

L'insolito caso del documento di programmazione senza programmazione

LIO SAMBUCCI*

Abstract: *The paper highlights the problematic elements that are likely to be determined by the issue of the 2024 Economic and Financial Document presented by the Government, last April. The Economic and Financial Document does not include the programmatic part, which once again shows the lack of attention of governmental bodies for the financial and accounting procedures and the rules that discipline the programmatic documents and their contents and, more generally, the public finance decision. The issue draws attention to the procedural aspects of the public finance decision and the impact of the new EU discipline on domestic legislation, as well as the coordination of economic policies, multilateral budget surveillance, and implementation of the procedures for excessive deficits.*

Parole chiave: legge di bilancio, decisione di finanza pubblica, Documento di economia e finanza, Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza

Sommario

1. La lacuna programmatica del Documento di economia e finanza (e alcune osservazioni generali). – 2. I contenuti (stabiliti dalla legge) del DEF. – 3. Evoluzione legislativa del documento di programmazione. – 4. La rilevanza dei documenti di programmazione in funzione della formazione del bilancio (e del “dialogo” preventivo). - 5. L’incidenza della Nota di aggiornamento del DEF sul difetto programmatico. – 6. Brevi spunti di riflessione.

Data della pubblicazione sul sito: 27 settembre 2024

Suggerimento di citazione

L. SAMBUCCI, *L'insolito caso del documento di programmazione senza programmazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Ricercatore in Diritto amministrativo e pubblico nell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. Indirizzo mail: lio.sambucci@uniroma1.it

1. La lacuna programmatica del Documento di economia e finanza (e alcune osservazioni generali)

Qualche settimana fa, un relatore ad un convegno sulle fonti legislative ha evocato (ribadito) il *de profundis* delle procedure di bilancio¹ ovvero delle procedure che conducono all'approvazione della legge di bilancio. Se l'intonazione del salmo penitenziale implica la consapevolezza della prossimità ovvero della irreversibilità della defunzione (e la sostanza non cambia anche a voler ritenere prevalente la natura di tributo di indulgenze in suffragio del trapassato), si tratta di un dato acquisito alla letteratura scientifica che rivolge attenzione alle modalità di costruzione ovvero di progressione procedurale verso il momento centrale della decisione di finanza pubblica, costituito dalla legge di bilancio². Una costruzione

¹ C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *Federalismi.it*, n. 16/2024, ove - concentrando l'indagine sugli anni dal 2018 al 2023 - sono rilevate molto criticamente le gravi disfunzioni che si verificano stabilmente nell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, con impatto profondamente negativo sulla effettività delle procedure parlamentari di bilancio.

² In proposito, sono paradigmatiche le statuizioni di Corte cost. (ord.) 8 febbraio 2019, n. 17, ove si rileva, tra l'altro, che nella «legge di bilancio annuale[, in cui] si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare»; e che «l'attuazione della riforma costituzionale del 2012» («realizzata con la legge 24 dicembre 2012, n. 243») «ne ha accentuato la centralità»: il «bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche». Deve essere osservato che, peraltro, proprio il legislatore costituzionale ha ritenuto di valorizzare – all'art. 5, comma quarto, legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 – la funzione di controllo del Parlamento sulla finanza pubblica e sulla spesa, e, più segnatamente, sull'equilibrio tra entrate e spese e sulla qualità e l'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni: funzione di controllo politico che, inevitabilmente, trova la sua massima espressione proprio nella legge di bilancio (e nella legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato). Sui diversi profili di rilevanza della citata ordinanza n. 17/2019 (con la quale, come noto, la Corte ha dichiarato inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione proposto in relazione alla procedura di approvazione della legge di bilancio), vedi, ampiamente, anche per la ricostruzione del ricco dibattito dottrinale, N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, 6 ss.; per la considerazione dell'impatto dell'ordinanza sui profili giuscontabilistici, L. SAMBUCCI, *Corte cost. (ord.) 8 febbraio 2019, n. 17: il difficile equilibrio tra esigenze di tempestività della decisione di bilancio e garanzia delle attribuzioni parlamentari*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 2019.

che si presenta tradizionalmente problematica; pur dovendosi prendere atto della mutazione della sofferenza ordinamentale: la quale, storicamente, risentiva dell'eccessivo fermento dei lavori parlamentari, quale precipitato inevitabile della volontà delle Camere di incidere modificativamente sulla proposta governativa di bilancio; mentre, negli ultimi anni, riguarda proprio (l'esercizio del)l'attività parlamentare, la quale, soffocata dalla formazione progressiva della proposta governativa e dalle modalità di approvazione della legge di bilancio - con la stabilizzazione, ormai risalente, della prassi approvativa della posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento governativo - rischia di rimanere ridotta alla ratifica della decisione del Governo (con compromissione anche della funzione di controllo politico, pur valorizzata dalle disposizioni di cui all'art. 5, comma quarto, legge cost. 20 aprile 2012, n. 1). Un dato che ha allarmato l'osservazione della dottrina, la quale, peraltro, pur tradizionalmente molto rigorosa nella rilevazione critica, continua a rimanere piuttosto incerta ovvero indefinita nella individuazione dei percorsi di superamento dei rilevati profili di sofferenza.

Risulta coerente con il suddetto quadro ricostruttivo - obiettivamente problematico - la recente vicenda che, a metà aprile, ha riguardato il Documento di economia e finanza 2024 (relativo al triennio 2025/2027), il quale, come noto, è stato presentato dal Governo (ed esaminato dalle camere parlamentari) privo della parte programmatica. Si tratta di un dato certo, riconosciuto, acquisito: è scritto nel DEF ed è scritto nelle relative risoluzioni della Camera e del Senato, con le quali si impegna il Governo «a presentare quanto prima il quadro programmatico»³. Si tratta di un'anomalia assoluta ovvero senza precedenti: la qual

³ È rilevato - senza valutazioni di merito - dagli organismi auditi, a commissioni bilancio riunite, nel corso dell'esame parlamentare del Documento di economia e finanza (sulla possibilità di procedere ad audizioni nel corso dell'esame del DEF, vedi *infra sub* nota 26): «come noto, il DEF non contiene il quadro programmatico e le specifiche misure che si intende confermare o introdurre nella prossima manovra di bilancio, in ragione della fase di transizione al nuovo contesto regolamentare europeo in tema di finanza pubblica»: CORTE DEI CONTI, *Audizione della Corte dei conti sul Documento di economia e finanza 2024*, aprile 2024, 3. «Non è invece presente il profilo programmatico. Il Governo ritiene infatti di rimandare la definizione dei nuovi obiettivi al primo Piano strutturale di bilancio di medio termine (*national medium-term fiscal-structural plan*), che secondo la nuova *governance* economica della UE dovrà essere trasmesso alla Commissione entro il prossimo 20 settembre 2024»: BANCA D'ITALIA, *Audizione preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024*, aprile 2024, 7. Più esteso il riferimento dell'UPB (Ufficio parlamentare di bilancio), il quale, nel rilevare la mancanza dello «scenario programmatico, un contenuto richiesto dalla legge 196/2009», riporta (quasi in dettaglio) gli elementi esposti nel DEF a giustificazione della lacuna: UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione della*

cosa, ovviamente, non significa certo che i precedenti documenti di programmazione finanziaria fossero perfetti; e, tuttavia, i difetti, gli errori, le approssimazioni riguardavano la coerenza dei contenuti, la loro effettiva affidabilità: mai nessuno (ovvero mai nessun governo) aveva neppure immaginato di poter presentare un documento di programmazione privo della parte programmatica, nella facile consapevolezza – in disparte ogni altra considerazione, e rimanendo alle regole grammaticali del sistema economico e finanziaria - che un siffatto difetto, oltre ad irrigidire le iniziative ovvero le reazioni delle istituzioni europee, avrebbe aggravato la percezione della “salute” dei conti pubblici italiani (avrebbe “allarmato i mercati”, come si usa dire) già piuttosto malmessi, con un debito pubblico enorme, ai limiti della sostenibilità⁴, con una spesa pubblica che continua ad essere crescente, sia pure in misura parzialmente più contenuta rispetto al passato, e con uno sviluppo economico pressoché impercettibile (ma l'avverbio risente di un forzato ottimismo); e, in ogni caso, con impatto ulteriormente negativo sulla situazione economico-finanziaria, in termini di aumento del costo del debito pubblico, di indebolimento della forza attrattiva degli investimenti, di sostanziale preclusione della attivazione di politiche economiche espansive.

Nel caso specifico, tuttavia, le ripercussioni negative sono rimaste neutralizzate dalla sostanziale indifferenza, a carattere meramente congiunturale, delle istituzioni eurounitarie⁵. L'anomalia ovvero la lacuna programmatica è stata

Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024, aprile 2024, 31. CNEL, Memoria concernente l'esame del Documento di economia e finanza 2024, aprile 2024, 4: «Il Documento non contiene il consueto quadro programmatico di finanza pubblica, cioè lo schema nel quale si devono collocare le misure della prossima legge di bilancio»: una scelta «dovuta, secondo il Governo, alla necessità di adeguarsi a quanto verrà stabilito nel Piano fiscale strutturale di medio periodo, che costituirà la base su cui definire gli obiettivi programmatici di legislatura in conformità alle nuove regole». L'ISTAT, Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024, aprile 2024, 17, si limita a rilevare il rinvio «a dopo l'approvazione delle nuove regole della governance economica europea la definizione del quadro programmatico».

⁴ Un debito pubblico che, pur avendo trovato una certa stabilizzazione - in conseguenza dei limiti alle politiche di bilancio di fonte europea, e, ora, di fonte interna, in seguito ai nuovi principi di cui all'art. 81 Cost., come profondamente modificato da legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 - si avvia ad attestarsi nuovamente, secondo le stesse stime contenute nel DEF 2024, sul 140 per cento in rapporto al PIL (come noto, il limite di fonte europea è del 60 per cento in relazione al PIL).

⁵ L'impressione che si è ricavata è che le istituzioni europee abbiano tacitamente assentito alla rilevata lacuna programmatica, nella considerazione che, comunque, il momento decisivo

spiegata, nel DEF (e nelle risoluzioni parlamentari), con la transizione verso le nuove regole della *governance* economica europea, significativamente modificative dell'assetto ordinamentale delle procedure vigenti⁶. E, in effetti, alla fine del mese di aprile sono stati approvati, in successione, il regolamento UE 29 aprile 2024, n.

– in funzione della definizione annuale delle politiche di bilancio nazionali – si ha nel mese di settembre, con la presentazione (entro il 27 settembre) della Nota di aggiornamento del DEF, la quale prelude alla presentazione alla Commissione europea e all'Eurogruppo del Progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo (vedi *infra sub* nota 23) e accompagna alla definizione e alla presentazione del disegno di legge di bilancio (vedi *infra sub* nota 15 e paragrafo 3): si tratta di elementi che, comunque, assicurano alle istituzioni europee la necessaria collaborazione preventiva sulle decisioni di finanza pubblica degli Stati membri. La specialità della congiuntura si rinviene nel sopravvenuto irrigidimento procedimentale (delle regole) del Patto di stabilità e crescita e nella prossimità dell'attivazione di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (e di altri Stati dell'Unione europea). Elementi che, ferme restando le richiamate garanzie procedurali, possono aver suggerito alle istituzioni eurolatitane una sorta di "desistenza" rispetto alle lacune programmatiche del DEF, che in altre circostanze sarebbero state finanche impensabili, anche perché, diversamente, non avrebbe avuto alcuna utilità anticipare al 15 aprile la presentazione del Documento di economia e finanza. Un atteggiamento che se, da un lato, ha evitato che si determinasse una situazione di allarme nei mercati; da altro lato (ovvero anche per questo), dimostra la natura essenzialmente "politica" della interlocuzione tra le istituzioni europee e gli Stati membri in relazione alla definizione delle decisioni di finanza pubblica e delle politiche di bilancio. Come visto (*sub* nota 2), anche le istituzioni e gli organismi auditati nel corso dell'esame parlamentare del DEF si sono astenuti da valutazioni in ordine alla mancanza del quadro programmatico (limitandosi a rilevare la lacuna), mostrandosi indifferenti rispetto al difetto programmatico di un documento di programmazione obbligatorio per legge: un difetto che, evidentemente, hanno ritenuto sostanzialmente privo di conseguenze ovvero, in sostanza, irrilevante, così, peraltro, avvalorando una lettura recessiva del sistema legislativo.

⁶ Nell'audizione nelle commissioni bilancio di Camera e Senato del 22 aprile 2024, il Ministro dell'economia e delle finanze (*Audizione del Ministro Giorgetti dinanzi alle commissioni bilancio di camera e Senato*, aprile 2024, 2) ha richiamato la transizione verso le nuove regole della *governance* economica europea (le quali determineranno una revisione degli strumenti e delle procedure finora utilizzate nella programmazione economica e di bilancio); ha rilevato come il DEF non preveda lo scenario programmatico e che «i valori [riportati in tale sezione] del DEF risultano, al momento, puramente indicativi, poiché una valutazione complessiva circa la loro riproposizione e i relativi finanziamenti sarà effettuata soltanto nell'ambito del quadro programmatico»; ha osservato che «il differimento della definizione degli obiettivi programmatici a un periodo più avanzato dell'anno» si «è reso necessario alla luce della riforma delle regole fiscali europee». Sullo sfondo, in verità, rimangono percepibili – sia pure taciuti – elementi di opportunità politica in considerazione della prossimità delle elezioni per il Parlamento europeo.

1263, il regolamento UE 29 aprile 2024, n. 1264 e la direttiva UE 29 aprile 2024, n. 1265, riguardanti, rispettivamente: il «coordinamento efficace delle politiche economiche» e la «sorveglianza di bilancio multilaterale»; le «modalità di attuazione delle procedure per i disavanzi eccessivi»⁷; i «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri».

Senonché la citata nuova disciplina di fonte europea, pur introducendo un apparente irrigidimento del sistema dei limiti di bilancio e di controllo⁸ e pur implicando la necessità di rivedere (in senso adeguativo) la struttura e l'articolazione temporale della decisione di finanza pubblica dello Stato membro⁹,

⁷ I due suddetti regolamenti, nel gergo tecnico, sono definiti (ovvero ritenuti), rispettivamente, il “braccio preventivo” e il “braccio correttivo” del Patto di stabilità e crescita. Con il reg. UE n. 1263/2024 viene rivista nel complesso la disciplina eurounitaria relativa al coordinamento delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio e viene disposta l'abrogazione del regolamento CE 7 luglio 1997, n. 1466, il quale, come noto, riguardava «il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche». Con il reg. UE n. 1264/2024 viene incisivamente modificato il regolamento CE 7 luglio 1997, n. 1467 relativamente alla disciplina della attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Vedi *infra sub* nota 23.

⁸ In effetti, per quanto qui rileva, l'irrigidimento attiene essenzialmente alla cadenza di medio periodo (quattro o cinque anni, a seconda della durata della legislatura dello Stato interessato: in sostanza, una programmazione economico-finanziaria “di mandato”) dello strumento - il Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine (vedi *infra sub* nota 10) - concepito dalla nuova disciplina quale parametro di riferimento per definire e tenere sotto controllo le politiche fiscali dello Stato: uno strumento che può essere rivisto solo a fronte di “circostanze oggettive che ne impediscano l'attuazione (art. 15, paragrafo 1, del regolamento UE n. 1263/2024) ovvero in caso di nomina di un nuovo governo. Sono previste, inoltre, clausole di salvaguardia – rispetto agli impegni programmatici assunti nel Piano strutturale di bilancio, in termini di spesa netta – a fronte di gravi congiunture negative nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso ovvero a fronte di circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro che abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche, a condizione, in entrambi i casi, che le relative deviazioni – rispetto al percorso della spesa netta - non compromettano la sostenibilità di bilancio nel medio termine (vedi artt. 25 e 26 del suddetto regolamento UE). Sotto altro profilo, di sicura rilevanza sono le funzioni attribuite al Parlamento europeo con finalità di accrescimento della trasparenza e della responsabilità delle decisioni adottate (vedi, in particolare, artt. 27 e 28 del regolamento UE n. 1263/2024).

⁹ È in fase avanzata l'esame in commissione parlamentare delle bozze di decreto legislativo che modificano la legge n. 196/2009 al fine di adeguarne le disposizioni alla nuova disciplina di fonte europea. Lo sforzo del legislatore delegato di adeguamento dovrà essere quello di prestare la massima attenzione ad assicurare coerenza con le disposizioni della Costituzione finanziaria. In proposito, N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del*

non autorizza a ritenere recessivi ovvero disponibili gli obblighi dalla programmazione economico-finanziaria previsti dalla legislazione vigente; né in tal senso è suscettibile di essere interpretata l'introduzione dell'obbligo di presentazione di un nuovo documento di programmazione (e di vincolo) di bilancio di "mandato", il Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, quale «documento contenente gli impegni di uno Stato membro in materia di bilancio, di riforme e di investimenti»¹⁰, «che copre un periodo di quattro o cinque

nuovo Patto di stabilità e crescita, in *Diritti comparati*, 6 giugno 2024, 3, ritiene di poter escludere che la nuova disciplina di fonte europea renda necessaria una revisione delle disposizioni di cui all'art. 81 Cost., ritenendo auspicabile che i documenti della programmazione economico finanziaria prendano in considerazione un arco temporale almeno quinquennale, «e in ogni caso, prestare maggiore attenzione agli anni successivi al primo rispetto a quanta non se ne sia dedicata finora». Un riscontro in tal senso si rinviene nel rilievo che la nuova disciplina attribuisce, oltre al parametro della «spesa netta»: al «saldo strutturale», quale (art. 2, n. 10, del regolamento UE n. 1263/2024) «saldo delle amministrazioni pubbliche corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee; e al «saldo primario strutturale», che costituisce il «saldo strutturale al netto della spesa per interessi». In senso diverso, sia pure con riferimento alla proposta originaria della Commissione (obiettivamente più rigida rispetto a quella definitivamente approvata con i regolamenti richiamati: vedi anche *infra sub* nota 10), G.C. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 21/2023, 12, rileva che l'approvazione della riforma, nel testo presentato o in una forma simile, pone il problema della coerenza tra le nuove regole fiscali e il testo vigente dell'art. 81 Cost., in quanto, «secondo le nuove regole, se approvate, rimarrebbe solo il vincolo sulla spesa primaria, e non più dell'equilibrio di bilancio». Si ritiene, tuttavia, che sarà necessario un intervento integrativo sulla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, comma sesto, Cost.) ai fini del recepimento, tra i principi generali dell'ordinamento contabile, del nuovo, ulteriore parametro fondamentale ai fini del coordinamento eurounitario delle politiche finanziarie degli Stati membri, quello della "spesa netta", sulla cui definizione (ai sensi della nuova disciplina di fonte europea) vedi *infra sub* nota successiva.

¹⁰ In massima sintesi, è necessario rilevare che, ai sensi dell'art. 13 del regolamento UE n. 1263/2024, nel Piano strutturale di bilancio di medio termine devono essere esposti, tra l'altro: il «percorso della spesa netta nonché le ipotesi macroeconomiche sottostanti e le misure strutturali di bilancio programmate al fine di dimostrare la conformità ai requisiti di bilancio»; «la traiettoria di riferimento o le informazioni tecniche trasmesse dalla Commissione»; «nel caso in cui il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contenga un percorso della spesa netta più elevato rispetto alla traiettoria di riferimento trasmessa dalla Commissione», «lo Stato membro interessato presenta nel proprio piano argomentazioni economiche solide e basate su dati che spieghino la differenza»; le modalità con cui lo Stato membro interessato garantirà la realizzazione delle riforme e degli

investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare nelle raccomandazioni specifiche per paese, e in che modo affronterà le seguenti priorità comuni dell'Unione: «una transizione equa, verde e digitale, compresi gli obiettivi climatici di cui al regolamento (UE) 2021/1119»; «la resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali»; «la sicurezza energetica», e, «se necessario, lo sviluppo di capacità di difesa». Inoltre, nel suddetto Piano strutturale di bilancio sono descritti «gli interventi dello Stato membro interessato volti a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese che gli sono state rivolte e che sono pertinenti per la procedura per gli squilibri macroeconomici»; viene indicato «in che modo lo Stato membro interessato garantirà la realizzazione di una serie pertinente di riforme e di investimenti» (di cui all'art. 14) «che giustifica una proroga fino a tre anni del periodo di aggiustamento dello Stato membro»; e sono contenute informazioni in ordine, tra l'altro: alle principali ipotesi macroeconomiche e di bilancio; alle passività implicite e potenziali; all'impatto previsto delle riforme e degli investimenti che giustificano la proroga del periodo di aggiustamento; al livello previsto degli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale per tutto il periodo contemplato dal piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine; alla consultazione dei parlamenti nazionali e alle altre consultazioni previste.

È necessario rilevare che, ai sensi dell'art. 2, n. 2, del citato regolamento n. 1263/2024, per spesa netta - rilevante ai fini della determinazione dei contenuti del Piano strutturale di bilancio di medio termine - si intende «la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure una tantum e di altre misure temporanee». Per traiettoria di riferimento si intende (art. 2, n. 3, del regolamento UE n. 1263/2024) «la traiettoria pluriennale della spesa netta trasmessa dalla Commissione per inquadrare il dialogo con gli Stati membri in cui il debito pubblico è superiore al 60 % del prodotto interno lordo (PIL) o in cui il disavanzo pubblico è superiore al 3 % del PIL ai fini dell'elaborazione dei loro piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine». La suddetta «traiettoria di riferimento» garantisce: che, entro la fine del periodo di aggiustamento, «il rapporto debito pubblico/PIL previsto si collochi o si mantenga su un percorso di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti al di sotto del 60 % del PIL nel medio termine»; che «il disavanzo pubblico previsto sia portato al di sotto del 3 % del PIL nel corso del periodo di aggiustamento e sia mantenuto al di sotto di tale valore di riferimento nel medio termine, ipotizzando l'assenza di ulteriori misure di bilancio». G. PISAURO, *La riforma delle regole fiscali europee*, in *Rivista il Mulino*, n. 2/2024, 115, ha osservato come il nuovo indicatore (nella formulazione originaria) esprimesse la spesa al netto non solo delle voci che risentono del ciclo (interessi e prestazioni di disoccupazione), ma anche delle misure discrezionali sulle entrate: “in altre parole, nuove misure che aumentino voci di spesa sono ammesse, ma devono essere compensate, da nuove misure sulle entrate (e viceversa per tagli di imposte)”: “la “regola della spesa” è, insomma, una regola sulle voci non cicliche di entrata e di spesa del bilancio”.

anni a seconda della normale durata della legislatura» dello Stato membro¹¹: essendovi di ostacolo non solo il principio di annualità della legge di approvazione del bilancio dello Stato di cui all'art. 81, comma quarto, Cost.¹², ma anche tutti gli altri principi di cui allo stesso art. 81, i quali nella legge di bilancio – che, come noto, deve essere approvata ogni anno - trovano cristallizzazione. Si tratta di tema (pur di sicura rilevanza, e che proprio per questo richiede separato approfondimento) che esula dalle finalità del presente contributo, le quali attengono alla prescrittività delle disposizioni legislative in materia di decisione di bilancio.

2. I contenuti (stabiliti dalla legge) del DEF

Deve essere rilevato che, in effetti, i contenuti del Documento di economia e finanza sono stabiliti in dettaglio dalla legge, e, segnatamente, all'art. 10 legge 31 dicembre 2009, n. 196¹³, ove, quanto ai contenuti essenziali di natura

¹¹ Deve essere osservato, peraltro, che, a livello statale, la programmazione economico-finanziaria pluriennale ovvero di medio periodo – la cui introduzione, come noto, risale alla legge 5 agosto 1978, n. 468 (vedi anche *infra sub* nota 20) – ha trovato valorizzazione con la legge n. 196/2009, ove, tra l'altro, all'art. 21, comma primo (come modificato dall'art. 2, comma terzo, lett. a, legge 4 agosto 2016, n. 163), si stabilisce che «il disegno di legge del bilancio di previsione si riferisce ad un periodo triennale». E lo stesso è avvenuto a livello regionale e degli enti locali: all'art. 36, comma terzo, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (come modificato e integrato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126) è stabilito che «le regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione» e che, «a tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni» sono «riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale» e «sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel Documento di economia e finanza regionale»; all'art. 162, comma primo, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 è stabilito che «gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario riferito ad almeno un triennio».

¹² La stessa nuova disciplina di fonte europea conferma la cadenza annuale della manovra di bilancio degli Stati membri. All'art. 4, paragrafo 1, della Direttiva UE 8 novembre 2011, n. 85, come modificato dall'art. 1, paragrafo 3, lett. a), della Direttiva UE 29 aprile 2024, n. 1265, fa espresso riferimento sia alla programmazione di bilancio annuale che a quella pluriennale, la quale si deve basare: «su previsioni macroeconomiche e di bilancio realistiche che utilizzano le informazioni più aggiornate»; e «si basa sullo scenario macrofiscale più probabile o su uno scenario più prudente».

¹³ Quanto ai profili strutturali generali, può essere sufficiente, ai fini del presente contributo, rilevare che il Documento di economia e finanza «è composto da tre sezioni»: «la prima sezione [del DEF] reca lo schema del Programma di stabilità» (per i contenuti specifici, vedi art. 10, comma secondo, legge n. 196/2009); la seconda sezione contiene analisi, previsioni tendenziali, informazioni di dettaglio (alla seconda sezione del DEF è allestita una «nota metodologica», nella quale «sono esposti analiticamente i criteri di formulazione delle

programmatica, si stabilisce che nel DEF: sono individuati (comma secondo, lett. a) «gli obiettivi di politica economica» e «gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale»; (comma secondo, lett. e) «gli obiettivi programmatici» (definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo), «indicati per ciascun anno del periodo di riferimento, in rapporto al prodotto interno lordo», «per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa» («al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum* influenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche») «e per il debito delle amministrazioni pubbliche»; «gli obiettivi del saldo del conto consolidato» e le misure da adottare per conseguire siffatti obiettivi¹⁴; (comma secondo, lett. f) «l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di cui alla lett. e), almeno per un triennio» (per i sottosettori di cui alla lett. a), «nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi».

In disparte gli specifici contenuti programmatici (prescritti dalla legge), si rende necessario rilevare che costituisce principio generale dell'ordinamento finanziario e contabile quello secondo cui la decisione di bilancio «si conforma al metodo della programmazione»¹⁵; e che il Documento di economia e finanza è uno degli

previsioni tendenziali»; per i contenuti specifici della seconda sezione, vedi il terzo comma del citato art. 10); «la terza sezione del DEF reca lo schema del Programma nazionale di riforma» (per i contenuti specifici, vedi il quinto comma del citato art. 10). Ai sensi dell'art. 9, comma primo, legge n. 196/2009, il Programma di stabilità e il Programmazione nazionale di riforma devono essere «presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile» («e comunque nei termini e con le modalità previsti dal Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita»).

¹⁴ Secondo quanto previsto dall'art. 10, comma secondo, lett. e), legge n. 196/2009 e dall'art. 3, comma terzo, legge 24 dicembre 2012, n. 243.

¹⁵ Un principio che, in termini pressoché testuali, trova ingresso nell'ordinamento con le disposizioni dell'art. 1 *bis* legge 5 agosto 1978, n. 468 (introdotto dall'art. 1, comma primo, legge 23 agosto 1988, n. 362), ove si stabilisce che «la impostazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato è ispirata al metodo della programmazione finanziaria»; con precisazione che, «a tal fine il Governo presenta alla Camere: a) entro il 15 maggio il documento di programmazione economico-finanziaria»; «b) entro il 31 luglio il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale a legislazione vigente»; «c) entro il 30 settembre il disegno di legge finanziaria, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale programmatico, i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica». Al successivo art. 3 legge n. 362/1978 - che dispone la sostituzione dell'art. 3 legge n. 468/1978 - trova disciplina il contenuto del

«strumenti della programmazione»¹⁶, e, segnatamente, quello che “apre” la manovra annuale di bilancio ovvero il “ciclo della programmazione”, essendo stabilito che sia presentato «alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno» («per le conseguenti deliberazioni parlamentari»). La rilevanza programmatica del Documento di economia e finanza trova massima evidenza nelle disposizioni di cui all’art. 21, comma primo *bis*, legge n. 196/2009, ove, tra l’altro, si stabilisce, in termini generali, che la prima sezione del disegno di legge di bilancio, oltre a definire «annualmente il quadro di riferimento finanziario»: «provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi»; e contiene, per ciascun anno del triennio di riferimento, le misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all’art. 10, comma 2» («e i loro eventuali aggiornamenti ai sensi dell’art. 10-*bis*.»)¹⁷. Al successivo comma primo *quater* del citato art. 21 è,

Documento di programmazione economico-finanziaria. L’evoluzione programmatoria del (la legge di) bilancio (e dei documenti di bilancio) in seguito ai nuovi principi ed alla nuova disciplina introdotti dalla legge n. 468/1978 non sfugge alla dottrina più attenta alla rilevanza dei profili giuridici del sistema finanziario e di bilancio: vedi, in particolare, vedi A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di Contabilità di Stato*, Edizione Litografica, Roma, 1986, 155, il quale osservava come, con la legge n. 468/1978, «la “filosofia” del bilancio muti radicalmente» e la sua area di gravitazione si caratterizzi per respiro economico e dimensione programmatoria, «tradizionalmente espressiva delle reali funzioni moderne dello Stato». Nei sensi esposti, più recentemente, nell’ambito di una ricostruzione della evoluzione del sistema finanziario, A. BRANCASI, *Le trasformazioni dell’assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2018, 415, sottolinea proprio il ruolo importante della legge n. 468/1978 in relazione alla razionalizzazione dei processi decisionali di finanza pubblica e della riserva alla legge di bilancio della decisione sulla autorizzazione e sulla entità della emissione di debito pubblico da parte dello Stato. Vedi anche L. SAMBUCCI, *La nuova evoluzione della legge di bilancio e le asimmetrie giustiziali del principio di equilibrio*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, V, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 4609.

¹⁶ Gli «strumenti della programmazione» sono individuati all’art. 7 legge n. 196/2009 (rubricato «ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio»), e sono, oltre al Documento di economica e finanza: la Nota di aggiornamento del DEF», «da presentare alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno» («per le conseguenti deliberazioni parlamentari»); «il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno»; «il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno»; «gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno» (e, inoltre, gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato).

¹⁷ Ma vedi anche le disposizioni di cui all’art. 21, comma primo *quater*, legge n. 196/2009, ove si stabilisce che «le nuove o maggiori spese disposte dalla prima sezione del disegno di

inoltre stabilito che «le nuove o maggiori spese disposte dalla prima sezione del disegno di legge di bilancio non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi determinati, ai sensi dell'art. 10, comma secondo, lett. e), legge n. 196/2009, nel DEF (come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari). Un ulteriore riscontro alla rilevanza del DEF si rinviene anche nelle disposizioni di cui all'art. 8, comma primo, legge n. 196/2009, ove si dispone che «le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal DEF».

Risulta evidente come i contenuti programmatici del Documento di economia e finanza siano essenziali - e condizionanti - per la definizione del disegno di legge di bilancio dello Stato e anche per la programmazione finanziaria delle regioni e degli enti locali (la qual cosa, peraltro, non è insuscettibile di produrre implicazioni, anche di natura giustiziale): contenuti programmatici che, a livello statale, trovano una traduzione normativa nella prima sezione del disegno di legge di bilancio¹⁸ e una traduzione finanziaria nella seconda sezione.

3. Evoluzione legislativa del documento di programmazione

Il Documento di economia e finanza trova il suo antecedente ordinamentale nel Documento di programmazione economico-finanziaria (il DPEF), introdotto, come accennato¹⁹, dagli artt. 1, comma primo, e 3 legge n. 362/1988 (modificativi

legge di bilancio non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi determinati ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lett. e), nel DEF» («come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari»).

¹⁸ Con le disposizioni della prima sezione della legge di bilancio si interviene modificativamente sulla legislazione vigente al fine di adeguarne le grandezze finanziarie ai nuovi obiettivi della programmazione economico-finanziaria individuati nel DEF e nella Nota di aggiornamento del DEF (è quello che, nel passato meno recente, si faceva con la legge finanziaria; e, nel passato più recente, con la legge di stabilità). Sui contenuti specifici della prima sezione della legge di bilancio, vedi le disposizioni di cui all'art. 21, commi primo *bis* ss., legge n. 196/2009.

¹⁹ Vedi *subb* note 13 e 14. Come accennato, nello specifico, all'art. 3 legge n. 468/1978 (come sostituito dall'art. 3 legge n. 362/1988) trova disciplina il contenuto del DPEF, quale documento a carattere programmatico e decisionale ove sono definiti annualmente gli obiettivi della programmazione economico-finanziaria di medio e lungo periodo, il quale, presentato dal Governo (e definito, all'epoca, dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, a cura della Ragioneria generale dello Stato), viene sottoposto alla valutazione delle Camere, le quali sono chiamate

espressamente a pronunciarsi sul documento («ai fini delle conseguenti deliberazioni»), con l'approvazione di una risoluzione - che recepisce la relazione di maggioranza (ovvero, tra eventuali diverse relazioni, quella accettata dal Governo, e, quindi, quella di maggioranza) - la quale, come noto, è un atto di indirizzo politico che impegna il Governo (ma impegna anche la Camera, che assume la corresponsabilità politica in ordine ai contenuti del documento): si tratta, evidentemente, di un impegno di natura politica, nel senso che il Governo è impegnato a tradurre gli obiettivi programmatici contenuti del DPEF (e, oggi, nel DEF): in termini finanziari, (all'epoca) nella legge di bilancio (oggi, nella seconda sezione della legge di bilancio); e in termini normativi, (all'epoca) nella legge finanziaria (che, poi, come noto, è divenuta, legge di stabilità; e, oggi, nella prima sezione della legge di bilancio). Si tratta della vera novità costituita dalla introduzione del DPEF; pur dovendosi rilevare che il legislatore della legge n. 362/1988, tra l'altro, ha rivisto anche il contenuto della legge finanziaria, al fine di provare a porre rimedio ai tanti problemi economico-finanziari che il suddetto istituto - come anche noto, introdotto dall'art. 11 legge n. 468/1978 - aveva dato nei primi dieci anni di applicazione; e altri ne avrebbe continuato a dare nel seguito, anche se in misura più contenuta per effetto della attenzione per gli obblighi di fonte europea, più che per la ritrovata virtuosità finanziaria dell'Italia: le prime manovre finanziarie "lacrime e sangue", come noto, risalgono ai primi anni Novanta, rese necessarie dalle restrizioni finanziarie inevitabili per rendere possibile l'adesione dell'Italia all'Unione economica e monetaria (in proposito, anche per una chiara sintesi della situazione economica e finanziaria di quegli anni, vedi G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2020, 171). Inoltre, il legislatore ultimo citato ha definito (con l'art. 7, introduttivo dell'art. 11 *ter* legge n. 468/1978) una disciplina specifica della «copertura finanziaria delle leggi», così dando seguito attuativo al principio costituzionale di copertura finanziaria (di cui - all'epoca - all'art. 81, comma quarto, Cost.; principio oggi riportato, in seguito a legge cost. n. 1/2012, al terzo comma del citato art. 81): disciplina che ora si rinviene, con le evoluzioni modificative che si sono succedute negli anni, nelle disposizioni di cui all'art. 17 legge n. 196/2009.

Deve essere rilevato, infatti, che fino alla introduzione del DPEF, le finalità conoscitive (ovvero illustrative) in ordine ai propositi programmatici economico-finanziari dello Stato erano assolute dalla Relazione previsionale e programmatica, la quale, introdotta nel 1964 (con l'art. 4 legge 1 marzo 1964, n. 62, che modificava l'articolo unico della legge 21 agosto 1949, n. 216, ove si prevedeva la presentazione, «insieme al rendiconto dell'esercizio finanziario scaduto ed ai bilanci di previsione dell'esercizio venturo, di «una relazione generale sulla situazione economica del Paese»), ha trovato compiuta disciplina legislativa all'art. 15 legge n. 468/1978 (fino a quel momento i contenuti della suddetta Relazione, anche con riferimento ai profili di ordine generale, erano stati stabiliti sulla base di circolari ministeriali), ove: si disponeva che, nel mese di settembre, il Ministro del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del tesoro presentassero al Parlamento la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo, nella quale (in apposita sezione) fosse illustrato, tra l'altro, il quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato. Inoltre, la citata disciplina legislativa prevedeva: che vi fossero indicati, tra l'altro, «gli indirizzi della politica economica

delle disposizioni della legge n. 468/1978), quale documento – da presentare entro il 15 maggio di ogni anno - che dà avvio al procedimento annuale di programmazione pluriennale, sul quale sono chiamate ad esprimersi le camere parlamentari, nel quale devono trovare definizione, tra gli altri: gli obiettivi programmatici a carattere macroeconomico, e, «in particolare, quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione»; gli obiettivi - definiti in rapporto al prodotto interno lordo e per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale - del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato e del debito dei suddetti comparti dell'amministrazione pubblica; gli obiettivi di fabbisogno complessivo e di disavanzo corrente del settore statale e del settore pubblico allargato; gli indirizzi per gli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi programmatici indicati. Nel DPEF, inoltre, secondo la disciplina legislativa richiamata, devono essere indicati, sulla base del suo contenuto programmatico, «i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale». L'obiettivo del legislatore è quello di rinforzare la programmazione economico-finanziaria (almeno) di medio periodo (divenuta obbligatoria con la legge n. 468/1978, con l'introduzione del bilancio pluriennale²⁰): l'impegno di natura programmatica diviene il valore "guida" della decisione di finanza pubblica e delle politiche di bilancio, quale elemento essenziale in grado di assicurare la stabilità finanziaria, oltre che la valorizzazione delle risorse disponibili in funzione dello sviluppo economico e della sostenibilità del debito pubblico.

nazionale ed i conseguenti obiettivi programmatici, rendendo esplicite e dimostrando le coerenze e le compatibilità tra il quadro economico esposto, la entità e la ripartizione delle risorse, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato»; e che fosse «accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa» (delle quali doveva essere particolarmente illustrato lo stato di attuazione). Gli elementi richiamati rendono evidente come l'esigenza di dare illustrazione ai contenuti programmatici della decisione annuale di bilancio fosse ben presente - da tempo risalente - all'ordinamento contabile; rimane il fatto, tuttavia, che la Relazione previsionale e programmatica era un documento a carattere meramente informativo.

²⁰ L'art. 4 legge n. 468/1978, nella sua originaria formulazione, prevedeva l'elaborazione di un bilancio pluriennale (redatto in termini di competenza), da approvare con la legge di approvazione del bilancio annuale, che, tra l'altro: considerasse un arco temporale «di almeno tre anni e comunque non superiore al quinquennio»; fosse aggiornato annualmente, in occasione della presentazione del bilancio annuale; esponesse separatamente: da una parte, l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente; e, dall'altra, le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale.

Con l'art. 2, comma quarto, legge 25 giugno 1999, n. 208 (che modifica l'art. 1 *bis*, comma primo, legge n. 468/1978), la presentazione del DPEF viene spostata in avanti, al 30 giugno²¹.

Con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), il legislatore rivede ancora la scansione temporale della decisione di bilancio: (in luogo del DPEF) viene introdotta, quale documento di avvio della manovra annuale di bilancio, la Decisione di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 settembre di ogni anno; e viene spostato in avanti, al 15 ottobre, il momento di presentazione alle Camere del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio²², la qual cosa riduce (rispetto al passato: 30 settembre) in misura rilevante lo spazio temporale di esame del bilancio da parte del Parlamento.

Non solo l'assetto temporale, ma anche quello documentale della decisione di finanza pubblica trova nuova revisione - di sicura incisività - con la legge 7 aprile 2011, n. 39, con la quale il legislatore apporta alla legge n. 196/2009 le modificazioni «conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in

²¹ E lo stesso viene stabilito (con la citata disposizione modificativa) con riferimento agli altri documenti della programmazione finanziaria: viene fissata al 30 settembre di ogni anno la presentazione del disegno di legge di approvazione del bilancio annuale (e del bilancio pluriennale a legislazione vigente), del disegno di legge finanziaria, della relazione previsionale e programmatica e del bilancio pluriennale; viene fissato al 15 novembre di ogni anno la presentazione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. In sostanza, con le citate disposizioni modificative (di cui all'art. 2, comma quarto, legge n. 208/1999), viene spostata in avanti la scansione cronologica della decisione di bilancio. Sotto altro profilo, deve essere rilevato che con la legge n. 208/1999 viene nuovamente rivisto l'art. 11 legge n. 468/1978, e, quindi, il contenuto della legge finanziaria, e, cioè, per intenderci, quello che si poteva fare con la legge finanziaria.

²² Per il 15 aprile è (era) prevista la presentazione alle Camere della Relazione sull'economia e la finanza pubblica, un documento a carattere informativo, i cui contenuti sono ora confluiti nel Documento di economia e finanza. Le ragioni dello spostamento in avanti della manovra di bilancio si rinviene facilmente nella ragionevole necessità di disporre di dati e di stime più aggiornati ai fini della programmazione economico-finanziaria, la qual cosa rende possibile l'elaborazione di previsioni e la definizione di obiettivi programmatici più affidabili. Tuttavia, l'entità dello spostamento (come detto, 15 settembre) del documento programmatico di apertura della manovra annuale di finanza pubblica determina quasi una sovrapposizione con la presentazione del disegno di legge di bilancio (all'epoca, 15 ottobre), suscettibile di neutralizzare l'intento di procedere in modo progressivo all'elaborazione della programmazione economico-finanza ed evitare le storture e conseguenze negative di una eccessiva concentrazione degli adempimenti e di depotenziare il coinvolgimento delle camere parlamentari.

materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri»²³. In particolare, per quanto qui rileva, viene “superata” la (il documento denominato) Decisione di finanza pubblica e viene introdotto il Documento di economia e finanza, la cui presentazione alle Camere («per le conseguenti deliberazioni parlamentari») viene anticipata al 15 aprile²⁴. Le ragioni della rilevante

²³ L'intervento legislativo sulla scansione procedimentale della decisione annuale di finanza pubblica, apportato con la legge n. 39/2011 (approvata in poco più di quattro mesi), è ritenuto necessario dal Parlamento in seguito all'approvazione, da parte del Consiglio Ecofin (con deliberazione del 7 settembre 2010), del (sistema di regole) cosiddetto semestre europeo, il quale, all'epoca, trovava la sua fonte normativa nel regolamento CE n. 1466/97 del 7 luglio 1997 (come modificato dal regolamento CE n. 1175/2011), ove veniva disciplinata in modo analitico la scansione temporale dei documenti di bilancio degli Stati membri, al fine di assicurare il coordinamento delle politiche economiche e finanziarie nell'ambito dell'Unione europea e dell'Eurozona: in sostanza, il semestre europeo, sulla base della richiamata disciplina, assicurare che gli Stati membri esaminassero i rispettivi programmi di bilancio secondo un calendario prefissato nel corso dell'anno. Si trattava di una disciplina che obiettivamente rendeva necessario in intervento di adattamento della disciplina interna. Come accennato (*sub* nota 7), con il regolamento UE n. 1263/2024 è stata disposta, tra l'altro, l'abrogazione del suddetto regolamento CE n. 1466/97, con profonda revisione della disciplina riguardante il coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza di bilancio. Il semestre europeo è disciplinato all'art. 3 del regolamento UE n. 1263/2024: la semplificazione rispetto alla passata disciplina attiene al fatto che non è più prevista la presentazione dei programmi di stabilità (o dei programmi di convergenza) e dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri. Fermi restando gli obblighi di elaborazione e sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione, e ferma restando la sorveglianza volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici, l'elemento di novità del nuovo sistema è costituito dall'obbligo di presentazione, valutazione e approvazione del piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine dello Stato membro (nonché dal monitoraggio della sua attuazione mediante le relazioni annuali sui progressi compiuti), il quale (ai sensi dell'art. 1, paragrafo 1, n. 6, del suddetto regolamento) è il documento contenente gli impegni di uno Stato membro in materia di bilancio, di riforme e di investimenti, che copre un periodo di quattro o cinque anni a seconda della normale durata della legislatura dello stesso Stato membro. I contenuti del piano strutturale di medio termine, le modalità di presentazione del documento e di interlocuzione tra lo Stato membro e le istituzioni dell'Unione europea sono disciplinati agli artt. 11 ss. reg. UE n. 1263/2024. Le nuove disposizioni di fonte europea richiedono un nuovo intervento di adattamento delle procedure previste dalla legge n. 196/2009, e, tuttavia, sono insuscettibili di rimuovere i vigenti obblighi annuali di definizione della decisione di finanza pubblica.

²⁴ Nel Documento di economia e finanza confluiscono, come detto, i contenuti informativi della Relazione sull'economia e la finanza pubblica e i contenuti decisionali a carattere programmatico della Decisione di finanza pubblica. Viene, inoltre, introdotto un nuovo

anticipazione dell'inizio decisionale della annuale manovra di bilancio²⁵ si rinviene nella esigenza delle istituzioni europee di poter disporre di un documento avente contenuti programmatici di finanza pubblica sui quali si è impegnato anche il Parlamento (e non solo il Governo) dello Stato membro²⁶: come visto, ai sensi

documento – la Nota di aggiornamento del Documento di economica e finanza – che deve essere presentato alle Camere («per le conseguenti deliberazioni parlamentari») entro il 27 settembre. Le modificazioni legislative all'art. 7 legge n. 196/2009 vengono introdotte dall'art. 2 legge n. 39/2011, rubricato «coordinamento della programmazione finanziaria con il semestre europeo».

Il nuovo assetto della decisione di bilancio dello Stato – già pressoché integralmente recepita a livello regionale (ove già la legislazione regionale del sistema contabile della regione prevedeva l'approvazione, oltre che della legge regionale di bilancio, del DPEF regionale e della legge di stabilità regionale) – viene, in sostanza, recepita anche a livello degli enti locali, ove, con le profonde modificazioni apportate all'ordinamento contabile degli enti locali (come noto, disciplinato nella parte seconda del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (di integrazione e modificazione del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), si definisce una diversa scansione della manovra di bilancio, con anticipazione alla fine del mese di luglio della presentazione del Documento unico di programmazione (che prende il posto della relazione previsionale e programmatica che si presentava unitamente al bilancio previsionale) e con la previsione della Nota di aggiornamento del DUP. Vedi anche *infra sub* nota 47.

²⁵ Proprio la rilevanza temporale della anticipazione (dal mese di settembre al mese di aprile) ha determinato la necessità di introdurre la Nota di aggiornamento del DEF, quale documento, ancora a carattere decisionale, con il quale, sulla base dei nuovi dati (economici e finanziari) disponibili, si provvede, oltre che all'eventuale integrazione del DEF all'esito delle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea sul Programma di stabilità e sul Programma nazionale di riforma, all'aggiornamento degli obiettivi programmatici stabiliti nel DEF, anche ai fini di una loro diversa articolazione.

²⁶ Come visto, la Relazione sull'economia e la finanza pubblica (che pure si presentava entro il 15 aprile) era un documento a carattere meramente conoscitivo. Il legislatore ha, così, ritenuto (in funzione delle richiamate esigenze di coordinamento) anticipare al mese di aprile la presentazione del documento a carattere decisionale valutato da ciascuna delle due Camere, con una apposita (e distinta) deliberazione che presenta la forma della risoluzione parlamentare. Peraltro, nel corso dell'esame parlamentare del DEF si provvede all'audizione delle autorità istituzionali e degli organismi che presentano specifiche competenze, anche a carattere ausiliario, in materia di finanza pubblica e di controllo: ad esempio, nel corso dell'esame del DEF 2024 (per il triennio 2025/2027) si sono tenute – dinanzi alle commissioni riunite bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica - le audizioni del Ministro dell'economia e delle finanze, dell'Ufficio parlamentare di bilancio, della Corte dei conti, della Banca d'Italia, dell'ISTAT, del CNEL. La possibilità di acquisire, nel corso dell'esame in Commissione bilancio, e anche congiuntamente dalle commissioni bilancio di entrambe le Camere – mediante audizioni – i necessari elementi conoscitivi è espressamente

dell'art. 9, comma primo, legge n. 196/2009, il Programma di stabilità e il Programmazione nazionale di riforma - e, cioè, rispettivamente, la prima e la terza sezione del DEF - devono essere «presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile»²⁷.

L'impostazione temporale attualmente vigente della decisione di finanza pubblica trova definizione con le modificazioni (alla legge n. 196/2009) introdotte dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, le quali, pur lasciando intatto il momento di avvio (15 aprile, con la presentazione del Documento di economia e finanza) della manovra annuale di bilancio, hanno fissato al 27 settembre la scadenza per la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF e al 20 ottobre il termine per la presentazione del disegno di legge di bilancio; molto più impattante risulta il superamento della legge di stabilità, la quale viene espunta dall'ordinamento²⁸ ed i cui contenuti sono essenzialmente trasfusi nella prima sezione della nuova legge di bilancio (nella cui attuale seconda sezione si ritrovano i contenuti tradizionali del bilancio finanziario), nel quale gli obiettivi programmatici trovano traduzione finanziaria, essenzialmente, ma non solo, in numeri ovvero previsioni di entrata e previsioni di spesa.

prevista all'art. 118 *bis*, comma terzo, del regolamento della Camera dei Deputati e all'art. 125 *bis*, comma terzo, del regolamento del Senato della Repubblica.

²⁷ Si tratta di prescrizioni che sono state introdotte dall'art. 1, comma secondo, legge n. 39/2011, a modificazione del citato art. 9 legge n. 196/2009, ove, peraltro, al comma primo *bis* (introdotto dall'art. 1, comma quinto, legge n. 163/2016), è ora stabilito - ancora in funzione delle richiamate esigenze di coordinamento della programmazione finanziaria con il semestre europeo - che «il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo» (di cui all'art. 6 regolamento UE n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013) «è presentato alla Commissione europea e all'Eurogruppo entro il 15 ottobre ed è trasmesso alle Camere entro il medesimo termine».

²⁸ L'art. 2, comma primo, legge n. 163/2016 dispone l'abrogazione dell'art. 11 legge n. 196/2009; e vengono, inoltre, rivisti (commi secondo ss. del citato art. 2) la struttura e i contenuti della legge di bilancio (disciplinati essenzialmente agli artt. 21 e 23 legge n. 196/2009). Sull'attuale assetto temporale della decisione di finanza pubblica, vedi anche *sub* nota 15. Come noto, la legge di stabilità - introdotta dall'art. 11 legge n. 196/2009 - trova il suo antecedente nella (ovvero costituisce l'evoluzione della) legge finanziaria, introdotta dall'art. 11 legge n. 468/1978, quale strumento di modificazione e di integrazione della legislazione vigente di entrata e di spesa al fine di adeguarne le grandezze finanziarie ai nuovi obiettivi della programmazione economico-finanziaria previsti dalla decisione annuale di finanza pubblica.

4. La rilevanza dei documenti di programmazione in funzione della formazione del bilancio (e del “dialogo” preventivo)

Come visto, l'elemento di vera novità introdotto, sul punto specifico, dalla legge n. 362/1988 è quello di aver trasformato la descrizione degli indirizzi programmatici in materia finanza pubblica da obbligo meramente informativo in obbligo decisionale che coinvolge le Camere (e le istituzioni e gli organismi, ausiliari e non, che si occupano della finanza pubblica²⁹), e, quindi, l'organo di controllo politico, in un impegno di programmazione a carattere pluriennale: la qual cosa, evidentemente, conferisce maggiore affidabilità ai (ovvero, comunque, rinforza i) contenuti della programmazione economico-finanziaria, espressivi, così, non solo della decisione governativa ma anche della valutazione degli organi politici e di quelli tecnici. Si tratta di una impostazione che si è rinforzata negli anni: sulla natura obbligatoria del Documento di economia e finanza non vi può essere alcun dubbio: per averne certezza, oltre alle disposizioni di cui agli artt. 7 e 10 legge n. 196/2009, bastano le prescrizioni di cui all'art. 21 legge n. 196/2009, le quali, nella definizione dei contenuti della legge di bilancio (della prima e della seconda sezione), richiamano ripetutamente gli obiettivi programmatici stabiliti nel DEF (e nella Nota di aggiornamento del DEF: vedi *sub* 2)³⁰. Un dato, quest'ultimo, suscettibile di produrre sicure implicazioni in termini di giustiziabilità della legge di bilancio e di prescrittività dei contenuti del DEF (fermo restando le integrazioni apportate dalla successiva Nota di aggiornamento).

Pertanto, il relativo procedimento di esame, da parte delle Camere, del Documento di economia e finanza è specificamente disciplinato dai regolamenti parlamentari³¹: all'art. 118 *bis* del regolamento della Camera dei Deputati (le cui

²⁹ Vedi *sub* note 13, 14 e 19. La rilevanza dell'innovazione non sfugge alla dottrina: vedi, S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Cacucci, Bari, 1995, 144, il quale, dopo aver rilevato positivamente l'introduzione del Documento di programmazione economico-finanziaria, osserva che la risoluzione parlamentare di approvazione del documento «invola gli atti successivi».

³⁰ Né può rimanere trascurata la rilevanza più strettamente politica del Documento di economia e finanza quale momento di confronto tra le parti politiche in ordine alla determinazione delle scelte relative alle politiche economiche e finanziarie - oltre che in ordine al controllo politico sulla spesa e sugli andamenti della finanza pubblica - che, come visto, sono destinate a confluire nella legge di bilancio, la cui centralità rispetto alla definizione degli indirizzi politici costituisce, come accennato (vedi *sub* nota 2), un dato acquisito all'ordinamento.

³¹ Pur in mancanza di esplicito richiamo, le disposizioni stabilite dai regolamenti parlamentari per l'esame del Documento di economia e finanza sono applicati anche all'esami e all'approvazione della Nota di aggiornamento del DEF.

disposizioni non sono ancora state coordinate neppure con le nuove denominazioni introdotte dalla legge n. 196/2009: per cui, vi si fa ancora riferimento al Documento di programmazione economico-finanziaria)³²; e all'art. 125 *bis* del regolamento del Senato (rubricato «esame del documento di economia e finanza»)³³.

La rilevanza del DEF e dei suoi contenuti, come definiti dalla legge, risulta ancor più evidente se posta in relazione con la necessaria interlocuzione collaborativa – con riferimento alle politiche economiche e finanziarie – che deve intercorrere con le istituzioni dell'Unione europea³⁴, proprio in funzione della

³² Il citato art. 118 *bis* (introdotto nel 1989) è stato modificato (l'ultima volta) con deliberazione della Camera del 27 luglio 1999) prevede, tra l'altro, che il Documento: è esaminato dalla Commissione bilancio, la quale, sentito il parere delle altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, presenta all'Assemblea una relazione (con espressa previsione della possibilità di presentare relazioni di minoranza); che deve essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea non oltre trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni; e che il suo esame deve concludersi entro il termine massimo di tre giorni. Al secondo comma dell'art. 118 *bis* è stabilito: che la deliberazione della Camera sul documento programmatico ha luogo con una risoluzione, che può contenere integrazioni e modifiche del documento stesso; e che, in caso di presentazione di più risoluzioni, si vota per prima la risoluzione accettata dal Governo. Al successivo quarto comma è previsto che, qualora lo richiedano eventi imprevisti, il Governo presenta alla Camera, prima dell'approvazione della legge finanziaria e del bilancio, un documento recante una proposta di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenuti nel documento approvato. È necessario aggiungere che è l'intera decisione di bilancio a trovare espressa disciplina procedimentale nel capo XXVII del suddetto regolamento (artt. 118 *bis* ss.), rubricato: «dell'esame del Disegno di Legge Finanziaria, del Bilancio, del Rendiconto, dei Documenti di Politica Economica e Finanziaria e delle Relazioni Governative».

³³ Le disposizioni di cui al citato art. 125 *bis* (modificate da ultimo con deliberazione del Senato del 20 dicembre 2017) prevedono, tra l'altro, che l'esame del documento in Assemblea deve concludersi - entro trenta giorni dal deferimento alla quinta Commissione permanente, «Programmazione economica, bilancio» - con la votazione di una proposta di risoluzione (come previsto per la Camera dei Deputati, anche in Senato, a fronte di più proposte, si vota per prima quella accettata dal Governo) alla quale ciascun Senatore può proporre emendamenti. Anche al Senato, è l'intera decisione di finanza pubblica a trovare disciplina procedimentale nel capo XV del regolamento (artt. 125 ss.), rubricato: «della procedura di esame dei bilanci e del controllo finanziario, economico ed amministrativo».

³⁴ Si tratta di un profilo di specifica rilevanza del DEF che, tuttavia, è destinato a rimanere recessivo per effetto della nuova disciplina di fonte europea (vedi *sub* nota 5) del semestre europeo ovvero del coordinamento delle politiche economiche e finanziarie degli Stati membri: disciplina che, come visto (*sub* nota 10), individua un nuovo strumento – il Piano strutturale di bilancio di medio periodo – su cui si fondano l'interlocuzione permanente tra

quale, peraltro, le modificazioni legislative introdotte dalla citata legge n. 39/2011 hanno, da un lato, anticipato, come visto, al 15 aprile l'avvio annuale della decisione di finanza pubblica - una data obiettivamente "lontana" dal momento di definizione delle politiche economiche e finanziarie e dei relativi obiettivi programmatici, che trovano traduzione conclusiva nella legge di bilancio (come detto: nella prima sezione, in termini normativi; nella seconda sezione, in termini finanziari), il cui disegno di legge, come anche detto, deve essere presentato entro il 20 ottobre. Una anticipazione disposta al fine di rendere possibile che il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma da inviare entro il 30 aprile al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea (adempimento ora recepito all'art. 9, comma primo, legge n. 196/2009³⁵) siano valutati anche dal Parlamento (e dalle istituzioni e dagli organismi nazionali che si occupano della finanza pubblica). Proprio la suddetta anticipazione ha reso necessaria, da altro lato, la previsione di un ulteriore momento di verifica e di valutazione delle scelte programmatiche che si collocasse in prossimità del termine di presentazione del disegno di legge di bilancio, onde poter disporre di dati e di stime aggiornati; a tal fine, è stata introdotta (dall'art. 2, comma terzo, legge n. 39/2011) la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (i cui contenuti si trovano disciplinati all'art. 10 *bis* legge n. 196/2009³⁶), la quale, come visto: deve essere

Stati membri e istituzioni dell'Unione europea e la necessaria sorveglianza (sulle suddette politiche): un elemento di innovazione che se non comporta l'automatico superamento del DEF, certo ne lascia prevedere una diversa disciplina, almeno dal punto di vista della semplificazione decisionale: sembra plausibile, infatti, che la nuova disciplina legislativa interna (che sarà adottata per recepire le nuove norme europee) possa concentrare in un unico documento il DEF e la Nota di aggiornamento del DEF: una soluzione che potrebbe semplificare il quadro degli adempimenti, pur essendo consigliabile, tuttavia, che ne sia fissata la presentazione non oltre il mese di giugno, prevedendo espressamente una possibilità di aggiornamento dei dati e delle stime e di considerarne l'impatto sugli obiettivi programmatici, ove ciò si renda strettamente necessario (come, peraltro era possibile per il DPEF - vedi art. 118 *bis*, comma quarto, del regolamento della Camera dei Deputati - al fine di evitare un eccessivo avvicinamento al termine di presentazione del disegno di legge di bilancio)

³⁵ Come modificato dall'art. 1, comma secondo, legge n. 39/2011 (rubricato: «Rapporti con l'Unione europea in materia di finanza pubblica»).

³⁶ Ai sensi dell'art. 10 *bis* legge n. 196/2009, la Nota di aggiornamento del DEF contiene: l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici di cui all'art. 10, comma secondo, lett. e), al fine di stabilire una diversa articolazione di tali obiettivi tra i sottosettori della pubblica amministrazione (ovvero anche di recepire raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione europea), nonché delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento; gli obiettivi di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale; le osservazioni e le

presentata alle Camere entro il 27 settembre; deve essere approvata prima (ovvero in funzione) della presentazione del suddetto disegno di legge di bilancio (e anche del progetto di documento programmatico di bilancio³⁷); può contenere anche - sulla base dei nuovi elementi, di impatto economico e finanziario, che dovessero essere sopravvenuti - una diversa articolazione degli obiettivi programmatici espressi nel DEF.

5. L'incidenza della Nota di aggiornamento del DEF sul difetto programmatico

E proprio la Nota di aggiornamento del DEF presenta sicura rilevanza al fine di esaminare l'impatto della riconosciuta lacuna programmatica del DEF 2024. Infatti, fermo restando quanto osservato in ordine alla finalità essenzialmente programmatoria del Documento di economia e finanza e al suo carattere obbligatorio, non può rimanere trascurata la specifica rilevanza che, in funzione della elaborazione e della presentazione del disegno di legge di bilancio e del successivo esame da parte delle camere parlamentari, è rappresentata dalla Nota di aggiornamento, la cui essenzialità si rinviene principalmente nel compito di adeguare gli obiettivi programmatici (e anche di rivederne l'articolazione) che devono essere trasfusi nel bilancio di previsione agli elementi di rilevanza economico-finanziaria sopravvenuti alla approvazione del DEF, così rendendoli più affidabili (proprio in quanto fondati su dati, stime, previsioni più recenti). Nell'attuale congiuntura, gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione

eventuali modifiche e integrazioni del DEF in relazione alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma di cui all'art. 9, comma primo; l'indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

³⁷ Ai sensi dell'art. 6 regolamento UE n. 473/2013, in data 21 maggio 2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, il progetto di documento programmatico di bilancio riporta, tra l'altro: l'obiettivo di saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche ripartito per sottosettori delle amministrazioni pubbliche; le proiezioni delle entrate e della spesa a politiche invariate; gli obiettivi di entrata e di spesa per le amministrazioni pubbliche; le informazioni pertinenti riguardanti le spese delle amministrazioni pubbliche per funzione, anche per quanto concerne l'istruzione, la sanità e l'impiego; le principali ipotesi riguardanti le previsioni macroeconomiche indipendenti e gli importanti sviluppi economici rilevanti per la realizzazione degli obiettivi di bilancio. Sul progetto di documento programmatico di bilancio, la Commissione adotta un parere «il prima possibile e in ogni caso entro il 30 novembre» (il parere è adottato entro due settimane dalla trasmissione nei casi in cui la Commissione rilevi un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di stabilità e crescita.

economico-finanziaria e gli interventi e le misure necessari per il conseguimento degli obiettivi programmatici troveranno (prima ovvero unica) definizione (anziché nel Documento di economia e finanza, secondo quanto previsto dalla legge) nella Nota di aggiornamento del DEF, con la quale, comunque, si assicurerà il necessario coinvolgimento del Parlamento (e la successiva interlocuzione con l'Unione europea) nella decisione di finanza pubblica.

Anche in relazione alla Nota di aggiornamento l'ordinamento prescrive una specifica deliberazione parlamentare (come rilevato, si applicano, in sostanza, le modalità di esame prescritte per il DEF), la quale è ritenuta necessaria in considerazione del fatto che sulla base della NADEF – oltre che, ovviamente, sulla base del DEF – deve essere elaborato il progetto di documento programmatico di bilancio che, entro il 15 ottobre, deve essere inviato alle istituzioni europee (e, segnatamente, alla Commissione europea e all'Eurogruppo), le cui osservazioni, i cui rilievi, le cui raccomandazioni non potranno essere trascurate nel corso dei lavori parlamentari di esame del disegno di legge di bilancio³⁸.

E proprio l'esistenza del richiamato momento successivo previsto nell'articolazione della decisione di finanza pubblica (oltre che la transizione verso le nuove regole europee di "collaborazione" preventiva e sorveglianza delle politiche finanziarie degli Stati), da un lato, può aver suggerito alle istituzioni europee di non rilevare criticamente le lacune programmatiche del Documento di economia e finanza: nella considerazione che, sulla base della disciplina legislativa in Italia ancora oggi vigente, vi sarà, a metà del mese di ottobre, la possibilità di esaminare l'articolazione e gli obiettivi della programmazione economico-finanziaria che hanno trovato valutazione e definizione, anche parlamentare, nella Nota di aggiornamento e nel progetto di documento programmatico di bilancio, e che lo Stato membro si appresta ad approvare con la legge di bilancio. In ogni caso, potrebbe risultare assorbente, in funzione delle richiamate finalità collaborative e di sorveglianza, l'esame del (primo) Piano strutturale di bilancio di medio termine previsto per il mese di settembre. In una congiuntura particolare, insomma, le istituzioni europee hanno ritenuto sacrificabile il momento di prima interlocuzione con lo Stato, la quale pure esprime massima valenza collaborativa, in quanto riguarda(va)³⁹, come visto, il programma di stabilità ed il programma nazionale di

³⁸ È uno dei (molti) motivi per cui nel corso dell'esame parlamentare sono presentati emendamenti governativi al disegno di legge di bilancio, i quali, in verità, a volte sono formulati anche proprio a ridosso della presentazione del disegno di legge: la qual cosa è indicativa della formazione "progressiva" del suddetto disegno di legge, con forte ridimensionamento dello spazio di concreto esame parlamentare.

³⁹ In effetti, sulla base della nuova disciplina stabilita nel regolamento UE n. 1263/2024, il semestre europeo risulta semplificato, con superamento del dialogo collaborativo che si

riforma, nei quali trovano definizione gli obiettivi della programmazione economico-finanziaria e gli elementi complessivi attraverso i quali se ne assicura il conseguimento⁴⁰.

Da altro lato, il Governo ha ritenuto di poter “concentrare” a settembre lo sforzo programmatico e il coinvolgimento delle camere parlamentari nella definizione della programmazione economico-finanziaria propedeutica alla formazione e alla presentazione del (disegno di legge di) bilancio. La qual cosa, tuttavia, oltre a non trovare plausibile ragione nella sopravvenienza delle nuove

innestava con la presentazione (da parte degli Stati) e l’esame (da parte delle istituzioni europee) dei programmi di stabilità e dei programmi di riforma: il quale (dialogo) ora si esaurisce in sede di formazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine; e, fermi restando gli elementi a carattere orientativo di cui agli artt. 121 e 148 TFUE, nella concentrazione sui meccanismi di sorveglianza. Come detto, nel rinnovato contesto ordinamentale (e non solo procedurale), l’interlocuzione economico-finanziaria a carattere preventivo tra le istituzioni europee e gli Stati membri è assicurata in sede di “costruzione” del Piano strutturale di bilancio di medio termine che, nell’attuale congiuntura, dovrà avvenire nel prossimo mese di settembre: la qual cosa, come detto, ha indotto - sia le istituzioni europee sia il Governo - a ritenere trascurabile la definizione del quadro programmatico economico-finanziario in sede di DEF (come previsto dalla legge vigente).

⁴⁰ È indubbio che nella prima fase di interlocuzione, le raccomandazioni, le osservazioni, i rilievi della Commissione europea e del Consiglio dell’Unione, pur comunque volte ad “orientare” l’azione economico-finanziaria dello Stato verso percorsi che garantiscano stabilità delle finanze e sostenibilità del debito, possono essere elementi preziosi di valutazione per il miglioramento delle politiche economiche e finanziarie dello Stato. Deve essere osservato, peraltro, che il dialogo preventivo – obiettivamente molto impegnativo – sarebbe stato di massima utilità anche nella presente congiuntura, perché gli obiettivi programmatici espressi nel DEF (che, come noto, considera un arco temporale triennale) comunque sarebbero confluiti nel (ovvero sarebbero stati considerati ai fini della predisposizione del) Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine - che deve essere approvato entro il prossimo 20 settembre («a meno che lo Stato membro e la Commissione non convengano di prorogare il termine di un periodo ragionevole»: vedi art. 36, paragrafo 1, lett. a, regolamento UE n. 1263/2024) - il quale, come visto, ha una durata di quattro o cinque anni (a seconda della durata della legislatura dello Stato membro) ovvero definisce una programmazione economico-finanziaria di mandato, e, quindi, nel caso specifico, essendo trascorsi due anni della legislatura, prenderà in considerazione, in sostanza, un arco temporale triennale, coincidente, quindi, con quello considerato dal DEF (se anche dovesse prendere in considerazione un arco temporale più ampio, il Piano di medio termine, comunque, potrà essere modificato dal nuovo Governo). La definizione di un quadro programmatico, anche di massima, sarebbe stata, in ogni caso, l’occasione propizia per avviare una interlocuzione che sarebbe stata utile anche in funzione della definizione del primo Piano strutturale di bilancio di medio termine.

regole di fonte eurounitaria, è insuscettibile di neutralizzare l'impatto negativo della suddetta lacuna: il quale si rinviene nella plateale inosservanza di obblighi di legge e nella forzatura delle prerogative parlamentari ovvero nell'indebolimento del dialogo interistituzionale nella decisione di finanza pubblica.

6. Brevi spunti di riflessione.

In relazione al primo profilo, è facile rilevare, alla luce del dato ricostruttivo, come ci si trovi di fronte ad una violazione legislativa ingiustiziabile, nel senso che non si rinvergono nell'ordinamento rimedi di garanzia ovvero di tutela utilmente esperibili: una violazione che riguarda una di quelle disposizioni di legge la cui esatta osservanza, nella sostanza, è rimessa alla sensibilità istituzionale dell'organo di governo coinvolto, in quanto suscettibili, all'occorrenza, di essere ritenute disponibili ovvero recessive ovvero cedevoli⁴¹.

6.1. In proposito, può essere utile osservare che se anche la lacuna programmatica del DEF 2024 fosse stata rilevata criticamente dalla Corte dei conti (come, in verità, sarebbe stato preferibile), in sede di audizione nel corso dell'esame parlamentare ovvero anche nell'esercizio della funzione ausiliaria di cui all'art. 100, comma secondo, Cost.⁴², non ne sarebbe derivato un obbligo conformativo per il Governo

⁴¹ Ad esempio, frequentemente è rimasto inosservato il termine (20 ottobre) per la presentazione del disegno di legge di bilancio (che non di rado viene presentato nei primi giorni del mese di novembre, fino ad arrivare anche alla seconda metà di novembre). Ora, se è vero che il suddetto termine non riveste carattere perentorio ovvero decadenziale (fermo restando che un eccessivo ritardo sarebbe suscettibile di compromettere le prerogative del Parlamento in sede di valutazione delle scelte e dei contenuti del bilancio); è altrettanto vero che la sua inosservanza è suscettibile di determinare conseguenze non certo insignificanti, se si considera che un ritardo di quindici giorni nella presentazione del d.d.l. riduce di circa un quarto lo spazio temporale di esame del suddetto disegno di legge da parte del Parlamento. Quindi, indipendentemente dalla natura del termine, motivi di opportunità istituzionale ne imporrebbero la rigorosa osservanza: sarebbe interessante approfondire le ragioni per le quali siffatti termini rimangono pressoché stabilmente inosservati, senza poter trascurare la circostanza che i ritardi accomunano i governi di ogni espressione politica (si tratta, tuttavia, di profilo di indagine che esula dalle finalità del presente contributo). Per un resoconto dettagliato dei ritardi nella presentazione del disegno di legge di bilancio negli ultimi anni, vedi L. GIANNITI, *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 2/2023, 47, ove si suggerisce uno sforzo nel rispetto dei termini (e una revisione dei regolamenti parlamentari).

⁴² In verità, anche l'Ufficio parlamentare di bilancio avrebbe potuto rilevare criticamente la richiamata lacuna programmatica, in quanto tra le sue funzioni vi è anche quella di valutare

di integrare il Documento di economia e finanza con l'esposizione degli obiettivi programmatici. Né alcuna incidenza sollecitatoria hanno prodotto le risoluzioni sul DEF approvate dalle camere parlamentari, le quali, come visto, hanno impegnato il Governo «a presentare quanto prima il quadro programmatico»⁴³.

Sotto altro profilo, può essere osservato che non sono ravvisabili spazi di rilevanza giurisdizionale del difetto esaminato, sotto forma di conflitto di attribuzione. Pur considerando che l'esame del Documento di economia e finanza (e, segnatamente, dei suoi contenuti programmatici) costituisce una prerogativa

l'osservanza delle regole di bilancio (art. 5, comma primo, lett. f, legge cost. n. 1/2012; art. 18, comma primo, lett. c, legge n. 243/2012). Una funzione che, se certo non può risolversi in un controllo di regolarità, allo stesso modo, non può trascurare (nella valutazione) una deviazione dal quadro normativo che riguarda un contenuto essenziale e obbligatorio per legge di un documento decisionale della manovra di finanza pubblica. Tuttavia, deve pur essere osservato che l'ampio richiamo (contenuto nella citata audizione UPB: vedi *sub* nota 3) ai motivi addotti dal Governo per giustificare la lacuna programmatica del DEF può indurre a ritenere che l'Ufficio parlamentare di bilancio abbia condiviso la scelta governativa. La qual cosa, peraltro, non è priva di significato, perché è indicativa della inclinazione degli organi coinvolti nei procedimenti finanziari e contabili (soprattutto quelli di competenza economica) a ritenere recessive ovvero parzialmente sacrificabili le regole giuridiche che disciplinano i processi di formazione delle decisioni di finanza pubblica a fronte delle esigenze di natura economica e finanziaria (e, molte volte, di speditezza decisionale), dovendosi osservare che le prime sono volte ad assicurare democraticità delle decisioni, affidabilità delle valutazioni, effettività del controllo politico sugli equilibri di bilancio e sulla spesa e, in generale, sulla stabilità della finanza pubblica: elementi che, come noto, hanno trovato valorizzazione costituzionale (vedi art. 5, comma quarto, legge cost. n. 1/2012) e che trovano massima espressione in occasione dell'esame e dell'approvazione della legge di bilancio; elementi che, pur fondamentali, riesce sempre più difficile combinare con le congiunture e le urgenze che caratterizzano le decisioni finanziarie e con le esigenze di effettività dei vincoli di bilancio, interni e di fonte eurolunitaria. Difficoltà che hanno alimentato (e stabilizzato) prassi risalenti – quale, ad esempio, quella dell'approvazione della legge di bilancio mediante posizione della questione di fiducia su maxi-emendamento governativo – che pur largamente criticate, in dottrina e in giurisprudenza, continuano ad essere applicate dai governi di ogni espressione politica: come rilevato da Corte cost. (ord.) n. 17/2019, cit., la quale, pur osservandone criticamente, ha ricordato che della suddetta prassi approvativa si «è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica».

⁴³ Un deliberato che, nella parte dispositiva, costituisce, nella sostanza, un richiamo critico nei confronti del Governo, il quale, tuttavia, non sembra averne fatto una priorità: nessuna iniziativa è seguita alle risoluzioni; il «quadro programmatico» arriverà con il Piano strutturale di bilancio.

funzionale dei parlamentari⁴⁴, non si rilevano spazi per l'ammissibilità del ricorso per conflitto: una eventualità che, nel caso specifico, rimane esclusa, oltre che dall'approccio restrittivo della Corte⁴⁵, dalla circostanza che, comunque, le prerogative parlamentari – in ordine all'esame degli obiettivi della programmazione economico-finanziaria nella valutazione propedeutica alla

⁴⁴Un dato che trova riscontro nei regolamenti parlamentari, ove, come visto, è disciplinato il procedimento di esame del documento di programmazione; oltre che nel carattere obbligatorio del documento stesso e nella sua funzionalità condizionante rispetto alla formazione del (disegno di legge di) bilancio: tanto che, come visto, all'art. 118 *bis*, comma quarto, del regolamento della Camera dei Deputati, è prevista, ove ricorrano eventi impreveduti, la presentazione (da parte del Governo) alla Camera, prima dell'approvazione della legge finanziaria e del bilancio, di un documento recante una proposta di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenuti nel documento approvato. In verità, le disposizioni di cui all'art. 21 legge n. 196/2009 - per i ripetuti richiami al DEF, nella definizione dei contenuti della prima sezione della legge di bilancio – fanno del Documento di economia e finanza (e dei suoi contenuti programmatici, e certamente di quelli riguardanti la determinazione dei saldi finanziari) un parametro interposto di legittimità costituzionale (in relazione, ad esempio, alla eventuale inosservanza dei saldi di bilancio): se è vero, infatti, che l'esame del DEF si conclude con l'approvazione di una risoluzione, la quale, in quanto tale, è insuscettibile di produrre un obbligo giuridico, deve essere osservato che sono le disposizioni del citato art. 21 a rendere prescrittivi quei contenuti nel momento in cui ne stabiliscono la "trasfusione" nella prima sezione della legge di bilancio (quindi, i contenuti programmatici del DEF potrebbero costituire parametro interposto di costituzionalità in relazione alle disposizioni di cui all'art. 21 legge n. 196/2009); pur dovendosi rilevare che una siffatta evenienza, come visto, è suscettibile di essere neutralizzata ovvero sanata nei sensi di cui alla richiamata disposizione regolamentare, su rilevazione della Ragioneria Generale dello Stato ovvero anche dell'Ufficio parlamentare di bilancio ovvero anche della Corte dei conti. Ciò posto, e, cioè, preso atto della rilevanza che l'ordinamento attribuisce al DEF e ai suoi contenuti programmatici, nel DEF 2024 siffatti contenuti sono stati omessi.

⁴⁵ In proposito, può essere sufficiente richiamare ancora Corte cost. (ord.) n. 17/2019 (vedi *sub* nota 2), con la quale la Corte, pur rilevando significative criticità nell'andamento dei lavori parlamentari di esame del disegno di legge di bilancio di previsione 2019/2021, si è determinata conclusivamente nel senso di escludere l'ammissibile del ricorso per conflitto di attribuzione proposto da alcuni parlamentari, i quali, in massima sintesi, avevano appunto denunciato la lesione delle rispettive prerogative funzionali proprio in considerazione del minimo spazio temporale che avevano avuto a disposizione per l'esame dei nuovi elementi acquisito nel corso dei lavori parlamentari, in particolare a metà del mese di dicembre. E lo stesso è avvenuto l'anno successivo, in relazione ricorso per conflitto promosso (sostanzialmente a parti contrapposte) con riferimento al disegno di legge di bilancio di previsione 2020/2022, dichiarato inammissibile da Corte cost. (ord.) 26 marzo 2020, n. 60, sulla quale vedi L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, in *Forum Quad. cost.*, 2020.

formazione del bilancio – come visto, riescono a trovare sufficiente garanzia con la Nota di aggiornamento, ovvero, comunque, con il nuovo Piano strutturale di bilancio di medio termine⁴⁶, ove, nell’attuale congiuntura, troveranno esposizione anche i contenuti programmatici che, in via ordinaria, vanno indicati nel DEF, i quali, quindi, potranno essere esaminati dalla camere parlamentari prima (e in funzione) della presentazione del disegno di legge di bilancio.

6.2. In tal modo, viene ad essere recuperato un minimo grado di coerenza con il sistema legislativo della decisione di finanza pubblica; senza, tuttavia, che possa ritenersi assorbito l’impatto vulnerativo della nuova iniziativa governativa, il quale si rinviene non tanto ovvero non solo nel fatto in sé - e cioè, in sostanza, nel differimento dell’esame parlamentare della proposta programmatica governativa propedeutica alla formazione del bilancio e, comunque, nella violazione di disposizioni di legge⁴⁷ - quanto nell’ulteriore innalzamento della soglia di

—

⁴⁶ Deve essere osservato che il nuovo assetto regolamentare di fonte europea prevede (art. 11, paragrafo 4, del regolamento UE n. 1263/2024) la possibilità per lo Stato membro di discutere – prima della sua presentazione alle istituzioni europee – con il parlamento nazionale il progetto di Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine; mentre prescrive (art. 11, paragrafo 3) che la presentazione del suddetto Piano di bilancio sia preceduta dalla «consultazione della società civile, delle parti sociali, delle autorità regionali e di altri portatori di interessi pertinenti». Non può non essere rilevato come si tratti di disposizioni che, per la loro genericità, allo stato - e, cioè, in difetto di elementi ulteriormente espliciti di natura regolamentare ovvero attuativa - possono produrre una valenza solo meramente indicativa ovvero orientativa: disposizioni che, peraltro, ammettono che lo Stato possa addirittura non portare all’esame del parlamento nazionale il suddetto Piano programmatici, mentre lo ritengono obbligato a consultare soggetti del tutto indefiniti («società civile», «portatori di interessi pertinenti»).

⁴⁷ Un dato che, peraltro, da solo, risulta già molto impattante in senso negativo, perché è suscettibile di determinare un allentamento da parte degli enti autonomi territoriali rispetto alla rigorosa osservanza delle procedure finanziarie in funzione della manovra annuale di bilancio: è già stato rilevato (vedi *sub* nota 24) che anche negli enti locali la presentazione del bilancio di previsione deve essere preceduta dalla approvazione (nel mese di luglio) del Documento unico di programmazione e anche della Nota di aggiornamento del DUP (e che anche le regioni devono approvare il DEF regionale e la relativa Nota di aggiornamento), con la precisazione (art. 170, comma quinto, d.lgs. n. 267/2000) che «il Documento unico di programmazione costituisce atto presupposto indispensabile per l’approvazione del bilancio di previsione»: un dato (di fonte) ordinamentale che (oltre a costituire parametro di legittimità del bilancio degli enti locali) rende ulteriormente evidente la rilevanza vulnerativa della lacuna programmatica del DEF 2024. E perché è suscettibile di esporre a compromissione la formazione ovvero il radicamento di una sensibilità per la regola

percezione della cedevolezza delle procedure finanziarie rispetto non più solo alle esigenze della prontezza e dell'adattamento della decisione ma ora (addirittura) all'opportunità politica, rispetto non più solo alla disponibilità dei termini ma ora (addirittura) dei contenuti (obbligatori per legge) dei documenti (obbligatori per legge) della decisione di bilancio⁴⁸.

contabile, che costituisce il presupposto che conduce alla (naturale) osservanza dei vincoli di bilancio.

⁴⁸ Il quadro è aggravato dalla circostanza che ciò sia avvenuto evocando la sopravvenienza di nuove discipline di fonte europea, insuscettibili di impattare, anche a regime, sull'attuale articolazione della decisione di finanza pubblica: e, quindi, ancora una volta, l'Unione europea viene evocata quale fonte di complicazioni, a giustificazione della lacuna rilevata. Né meno rilevante è la circostanza che ciò sia avvenuto nel silenzio della Corte dei conti, che nell'ordinamento "incarna" istituzionalmente la funzione di controllo; e anche dell'Ufficio parlamentare del bilancio. Il quale, pur essendo un organismo chiamato ad esprimere valutazioni di natura strettamente economica e finanziaria (ma anche sull'osservanza delle regole di bilancio: vedi *sub* nota 42), già solo per la sua collocazione istituzionale («presso le Camere»: art. 5, comma primo, lett. f, legge cost. n. 1/2012), oltre che per le sue funzioni di ausilio rispetto al Parlamento - all'art. 18, comma secondo, legge n. 243/2012 è previsto che l'UPB predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica e che il presidente svolge audizioni su richiesta delle suddette commissioni - avrebbe potuto mostrare maggiore attenzione rispetto alla lacuna programmatica che indubbiamente costituisce un'anomalia rispetto al riferito quadro legislativo di disciplina della struttura e dei contenuti dei documenti della decisione di finanza pubblica. Una posizione (quella dell'UPB) che, nell'ipotesi peggiore, può essere indicativa di una scarsa fiducia nel (ovvero di una considerazione recessiva del) controllo parlamentare sulla finanza pubblica. In disparte ogni altra considerazione, le rilevazioni della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare bilancio sicuramente offrono un contributo alla formazione di una maggiore sensibilità (e, comunque, attenzione) per la rilevanza degli strumenti e delle procedure della programmazione economico-finanziaria.

Deve anche essere rilevato che la nuova disciplina eurounitaria introduce elementi di ulteriore valorizzazione delle funzioni che, in Italia, sono riconducibili all'Ufficio parlamentare di bilancio, aggiungendo (con l'art. 1, paragrafo 9, della direttiva UE n. 1264/2025) l'art. 8 *bis* alla direttiva UE n. 85/2011, ove viene stabilito che «gli Stati membri provvedono a istituire istituzioni di bilancio indipendenti» (ovvero che «non seguono le istruzioni delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o di qualsiasi altro organismo pubblico o privato» e siano «dotate di risorse stabili», «adeguate per svolgere i propri compiti in maniera efficace»), le quali – composte da soggetti dotati di esperienze e competenze «in materia di finanza pubblica, macroeconomia o gestione di bilancio» (e nominati con «procedure trasparenti») – svolgono, tra gli altri, «i compiti seguenti»: elaborano, valutano o approvano previsioni macroeconomiche annuali e pluriennali; controllano l'osservanza delle regole di bilancio numeriche; formulano pareri sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche poste alla base del percorso della spesa

La lacuna programmatica del DEF 2024 ha aperto una ulteriore breccia nel progressivo disfacimento delle procedure finanziarie quali garanzie di minima effettività del controllo delle camere parlamentari e di confronto interistituzionale sulla decisione di finanza pubblica, già fortemente minata dal grave ridimensionamento dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio⁴⁹:

netta indicato nel piano strutturale di bilancio di medio periodo e nel piano strutturale di bilancio riveduto; valutano l'omogeneità, la coerenza e l'efficacia del quadro di bilancio nazionale. Con la precisazione (art. 8 *bis*, paragrafo 6) che «gli Stati membri si conformano» alle valutazioni del suddetto organismo indipendente ovvero «spiegano perché non le seguono» (spiegazioni che devono arrivare «entro due mesi dalla data di emissione di tali valutazioni»). Si tratta di «compiti» e prerogative in molta parte riconducibili alle attribuzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio (come indicate all'art. 18 legge n. 243/2012) – ivi compreso l'obbligo giustificativo (art. 18, comma terzo). E, tuttavia (potendo escludere che si tratti di una mera sovrapposizione di discipline), risulta nitidamente percepibile lo sforzo (e l'enfasi: il capo V della citata Direttiva UE n. 85/2011, in seguito alle modificazioni introdotte, è rubricato «Istituzioni di bilancio indipendenti») della disciplina eurounitaria di rinforzare la valenza conformativa delle valutazioni dell'organismo tecnico (peraltro, destinate ad incidere) rispetto a scelte massimamente discrezionali. Uno sforzo rispetto al quale rimane pressoché nulla l'incidenza della circostanza che lo Stato ha la facoltà, e non l'obbligo, di «chiedere alla pertinente istituzione fiscale indipendente di formulare un parere sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche alla base del percorso della spesa netta» indicato nel Piano strutturale di bilancio (vedi artt. 11, paragrafo 2, art. 15, paragrafo 3, e art. 23 del regolamento n. 1263/2024): parere che, ove disponibile, deve essere allegato al Piano strutturale di bilancio. Si tratta di una impostazione che richiede massima attenzione attuativa, al fine di evitare che si determinino profili di problematicità (vedi *infra sub* nota 62); e richiede, tra l'altro, un più chiaro raccordo tra le attribuzioni delle diverse istituzioni e dei diversi organismi - Ragioneria generale dello Stato, Ufficio parlamentare di bilancio, Corte dei conti, ma anche Banca d'Italia - coinvolti nelle dinamiche e nelle decisioni di finanza pubblica e nei relativi controlli.

⁴⁹ In termini molto critici sullo scadimento di qualità dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, vedi C. BERGONZINI, *De profundis*, cit., 8. Rischia di essere riduttivo, tuttavia, ricondurre tutto allo scadimento dell'attuale classe politica, la quale, peraltro, pur tra mille difetti (che, in verità, accomunano un po' tutte le categorie), non è certo responsabile (ad esempio) del debito pubblico smisurato che costringe l'Italia a politiche economiche regressive e di mero contenimento della spesa: debito che trova origine in tempi lontani, per esplodere negli scorsi anni Ottanta, e, quindi, nelle responsabilità di altre classi politiche. L'attuale classe politica, anzi, quel debito lo ha stabilizzato - più per i vincoli e le limitazioni di fonte europea che per proprie virtù, si potrebbe obiettare: rimane, comunque, il dato rilevato, che è indicativo di un certo grado di consapevolezza - pur senza poter riuscire ad incidere in senso riduttivo su quello accumulato (e, questa sì, è una responsabilità riconducibile all'attuale classe politica). Quanto alla (persistente, risalente) scarsa attenzione per le procedure finanziarie relative alla decisione di bilancio – che sono volte ad assicurare

ridimensionamento che costituisce un dato acquisito all'ordinamento; così come costituisce un dato acquisito lo snaturamento recessivo ovvero cedevole delle procedure finanziarie e contabili rispetto alle urgenze ovvero alle esigenze decisionali, le quali accomunano, con progressiva accentuazione, i governi (e i parlamenti) degli ultimi trent'anni⁵⁰. A fronte di ciò, lo sforzo scientifico deve

affidabilità dell'esame parlamentare, sia in funzione decisionale sia in funzione di controllo – può essere osservato che l'aggravamento trova ragione anche nella moltiplicazione degli adempimenti, di fonte eurounitaria ed interna: la qual cosa, lungi dal poter essere un elemento giustificativo, costituisce certo un indice di orientamento non trascurabile nella individuazione dei percorsi di soluzione (vedi anche *infra subb* note 51 e 53).

⁵⁰ E, d'altra parte, può ritenersi ampiamente consolidata – e, peraltro, non limitata alla legge di bilancio - la tendenza dei governi (di ogni espressione politica) ad ampliare la possibilità di intervento immediato sulla legislazione vigente, con detrimento delle prerogative parlamentari, come dimostra il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza: per avere la misura del carattere comune della tendenza, può essere utile rilevare che il Governo Draghi nei circa venti mesi della sua durata ha approvato 62 decreti legge; il Governo Meloni nei primi venti mesi ha approvato 68 decreti legge. Insomma, un'altra "pratica" stabile, ed estesamente esercitata, che si consolida, nonostante le diffuse - e condivisibili - rilevazioni critiche, i moniti della Corte, i richiami presidenziali (dando luogo, tra l'altro, al cosiddetto "monocameralismo alternato", che consiste nel fatto che la maggior parte dello spazio di esame è "consumato" nella Camera di assegnazione del d.d.l. di conversione; e uno spazio del tutto minimo residua alla seconda Camera). Deve pur essere osservato che l'incidenza della decretazione d'urgenza obiettivamente presenta una rilevanza maggiore in ambito economico-finanziario. Anche in questo caso, si tratta di uno "straripamento" rispetto al dato positivizzato nell'ordinamento contabile, ove, come accennato, la scansione della decisione di finanza pubblica definita all'art. 7, comma secondo, lett. f), legge n. 196/2009 prevede la presentazione, entro il mese di gennaio, dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, quali strumenti di "decentramento" (rispetto alla legge di bilancio) degli interventi normativi di natura economico-finanziaria, recanti disposizioni omogenee per materia (tenendo conto delle "competenze" delle amministrazioni), che concorrono al conseguimento degli obiettivi programmatici e all'attuazione del Programma nazionale di riforma, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale e organizzatorio (i quali, come noto, non possono essere contenuti nella legge di bilancio) ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia (i quali in molta parte si risolvono in interventi a carattere localistico e microsettoriale, che non possono trovare spazio nella legge di bilancio). Nella pratica che si è stabilizzata, i suddetti disegni di legge - che, peraltro, devono essere espressamente indicati in allegato al Documento di economia e finanza - sono stati "trasformati" in decreti legge: che a volte vengono approvati oltre il termine stabilito all'art. 7, comma secondo, lett. f), legge 196/2009; ed altre volte, vengono adottati nel corso della sessione di bilancio, con ingolfamento dei lavori di esame del d.d.l. bilancio. Sul problematico utilizzo dei decreti legge, vedi, anche per la ricostruzione dottrinale del tema. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, CEDAM, Padova, 1997;

concentrarsi nella individuazione di soluzioni che sappiano assicurare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze e le diverse tensioni che vengono a confronto⁵¹ e riescano ad essere di effettiva utilità per gli equilibri di bilancio, per il

per una ricostruzione storica dell'istituto, vedi M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, n. 2/2012.

⁵¹ In tale prospettiva, M. CAVINO, *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri Quaderno 2021*, Jovene, Napoli, 2021, 204, segnala l'utilità di uno statuto costituzionale dell'opposizione - da disciplinare nei regolamenti parlamentari - che permetterebbe alla Corte, in sede di esame del ricorso per conflitto di attribuzione, di verificare l'eventuale violazione del "controllo-verifica" attribuito all'opposizione ovvero delle prerogative funzionali dei parlamentari la cui garanzia di effettività assicura, in massima sintesi, il bilanciamento dei rapporti tra le istituzioni. In verità, la revisione dei regolamenti parlamentari - pur inevitabile, al fine di rendere giustiziabile l'inosservanza delle procedure finanziarie, allo scopo di porre rimedio ovvero di evitare le storture che ne deriverebbero - da sola, rischierebbe di non riuscire ad essere risolutiva, se si considera che parte delle complicazioni e dei ritardi dei lavori parlamentari sono riconducibili all'esame di centinaia di emendamenti riguardanti le disposizioni della prima sezione del d.d.l. bilancio e al (necessario) recepimento delle "prescrizioni" della Ragioneria Generale dello Stato in ordine alle coperture finanziarie. Significa che la soluzione passa anche attraverso la revisione dei contenuti normativi della prima sezione della legge di bilancio (e, quindi, in particolare, delle disposizioni di cui all'art. 21 legge n. 196/2009; ma anche le disposizioni di cui all'art. 15 legge n. 243/2012), i quali hanno conosciuto progressivo ampliamento a partire dalla legge n. 208/1999 (art. 2, commi tredicesimo ss.), che, modificando l'art. 11 legge n. 468/1978, rivedeva in senso ampliativo i contenuti della legge finanziaria (come detto: confluiti prima nella legge di stabilità e ora nella prima sezione della legge di bilancio), e, cioè, quello che "si poteva fare", dal punto di vista normativo, in sede di decisione di finanza pubblica ovvero aumentava l'intensità dell'impatto sulla legislazione vigente di entrata e di spesa, in funzione del conseguimento degli obiettivi programmatici stabiliti nel DPEF. La qual cosa rispondeva all'esigenza - che si è andata progressivamente consolidando - di porre il Governo nelle condizioni di fare più cose possibile in sede di decisione annuale di bilancio, la quale, trovando definizione legislativa (praticamente) in due mesi, rende possibile un intervento legislativo pressoché immediato. È un'altra delle ragioni che ha dato luogo alla stabilizzazione della prassi (risalente, persistente, estesa) approvativa della legge di bilancio mediante la posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento governativo: e ciò al fine di evitare l'esercizio provvisorio del bilancio, che, comunque, costituisce un istituto - un rimedio di eccezione a fronte di una situazione di emergenza - previsto dalla Costituzione (art. 81, comma quinto, Cost.), essenzialmente concepito per assicurare la continuità della gestione finanziaria e, tuttavia, in grado di garantire la consapevolezza della deliberazione parlamentare, almeno nelle congiunture più gravi, prolungando, in misura limitata, lo spazio temporale di esame (sul punto specifico, vedi. L. SAMBUCCI, *Corte cost. (ord.) 8 febbraio 2019, n. 17, cit., 40 ss.*).

contenimento della spesa, per la sostenibilità del debito, e, quindi, in generale, per la stabilità delle finanze pubbliche.

6.3. In tale prospettiva, la nuova impostazione del semestre europeo potrebbe essere d'aiuto, in quanto la cadenza temporale di medio periodo (come detto, quattro o cinque anni, a seconda della durata della legislatura)⁵² del Piano strutturale di bilancio è suscettibile di allentare le tensioni che molte volte accompagnano il dialogo preventivo tra i governi e le istituzioni europee in occasione della decisione di bilancio in funzione del coordinamento eurounitario delle politiche finanziarie degli Stati membri: tensioni che inevitabilmente si riflettono problematicamente sul processo di formazione del progetto di bilancio e sull'andamento e sulla qualità dei risultati dei lavori parlamentari di esame del relativo disegno di legge⁵³.

⁵² La qual cosa, peraltro, se, come rilevato, inevitabilmente darà luogo a modificazioni della legislazione interna (quanto alla articolazione della "manovra" di bilancio), è insuscettibile di determinare il superamento della cadenza annuale della decisione di finanza pubblica pluriennale e la sua articolazione in diversi documenti a carattere previsionale e programmatico. La stessa nuova disciplina europea, comunque, prevede un adempimento a carattere annuale, il quale riguarda (art. 21 del regolamento UE n. 1263/2024) la presentazione alla Commissione, entro il 30 aprile di ogni anno, di «una relazione annuale sui progressi compiuti», ove devono essere riportate le «informazioni riguardanti i progressi compiuti nell'attuazione del percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, nell'attuazione delle riforme e degli investimenti di più ampia portata nel contesto del semestre europeo e, se del caso, nell'attuazione dell'insieme di riforme e investimenti che giustifica una proroga del periodo di aggiustamento». Anche con riferimento a tale documento è prevista la possibilità per gli Stati membri di «discutere la relazione sui progressi compiuti nei propri parlamenti nazionali e con la società civile, le parti sociali e i portatori di interessi pertinenti».

⁵³ In effetti, il dialogo preventivo che si svolge tra le istituzioni eurounitarie e (il Governo del)lo Stato membro (inizialmente sul Programma di stabilità e sul Programma nazionale di riforma; e, nel seguito, sul Documento programmatico di bilancio) riguarda essenzialmente, in via di massima semplificazione, il contenimento del livello di indebitamento e della spesa pubblica. Proprio il prolungamento della suddetta interlocuzione costituisce la causa principale dei ritardi nella presentazione del disegno di legge di bilancio e degli interventi modificativi ovvero integrativi nel corso dell'esame parlamentare del d.d.l. bilancio, e, quindi, della "formazione progressiva" del progetto di bilancio, il quale, come detto, viene integrato in misura rilevante mediante la presentazione degli emendamenti governativi e, comunque, mediante la formazione del maxi-emendamento governativo sul quale viene posta la questione di fiducia. Ora, se è ben legittimo che un Governo scelga di protrarre la dialettica con le istituzioni dell'Unione europea, al fine di conseguire (ad esempio) ulteriori spazi per le politiche economiche di sviluppo; è altrettanto indiscutibile che le conseguenze di una siffatta scelta (di natura meramente politica) non possono ricadere sugli altri organi

Sotto altro profilo, tuttavia, deve pur essere rilevato che l'affievolimento della frequenza del dialogo preventivo a carattere collaborativo (ogni anno, ad aprile e ad ottobre, sul programma di stabilità, sul programma di riforma, sul documento programmatico di bilancio)⁵⁴ – che rimane limitato all'approvazione del Piano strutturale di bilancio di medio termine⁵⁵ - priva lo Stato di indicazioni (pur non

istituzionali (il Parlamento) coinvolti nella decisione di bilancio, (ad esempio) con compressione dello spazio temporale di esame del disegno di legge (sul punto specifico, in senso diverso e poco convincente, Corte cost. n. 17/2019 ha rinvenuto proprio nel suddetto prolungamento uno degli elementi che hanno indotto nel senso della declaratoria di inammissibilità del conflitto per attribuzione: vedi anche *sub* nota 2).

⁵⁴ Il dialogo preventivo segue il momento orientativo, che trova sostanza: nella elaborazione e nella sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione in conformità dell'art. 121, paragrafo 2, TFUE, delle raccomandazioni specifiche per Paese e della raccomandazione sulla politica economica della zona euro; l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione di cui gli Stati membri devono tenere conto in conformità dell'articolo 148, paragrafo 2, TFUE. La nuova disciplina europea prevede una forma di dialogo anche in sede di definizione – da parte della Commissione - degli orientamenti preliminari per l'adozione del Piano struttura di bilancio da parte dello Stato. All'art. 9, paragrafo 2, del regolamento UE n. 1263/2024, è previsto che nel mese precedente il termine entro il quale la Commissione deve trasmettere a uno Stato membro gli orientamenti preliminari per l'adozione del Piano strutturale di bilancio, lo Stato membro può chiedere uno scambio tecnico con la Commissione, nell'ambito del quale potranno essere discusse «le più recenti informazioni statistiche disponibili e le prospettive economiche e di bilancio dello Stato membro interessato».

⁵⁵ All'art. 12 del regolamento UE n. 1263/2024 è stabilito che «prima della presentazione del proprio piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, ciascuno Stato membro tiene con la Commissione un dialogo tecnico, con l'obiettivo di garantire che il piano sia conforme» alle disposizioni di cui agli artt. 13 e 15 del regolamento stesso, e, cioè, ai contenuti del Piano strutturale del bilancio e della sua eventuale revisione. Proprio la (eventuale) revisione del Piano di bilancio di medio termine costituisce occasione per l'attivazione di un ulteriore dialogo a carattere preventivo dello Stato con le istituzioni europee. Sul punto specifico, all'art. 15, paragrafo 1, del regolamento UE n. 1263/2024 è stabilito che al più tardi dodici mesi prima della fine del piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine in corso, uno Stato membro può richiedere di presentare alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine riveduto, se esistono circostanze oggettive che ne impediscono l'attuazione entro tale periodo»: con precisazione che «in tal caso il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine riveduto copre il periodo che si estende fino alla fine del periodo originario del piano» (una delle eventualità in cui si può attivare la procedura per l'approvazione di un Piano strutturale di bilancio di medio termine riveduto si ha in caso di nomina di un nuovo governo: art. 15, paragrafo 2).

prescrittive ovvero non conformative⁵⁶) di sicura utilità ai fini non solo del coordinamento delle politiche economico-finanziarie degli Stati membri, ma anche del miglioramento della programmazione economico-finanziaria dei singoli Stati.

Da altro lato, la nuova disciplina di fonte europea rinforza la funzione di sorveglianza delle istituzioni europee, la quale viene (continua ad essere) svolta mediante raccomandazioni, in relazione agli indirizzi espressi ai sensi degli artt. 121 e 148 TFUE⁵⁷ e, comunque, in relazione alla valutazione e alla attuazione del Piano strutturale di bilancio di medio termine (ai sensi degli artt. 16 ss. del regolamento UE n. 1263/2024)⁵⁸: la qual cosa è suscettibile di alimentare una

⁵⁶ Deve essere osservato che lo Stato membro non è obbligato a recepire le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea riguardanti il Piano di stabilità e il Piano nazionale di riforma, e, tuttavia - ai sensi dell'art. 10 *bis*, comma secondo, lett. c), legge n. 196/2009 - deve esporre nella Nota di aggiornamento le proprie osservazioni in ordine alle suddette raccomandazioni. Rimane ben evidente che lo Stato di assumerà la responsabilità politica della propria scelta, la quale, ad esempio, potrà dare luogo alla attivazione di una procedura di infrazione a carico dello Stato stesso.

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 121, paragrafo 3, TFUE, definiti (ai sensi del secondo paragrafo 2 del citato art. 121) gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, il Consiglio sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima; qualora si accerti che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con i suddetti indirizzi di massima o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione e il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni. All'art. 4 (paragrafo 2) è anche stabilito che, prima di adottare decisioni aventi una notevole incidenza sullo sviluppo delle proprie politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio, gli Stati membri tengono debitamente conto degli indirizzi di massima per le loro politiche economiche, delle raccomandazioni e degli orientamenti in materia di occupazione di cui all'articolo 3, paragrafo 3, lett. a) e b). Al citato art. 4, paragrafo 3, del regolamento UE n. 1263/2024, è, inoltre, stabilito che la mancata adozione da parte di uno Stato membro di interventi conformi agli indirizzi di massima, agli orientamenti e alle raccomandazioni (di cui al paragrafo 2) può dar luogo a: ulteriori raccomandazioni; un avvertimento della Commissione o una raccomandazione del Consiglio (a norma dell'art. 121, paragrafo 4, TFUE); a misure a norma del presente regolamento, del regolamento CE n. 1467/97 o del regolamento UE n. 1176/2011.

⁵⁸ Oltre all'obbligo dello Stato di presentare alla Commissione una relazione annuale sui progressi compiuti (vedi *sub* nota 51), all'art. 22 del regolamento UE n. 1263/2024 è stabilito che la Commissione monitora l'attuazione dei piani nazionali strutturali di bilancio a medio termine e, in particolare, il percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio e le riforme e gli

percezione delle istituzioni dell'Unione europea quali soggetti impositivi, prescrittivi, invasivi ovvero limitativi rispetto alle scelte di politica economica e finanziaria degli Stati, così rendendo impercettibile lo sforzo rafforzamento della titolarità nazionale e di costruzione di un sistema che conducesse alla deliberazione di regole condivise, che pure aveva ispirato la nuova disciplina di fonte europea; con il rischio di indebolire la coesione quale collante necessario per l'evoluzione del progetto eurounitario e finanche di convalidare gli atteggiamenti di resistenza e di contrasto che hanno fatto la fortuna elettorale dei nuovi nazionalismi.

Significa che nella nuova disciplina delle limitazioni preventive e dei controlli alle politiche finanziarie degli Stati non si registra il cambio di paradigma che pure era sembrato inevitabile in seguito all'emergenza sanitaria (che ha imposto la temporanea sospensione del sistema delle limitazioni), il quale poteva passare attraverso la valorizzazione di meccanismi premiali, che, pur senza poter assicurare l'attenzione per i conti e il rispetto dei vincoli di bilancio, avrebbero potuto attenuare l'approccio eccessivamente rigoristico degli Stati "virtuosi"; e, per il resto, avrebbe lasciato percepire una nuova inclinazione solidaristica, mitigando la percezione oppressiva del (ovvero rendendo più "sopportabile" il) rigore economico-finanziario e la sorveglianza (avvertita ovvero strumentalizzata come asfissiante) che, pure nelle diverse declinazioni che si sono succedute nella disciplina normativa, rimangono elementi essenziali ai fini del coordinamento eurounitario delle politiche finanziarie degli Stati membri⁵⁹.

investimenti che giustificano la proroga del periodo di aggiustamento; e, a tal fine, istituisce un «conto di controllo», che costituisce «un rendiconto delle deviazioni cumulate in eccesso o in difetto della spesa netta rilevata di uno Stato membro rispetto al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio» (art. 2, n. 9, del regolamento UE 1263/2024).

⁵⁹ Il punto di equilibrio tra le diverse esigenze sembra essere stato rinvenuto, da un lato, nel rinforzo della disciplina di osservanza del disavanzo (ovvero della regola del tre per cento in rapporto al PIL) e delle procedure di sorveglianza preventiva e di intervento, in sede di valutazione del Piano struttura di bilancio e di controllo di attuazione: la qual cosa assicura la stabilizzazione del debito ovvero ne contiene il rischio di aggravamento. Da altro lato, si registra una attenuazione dei meccanismi di "assorbimento" del debito, con la previsione, tra l'altro, di clausole di salvaguardia, che prescrivono un obbligo di diminuzione medio annuo minimo: di un punto percentuale del PIL, per i debiti superiori al 90 per cento in rapporto al PIL; e di mezzo punto percentuale, per i debiti compresi tra il 60 ed il 90 per cento (art. 7 del regolamento UE n. 1263/2024); e con una maggiore flessibilità delle procedure per disavanzo eccessivo (per gli Stati interessati dalla attivazione di siffatte procedure). In proposito, G. PENCH, *Three risks that must be addressed for new European Union fiscal rules to succeed*, in *Bruegel*, maggio 2024, 8, ha rilevato come l'obiettivo principale del nuovo braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita sia proprio quello di "ridurre il rischio" del debito pubblico; ed ha osservato criticamente come, sulla base della nuova disciplina della

Per il resto, rimane da rilevare (limitatamente alle finalità del presente contributo) la nitida percezione che anche nella disciplina eurounitaria prevalga un'idea, di fonte tecnicistica, degli strumenti contabili e di bilancio quali mezzi informativi e di controllo (come già avviene a livello interno⁶⁰), la quale vuole indurre un approccio meramente adempimentale: (che può essere sintetizzato nella) supremazia della regola tecnica e (nella) sostanziale obliterazione della discrezionalità, che pure costituisce l'essenza delle (scelte) politiche in generale (e non solo di quelle economico-finanziarie) e che pure deve rimanere esercitata nei limiti dei vincoli finanziari, i quali, come noto, sono fissati in Costituzione⁶¹. Una

procedura di infrazione per debito eccessivo, i Paesi ad alto debito potranno “uscire” dalla suddetta procedura unicamente riportando il deficit al di sotto del tre per cento, indipendentemente dalla loro posizione rispetto alla osservanza dei requisiti di sostenibilità del debito: la qual cosa può autorizzare a temere una scarsa propensione alla osservanza di siffatti requisiti. G. PISAURO, *La riforma delle regole fiscali europee*, cit., 119, ha rilevato criticamente il rischio di ritorno ai comportamenti del passato, potendosi «immaginare, con un po' di pessimismo, che nei prossimi anni l'Italia cercherà di disegnare la propria politica per rispettare, anno per anno, i nuovi requisiti minimi su disavanzo e debito, probabilmente negoziando di volta in volta una deroga per qualche spazio di manovra aggiuntivo»; osservando conclusivamente che «alla fine ci ritroviamo con un sistema che non corregge i difetti di quello vecchio, incluso quello della potenziale pro-ciclicità delle regole».

⁶⁰ Una inclinazione che, con riferimento alle regioni e agli enti locali, ha indotto il legislatore statale a stabilire e ad imporre una disciplina contabile dei suddetti enti assolutamente pervasiva, ultra regolamentare (di cui al d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014, per le regioni; di cui al d.lgs. n. 267/2000, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014, per gli enti locali), con sostanziale obliterazione dell'autonomia contabile e con impatto critico anche in ordine al principio di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui all'art. 97, comma secondo, Cost.). Sulla dubbia compatibilità del suddetto assetto normativo con il sistema costituzionale delle autonomie e con i principi di ripartizione della potestà legislativa di cui all'art. 117, Cost., vedi ampiamente L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, n. 3/2017.

⁶¹ E, segnatamente, nella Costituzione finanziaria ovvero nel sistema definito dai principi di cui agli artt. 81, 97, comma primo, e 119 Cost. (e nella legislazione attuativa, quale parametro interposto), i quali, pur rimasti esposti ad una certa asimmetria applicativa, hanno reso possibile - paradossalmente, se si considera che di tratta di elementi in buona parte limitativi - l'acquisizione all'ordinamento, grazie alla elaborazione della giurisprudenza costituzionale, della centralità della legge di bilancio ovvero della rilevanza delle procedure finanziarie e del sistema contabile: vedi *sub* nota 2 (in termini solo esemplificativi, in considerazione dell'ampiezza del lavoro interpretativo della Corte costituzionale successivamente alla riforma introdotta da legge cost. n. 1/2012). A livello statale, l'impatto

impostazione, quindi, suscettibile - in una applicazione radicalizzata ovvero autoreferenziale⁶² - non solo di neutralizzare l'essenziale utilità (finalità) programmatoria del bilancio e dei documenti di bilancio: con conseguenze inevitabilmente negative anche in termini di sostenibilità del debito, che in periodi di grave recessione può richiedere l'attivazione di politiche keynesiane; ma anche di generare una situazione di collisione permanente con gli organi di governo, che può avere quale conseguenza il progressivo sacrificio delle procedure finanziarie e di bilancio - e, quindi, l'affievolimento del sistema delle garanzie - e condurre alla presentazione di un documento di programmazione senza la programmazione (senza che gli organismi tecnico-finanziari e di controllo abbiano avuto nulla da rilevare⁶³).

Si tratta di un'impostazione che, come accennato, già permea estesamente la legislazione contabile nazionale e che finirà inevitabilmente con l'influenzare la normazione di recepimento delle nuove regole europee, la quale, come rilevato, è rimasta affidata alla definizione dell'organo tecnico (si sta procedendo mediante decreto legislativo). Mentre sarebbe stato preferibile un concepimento parlamentare della disciplina legislativa, in considerazione dei diversi profili di rilevanza delle (ovvero di incidenza nelle) tematiche finanziarie e contabili, le quali, a distanza di quindici anni dalla deliberazione della nuova legge di contabilità e

della suddetta inclinazione sulla legislazione riesce ad esprimere un sufficiente livello di attenzione, riconducibile alla rilevanza degli organi di governo (esecutivo e parlamentare) coinvolti nella decisione di finanza pubblica.

⁶² La radicalizzazione, di solito, è conseguenza della (ovvero una reazione alla) percezione di una prevaricazione dell'organo di governo, che pure ha una "naturale" inclinazione ad "orientare" l'azione tecnica (tecnico-amministrativa, tecnico-finanziaria, tecnico-gestionale); così come ogni istituzione è portata, in via applicativa, all'estensione delle rispettive prerogative. L'autoreferenzialità costituisce il precipitato dell'elitarismo tecnico, che, nell'assolutismo della padronanza tecnica, rischia di esaurire il contributo nell'esercizio della tecnicità, nel tecnicismo, nella virtuosità, ritenuti garanzia (per la fonte di provenienza) di definizione del meccanismo migliore, in mancanza, tuttavia, di elementi di certezza obiettiva; e si distingue dal suprematismo tecnico, che quel meccanismo ovvero quel certo limite ritiene di poterlo imporre in quanto - ovvero considerandosi - titolare di un potere conformativo, così ritenendo di poter incidere in diversa misura rispetto a spazi di scelta riservati. In tutti i casi si registra una cesura tra le diverse istituzioni, che è inevitabilmente pregiudizievole per il buon andamento della pubblica amministrazione, che non risolve alcun problema e rischia di aggravare quelli esistenti ovvero di crearne altri.

⁶³ Sulle (non) osservazioni degli organismi tecnico-finanziari e di controllo al DEF 2024 e alla rilevata lacuna programmatica, vedi *sub* nota 3.

finanza pubblica (che pure ha già conosciuto diversi scossoni modificativi), richiedono una ampia, trasparente, organica riflessione parlamentare⁶⁴.

⁶⁴ Per avere facile dimostrazione della necessità di un intervento di riassetto complessivo dell'ordinamento contabile e finanziario, è sufficiente ricordare i profili di problematicità che, di recente, hanno riguardato – coinvolgendo le istituzioni direttamente interessate – i controlli, le responsabilità (e, nello specifico, per quanto qui rileva, la responsabilità contabile), la gestione finanziaria. Il confronto parlamentare è imposto dalla circostanza che sui suddetti temi – di fondamentale rilevanza ordinamentale – vengono a confronto concezioni - e, quindi, impostazioni di sistema ovvero soluzioni - profondamente diverse, e finanche contrapposte, che proprio in ragione di ciò richiedono (impongono, appunto) la valutazione parlamentare: niente che sia alle viste, ovviamente: le iniziative parlamentari continuano a rincorrere le contingenze. Sulle vicende recenti, vedi L. SAMBUCCI, *Le limitazioni alla responsabilità contabile e al controllo concomitante della Corte dei conti ovvero "buio e controbuio": se il legislatore gioca d'azzardo con le riforme amministrative*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, n. 3/2023.