto che costituiscono la manovra di bilancio, poiché la nuova legge di bilancio soggiace a determinati limiti di contenuto (non potendo contenere né deleghe al governo, né riforme settoriali, ordinamentali o organizzatorie, né disposizioni d'interesse localistico o micro settoriale), gli interventi non consentiti alla legge di bilancio e, pur tuttavia, necessari per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica, possono essere realizzati attraverso **leggi collegate alla manovra di bilancio**, da presentare al Parlamento entro il mese di gennaio dell'anno successivo. Si deve evidenziare che le leggi collegate non costituiscono strumenti di programmazione, ma, ciò nonostante, concorrono a formare la manovra di bilancio, in quanto contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dal DEF o dalla relativa nota di aggiornamento, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio e di rilancio

e sviluppo dell'economia. Per tale ragione, le leggi collegate alla manovra devono avere ad oggetto una materia contemplata nel DEF o nella relativa nota di aggiornamento.

Il bilancio di previsione inoltre, essendo basato su stime di entrata e di spesa, richiede quasi inevitabilmente l'aggiornamento delle previsioni per adeguarle ai dati reali o alla modificazione delle previsioni stesse; tuttavia, poiché il bilancio ha forma di legge, le necessarie modificazioni possono essere apportate solo con **legge c.d. di assestamento del bilancio**. La Legge n. 243/2012 inoltre ha confermato che il bilancio di assestamento deve essere predisposto **"a legislazione vigente"** e che esso, pertanto, non può introdurre nuovi tributi e nuove spese. Ciò sta a ribadire che, in fase di assestamento, le variazioni al bilancio devono muoversi entro il quadro normativo in vigore.

Al termine dell'esercizio di riferimento, i risultati finanziari e patrimoniali della gestione sono rilevati e riassunti nel **Rendiconto generale dello Stato**. Quest'ultimo assolve la funzione di portare a conoscenza della collettività la situazione determinatasi a seguito della gestione svolta dalle amministrazioni pubbliche e il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati. Considerato che la gestione rendicontata concerne risorse appartenenti alla collettività, il rendiconto soddisfa un'esigenza di garanzia del sistema, essendo chiamato ad assolvere una primaria funzione pubblica che consente il controllo da parte della collettività sulla gestione pubblica.

Il Rendiconto rappresenta un bilancio di carattere consuntivo, che si compone di due documenti: **il conto del bilancio ed il conto generale del patrimonio**. Il primo ha una forma analoga al bilancio preventivo ed espone le risultanze delle entrate e delle spese con riferimento alla gestione finanziaria, mostrando le variazioni e l'ammontare dei residui attivi e passivi, le maggiori o minori entrate e i risparmi o le maggiori spese.

La differenza tra il totale delle entrate riscosse e il totale delle spese pagate nel corso dell'esercizio costituisce il c.d. disavanzo complessivo, ossia il fabbisogno di finanziamento a breve termine. Il secondo invece, illustra la composizione delle poste patrimoniali e delle variazioni determinatesi nella consistenza del patrimonio a seguito della gestione finanziaria; quest'ultimo, inoltre, mette in evidenza i punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Con riferimento all'esercizio finanziario dell'anno precedente, il Rendiconto generale dello Stato è posto sotto la lente della **Corte dei Conti a Sezioni riunite** – in funzione di controllo – le quali lo esaminano al fine del **giudizio di parificazione**, ovvero quel giudizio volto a verificare la conformità dei risultati del Rendiconto dello Stato alla legge di bilancio.

All'esito del giudizio, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti adottano un documento composto da due parti: la **deliberazione** e la **relazione**. La

prima, attesta la corrispondenza tra i dati contenuti nel Rendiconto generale dello Stato e quelli del correlato bilancio di previsione, valutando le ragioni di eventuali scostamenti. La seconda parte del documento è costituita da una relazione, allegata alla deliberazione, nella quale la Corte espone le ragioni per cui ha apposto il suo visto con riserva, le osservazioni inerenti al modo con il quale le varie Amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario, nonché le variazioni o le riforme che la Corte ritiene opportune per perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro. Il giudizio di parificazione è adottato con le formalità della giurisdizione contenziosa.

Orbene, ponendo ora l'attenzione sul **Documento di Economia e Finanza (DEF)**, preliminarmente si evidenzia che nel corso degli ultimi decenni lo stesso ha assunto un ruolo sempre più centrale nella definizione e rappresentazione delle linee guida di politica economica del Paese; in una economia caratterizzata da repentini mutamenti di scenario, esso manifesta, sia a livello nazionale che a livello comunitario, le scelte economiche e finanziarie effettuate.

Dal punto di vista della dialettica intercorrente tra gli organi costituzionali, lo scopo del DEF è quello di consentire al Parlamento di conoscere anticipatamente le direttive di politica economica e di finanza del Governo, il quale, per parte sua, ricopre il ruolo di responsabile politico della redazione del bilancio annuale di previsione secondo quanto emerso dal contraddittorio parlamentare.

Il DEF pertanto, elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze, **indica le linee di politica economica e finanziaria del Governo nei principali settori di intervento**; in esso sono definiti sia gli indirizzi e gli obiettivi della manovra di finanza pubblica per il successivo triennio, sia i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale, del bilancio pluriennale e della legge di stabilità.

Originariamente definito "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria" (DPEF) con la riforma della legge di contabilità del 1988, denominazione modificata successivamente in "Decisione di Finanza Pubblica" (DFP) con la L. 196/2009, è alla **L. n. 39/2011** che si deve la denominazione corrente. Attraverso quest'ultimo intervento normativo, l'Italia ha adeguato i tempi di presentazione e le procedure di programmazione economica al nuovo volto della *governance* economica dell'UE ed in particolare al c.d. Semestre europeo, con il quale si anticipa ai primi sei mesi dell'anno l'individuazione delle politiche economiche degli Stati membri, allo scopo di coordinarle attraverso una ancor più stringente interazione tra gli organi comunitari e nazionali. Entro il 10 aprile, infatti, il Governo presenta il DEF alle Camere per il conseguente dibattito parlamentare, al fine di presentarlo poi, entro la fine del