

D1

UNITÀ

1 2 3 4 5

Il Bilancio dello Stato: funzione e caratteri generali

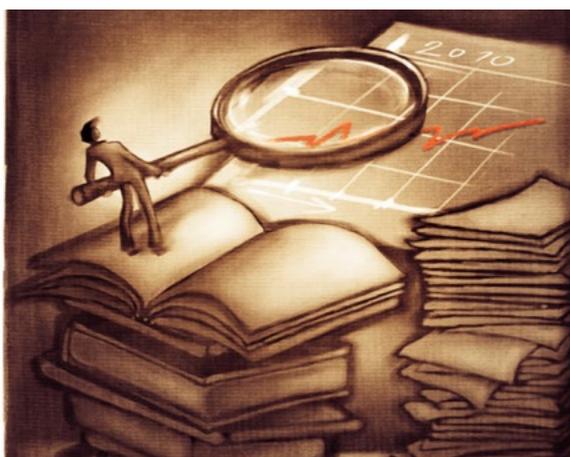
D1.1 Il Bilancio dello Stato nel quadro nazionale ed europeo

A partire dall'esercizio 2016, la **Legge di Stabilità non sarà più necessaria** in quanto tutta la manovra finanziaria sarà concentrata in **un'unica legge di bilancio composta di due sezioni**. Una sezione dovrà contenere le disposizioni sostanziali, attualmente contenute nella Legge di Stabilità; l'altra dovrà contenere le previsioni contabili di entrata e di spesa, formate sulla base della legislazione vigente, comprese le disposizioni della prima sezione.

Questa disposizione nasce dalla **legge 24 dicembre 2012, n. 243** di cui di seguito si tratteggiano gli aspetti essenziali.

Legge 24 dicembre 2012, n. 243 - Attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio

Con la **legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1**, il Parlamento ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, introducendo un principio generale secondo il quale tutte le Amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione Europea in materia economica finanziaria.



Alena Hovorkova, Shutterstock.

Con la **legge 24 dicembre 2012, n. 243** il Parlamento ha dato attuazione all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione e all'articolo 5 della legge costituzionale n. 1/2012 che ne traccia le linee essenziali. I principali contenuti di tale legge sono i seguenti:

- **l'articolo 1, secondo comma**, mette in evidenza il carattere particolare della legge in oggetto sottolineando il carattere rinforzato della stessa perché viene disposto che ogni eventuale abrogazione, modifica o deroga al contenuto può essere effettuata solo con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, riprendendo quanto previsto dal sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione;
- **l'articolo 2** fornisce una serie di definizioni riprese dall'ordinamento europeo, stabilendo così uno stretto collegamento con quest'ultimo. Le definizioni riguardano:
 - a) il concetto di "amministrazioni pubbliche", che deve rispondere alla classificazione operata in base al sistema SEC95;
 - b) il concetto di "conto consolidato", che consiste negli aggregati contabili di entrate e spese delle amministrazioni pubbliche;
 - c) il concetto di indebitamento netto o accreditamento netto che compongono il "saldo del conto consolidato". Questi due concetti devono rispondere alla definizione che viene data all'interno della procedura per disavanzi eccessivi prevista formalmente dall'articolo 126 del TFUE e oggi disciplinata nel *six pack*;
 - d) il concetto di "saldo strutturale" che consiste nel saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee e "comunque, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea".
 La definizione di che cosa si intende come "obiettivo di medio termine" (cioè il valore del saldo strutturale) è desumibile dall'insieme delle regole del *six pack*;
- **l'art. 3, primo comma** introduce il principio dell'equilibrio dei bilanci stabilendo che il conseguimento di tale obiettivo impegna l'insieme delle pubbliche amministrazioni. Il fatto per cui nel titolo della legge si utilizza l'espressione "pareggio di bilancio" mentre nel testo si fa riferimento al criterio dell'"equilibrio di bilancio" può sembrare una contraddizione. La differenza tra le due espressioni appare infatti molto rilevante: con "pareggio di bilancio" tradizionalmente si fa riferimento a un criterio di natura contabile, mentre l'equilibrio di bilancio è piuttosto un criterio di politica economica. Tuttavia, inserita nel contesto normativo-istituzionale, la dicotomia viene meno. Infatti, l'articolo 3 del *Fiscal Compact* (Patto di bilancio europeo approvato con un trattato internazionale il 2 marzo 2012 da 25 dei 28 stati membri dell'Unione Europea), stabilendo l'obiettivo del pareggio (o avanzo) di bilancio, chiarisce che il pareggio di bilancio si considera rispettato se "il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese". **L'art. 3, secondo comma**, in linea con l'impostazione del "Fiscal compact", fa pertanto corrispondere l'equilibrio dei bilanci all'"obiettivo di medio termine" che corrisponde, a sua volta, al "valore del saldo strutturale". Questo dimostra che le due espressioni vengono utilizzate nell'ordinamento europeo come equivalenti e lo stesso avviene di conseguenza nell'ordinamento nazionale;
- **all'articolo 4**, in attuazione del primo comma del nuovo articolo 97 della Costituzione, che impone a tutte le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, viene prescritto che i documenti di programmazione e di bilancio prevedano obiettivi relativi al rapporto tra debito e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento europeo. Pertanto, deve essere rispettata la regola della riduzione del ventesimo annuo della quota del rapporto tra debito e PIL eccedente il 60 per cento, come stabilito sia dal *six pack* che dal Fiscal Compact;

- **L'articolo 5** impone, a livello di legislazione rafforzata, che l'insieme delle pubbliche amministrazioni osservi una regola di spesa fissandone il contenuto in linea con la normativa europea. In particolare, il tasso annuo programmato di crescita della spesa dell'insieme delle amministrazioni pubbliche, al netto delle voci indicate dalla normativa europea, non può essere superiore al tasso di riferimento calcolato in base alla stessa normativa europea.

Nel caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di medio termine il Paese interessato dovrà provvedere alla riduzione della spesa, mentre un comportamento virtuoso permetterà un suo incremento.

Il secondo comma dell'articolo 5 affida ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio la determinazione, per il triennio di programmazione, del livello assoluto di spesa delle amministrazioni pubbliche che sia compatibile con il perseguimento degli obiettivi programmatici;

- **L'articolo 6, primo e secondo comma**, si occupa delle ipotesi nelle quali vengono consentiti scostamenti del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico. Si tratta di un evento inconsueto che esula dal controllo dello Stato membro interessato e che ha rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione o si tratta di una grave recessione economica o di una crisi finanziaria (distinta pertanto dalle recessioni economiche) o di calamità naturali. Sono stati così importati nel sistema nazionale quegli elementi di flessibilità previsti dal sistema di *governance* europea per tener conto del sorgere di eventi eccezionali.

L'articolo 6, quarto comma, fissa anche un vincolo di destinazione alle risorse eventualmente reperite sul mercato per far fronte all'evento di carattere eccezionale. Tali risorse possono essere destinate esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta di autorizzazione allo scostamento;

- **L'articolo 7** stabilisce che, nel caso in cui l'andamento della finanza pubblica faccia prevedere la possibilità di uno scostamento del saldo del conto consolidato o del saldo strutturale rispetto agli obiettivi programmatici, il Governo deve presentare una relazione alle Camere;
- **L'articolo 8** stabilisce che qualora nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio si rilevi, in base ai dati di consuntivo, uno scostamento rispetto all'obiettivo, si deve attivare un meccanismo di correzione;
- **gli articoli da 9 a 13** definiscono l'equilibrio di bilancio per le Regioni, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La definizione dell'equilibrio di bilancio per le Regioni, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Province autonome di Trento e Bolzano si articola su due elementi, che devono essere presenti sia in fase di previsione che in fase di rendiconto:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali (si tratta di una disposizione già presente nell'ordinamento attuale nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);
- b) un saldo non negativo in termini di competenza e di cassa tra le entrate correnti e le spese correnti. Nelle spese correnti vengono incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (laddove gli interessi sono già implicitamente inclusi). In conseguenza di questa previsione le entrate correnti devono essere in grado di assicurare risorse sufficienti per il rimborso dei prestiti scaduti.

Anche per le Regioni e gli Enti locali è prevista l'attivazione di un piano di correzione degli eventuali squilibri rilevati *ex post* quando in sede di rendiconto di gestione si manifesti un valore negativo con riferimento agli indicatori stabiliti. **L'articolo 9, comma 3**, introduce un vincolo di utilizzo degli eventuali saldi positivi di bilancio imponendo che siano destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente. **L'ar-**

ticolo 9, comma 4, stabilisce che possono essere irrogate sanzioni a carico degli enti territoriali che non conseguano l'equilibrio gestionale. **L'articolo 9, comma 5** prevede un ulteriore strumento che opera con funzione preventiva. Sempre con legge statale, infatti, si possono imporre obblighi ulteriori, rispetto a quelli stabiliti con la legge n. 243/2012 per le Regioni e gli Enti locali, finalizzati al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso delle amministrazioni così da assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo. **L'articolo 10**, che si rifà esplicitamente all'articolo 119 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, disciplina le possibilità di indebitamento delle Regioni e degli Enti locali. **L'articolo 11** affronta il problema di come assicurare il finanziamento delle spese finalizzate al rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m* della Costituzione, che include tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". L'articolo 11 istituisce a sua volta, nello stato di previsione del MEF, un Fondo straordinario per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. **L'articolo 12** prevede che, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio determinino la misura del contributo che Regioni ed Enti locali, nel loro complesso, devono apportare al finanziamento del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenendo conto delle quote di entrate proprie di questi enti influenzata dall'andamento del ciclo economico. **L'articolo 13, primo comma**, definisce l'equilibrio come la situazione nella quale, sia in fase di previsione che di rendiconto, i bilanci registrano un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali sia in termini di cassa che di competenza. Ai fini della determinazione del saldo, un eventuale avanzo di amministrazione può essere utilizzato solo successivamente all'approvazione del rendiconto e nel rispetto di limiti e condizioni previste dalla legge statale. Per le Amministrazioni pubbliche non territoriali, che invece adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale, **L'articolo 13, comma 2**, demanda la definizione dei criteri per l'equilibrio alla legge dello Stato;



Alena Hovorkova, Shutterstock.

- **l'articolo 14** considera raggiunto l'equilibrio del bilancio dello Stato quando il saldo netto da finanziare o da impiegare è coerente con gli obiettivi programmatici indicati nell'articolo 3, comma 3. La Legge di Bilancio indica tale valore per un triennio di riferimento. I nuovi o maggiori oneri devono essere compatibili con il rispetto dell'equilibrio. Il rendiconto generale dello Stato, a sua volta, indica il saldo netto da finanziare effettivamente conseguito e mette in evidenza in maniera autonoma gli eventuali scostamenti rispetto al valore indicato dalla legge di bilancio;
- **l'articolo 15** disciplina il contenuto della Legge di Bilancio. Il **primo comma** stabilisce che il disegno di legge di bilancio reca disposizioni in materia di entrate e di spesa, aventi ad oggetto misure quantitative funzionali a realizzare gli obiettivi di programma stabiliti nei documenti di programmazione economica e finanziaria e contiene le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente. Il potere di introdurre con la legge di bilancio disposizioni in materia di spesa ed entrata, con effetti finanziari aventi decorrenza nel triennio preso in considerazione, determina un esplicito mutamento della natura di questa legge, che passa dall'essere solamente formale ad assumere carattere sostanziale. Da questa nuova configurazione deriva l'accorpamento della Legge di Stabilità e della Legge di Bilancio (i cui contenuti sono disciplinati dalla legge n. 196 del 2009, rispettivamente agli articoli 11 e da 21 a 30) in un unico documento.

Il Disegno di Legge di Bilancio è articolato in due sezioni. Nella prima sono incluse le disposizioni in materia di entrata e di spesa e viene indicato in specifici articoli il saldo netto da finanziare e il livello massimo di ricorso al mercato finanziario. Viene espressamente sancito che non possono essere incluse norme di delega di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale. Nella seconda sezione sono inserite le previsioni relative a entrate e spese sia in termini di competenza che di cassa, formate sulla base della legislazione vigente.

Il Disegno di Legge di Bilancio è accompagnato da una Nota tecnico illustrativa, attualmente disciplinata dall'articolo 11, comma 9, della legge n. 196 del 2009. Le modifiche normative contenute nella prima sezione e le proposte di rimodulazione contenute nella seconda vanno corredate da una Nota tecnico-illustrativa relativa alla quantificazione degli effetti di ciascuna disposizione e delle relative coperture. A questa viene allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini della determinazione del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Viene inoltre previsto che con legge dello Stato sia disciplinato il progressivo superamento delle gestioni contabili che operano su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, riconducendo le relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.