

22 APRILE 2026

L'adeguamento dell'ordinamento
contabile al nuovo patto di stabilità e
crescita: tendenze ed aspetti evolutive

di **Clemente Forte**

Presidente di Sezione onorario della Corte dei conti

e **Marco Pieroni**

Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte



L'adeguamento dell'ordinamento contabile al nuovo patto di stabilità e crescita: tendenze ed aspetti evolutive*

di Clemente Forte

Presidente di Sezione onorario della
Corte dei conti

e Marco Pieroni

Presidente della Sezione giurisdizionale della
Corte dei conti per la Regione Piemonte

Abstract [It]: L'introduzione del pacchetto delle misure eurounitarie dell'aprile 2024 e la conseguente approvazione dei Patti di stabilità tra la Commissione europea e i singoli stati nazionali, *medio tempore* intervenuti, comporterà, per il nostro Paese, la modifica (tuttora *in fieri*) del vigente ordinamento contabile. Tra i tanti problemi, si pone quello del rapporto tra l'obiettivo di non peggioramento dei saldi-obiettivo (copertura) ed i relativi obblighi di risanamento, nonché dell'imprescindibile ruolo delle leggi per fare politica di bilancio nell'assetto italiano.

Title: Adaptation of the National Accounting Framework to the new Stability and Growth Pact: evolving trends and structural implications

Abstract [En]: The entry into force of the European Union legislative package of April 2024, together with the subsequent ratification of Stability Pacts between the European Commission and individual Member States—executed *medio tempore*—necessitates the revision (currently underway) of the national public accounting framework. Of particular relevance within this reformed system is, among others, the problem of the relationship between the invariance of public finance balances (coverage) and their progressive improvement, and of the inevitable role of the laws in order to make budget policy in the Italian order.

Parole chiave: Copertura finanziaria, Flessibilità della spesa, Saldi di finanza pubblica

Keywords: Financial Coverage, Public Expenditure Flexibility, Public finance balances

Sommario: **1.** Una premessa: il contesto delle riforme per l'adeguamento e i principali aspetti coinvolti. **2.** Possibili implicazioni concernenti il regime delle coperture finanziarie. **2.1.** Il profilo relativo alla copertura finanziaria per il divieto di utilizzo delle sopravvenienze. **3.** Il tema della coesistenza tra obbligo di copertura finanziaria e vincoli di finanza pubblica in termini di miglioramento dei saldi-obiettivo. **3.1.** La conciliazione delle due istanze tra copertura e rientro. **3.1.1.** Le differenze tra leggi di bilancio ed ordinarie anche per il regime delle coperture. **3.2.** Il rapporto Stato-Regioni. **4.** Un nodo da sciogliere: il binomio, sostenuto dal Governo, flessibilità-monitoraggio della spesa pubblica: perché non si può non passare per le leggi. **4.1.** Alcune questioni aperte.

1. Una premessa: il contesto delle riforme per l'adeguamento e i principali aspetti coinvolti

Come è noto, è in corso in Parlamento (da giugno 2025) l'*iter* di adeguamento delle norme di contabilità interne al nuovo Patto di stabilità e crescita (PSC) entrato in vigore il 30 aprile 2024. Si discute della rielaborazione, per i diversi aspetti coinvolti, sia della legge di contabilità vera e propria (n. 196 del 2009), sia della cd. legge "rinforzata" n. 243 del 2012, per i rispettivi ambiti di competenza¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ V., nell'ambito di una vasta letteratura, "L'obbligo di pareggio di bilancio nel diritto dell'Unione europea: l'introduzione del principio nella Carta costituzionale", a cura di M. PIERONI e O. PORCHIA, maggio – 2012, in www.cortecostituzionale.it Studi e ricerche, Organizzazione dello Stato; P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo 2013; R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO,

Per la prima si tratta, notoriamente, della definizione del quadro degli strumenti programmatici di finanza pubblica, delle tecniche di copertura finanziaria ammesse e, soprattutto, della struttura del bilancio dello Stato, con le annesse regole di gestione, di flessibilità e di rendicontazione. La seconda concerne invece l'ambito più generale riferito, per un verso, ai raccordi con la normativa eurounitaria circa i profili di contabilità nazionale della finanza pubblica e, per altro verso, alla definizione dei contenuti di fondo degli equilibri dei bilanci per i sottosectori riferiti, rispettivamente, allo Stato nonché agli enti territoriali (essenzialmente per quanto concerne le Regioni e gli altri enti locali), nonché ai restanti enti pubblici.

È opportuno sottolineare preliminarmente che, nell'ambito dei lavori parlamentari, sebbene per ora la discussione si stia svolgendo in ambito informale, il che non ne consente piena conoscibilità, sembra si stia privilegiando l'ammodernamento della legge di contabilità su quello della legge "rinforzata" n. 243, quando fisiologicamente dovrebbe procedersi in senso contrario, rappresentando, questa seconda legge, l'alveo in cui si vanno poi a calare gli assetti dei singoli sottosectori. Superfluo è ricordare la rilevanza cruciale delle modalità con cui si articolano i vincoli di saldo per gli enti pubblici, ivi compresi quelli territoriali, ma anche il peso (variato) delle leve di governo della stessa finanza statale (controllo della spesa netta al posto del precedente saldo strutturale di bilancio).

Ovviamente, una revisione dell'ordinamento contabile non può non implicare che numerosi sono gli aspetti coinvolti. Nella presente trattazione se ne privilegiano essenzialmente alcuni poco esaminati e fonte spesso di equivoci: le possibili implicazioni sul regime delle coperture, le modalità di coesistenza tra

G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Il Filangieri*. Quaderno 2011, Napoli, 2012, pp. 19-43. C. Caruso, M. MORVILLO, *Il governo dei numeri. Indicatori economico finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale/Governing with numbers. Economic indicators and the budget decision in the Constitutional State, 2020*, Bologna; S. MOMIGLIANO, *Legge di stabilità, pareggio di bilancio e riduzione del debito*, SIEP Società Italiana di Economia Pubblica, Riunione intermedia 2014 – *Le nuove regole di finanza pubblica, dopo la riforma costituzionale e la legge «rafforzata»*, Roma, Banca d'Italia, Villa Huffer, Via Nazionale 191; A. MORRONE, *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bologna, 2021; M. BORDIGNON, *Le regole del Patto di stabilità alla prova delle emergenze*, Convegno nazionale di contabilità pubblica, Pisa, dicembre 2022; F. PORCELLI, A. ZANARDI, *Le regole di bilancio per gli enti territoriali nel quadro della nuova governance europea; prime disposte della LdB 2025, e prospettive di riforma*, Seminario Astrid, Roma 23 gennaio 2025; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in Riv. AIC, n. 2/2012, 3; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in Riv. AIC, n. 3/2012; D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in Quad. cost., 2012, 112, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in Riv. AIC, n. 1/2014, 5; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in Quad. cost., 2014, 58; G. DELLA CANANEA, *Dal pareggio di bilancio all'equilibrio della finanza pubblica*, in *Corte costituzionale, Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, in Atti del convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile, Milano, 2019, 241 e ss., spec. par. IV; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione (10 gennaio 2012)*, in www.forumcostituzionale.it; A. BRANCASI, voce *Bilancio (equilibrio di)*, in Enc. Dir., Annali, VII, Milano, 2014, 170; S. CIMINI, *Gli equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, Relazione nel seminario su "Ordinamento giuridico e finanza pubblica", on-line, Spisa, 15 maggio 2020.

il regime delle coperture finanziarie e gli obblighi di rientro nonché, infine, la tenuta effettiva della coppia flessibilità-monitoraggio della spesa pubblica senza passare per le leggi (rispettivamente, par. 2, 3 e 4).

2. Possibili implicazioni concernenti il regime delle coperture finanziarie

Una delle novità più rilevanti del nuovo PSC è costituita, nelle chiare parole ufficiali del nuovo Documento di Finanza Pubblica (DFP) 2025² (nonché dal susseguente Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP), sostitutivo della precedente Nadef, presentato nello scorso mese di ottobre), da un “cambio di paradigma nel quadro di riferimento della politica economica europea e nazionale che la nuova *governance* economica europea ha comportato”.

Innanzitutto, una maggiore enfasi è data al medio periodo, grazie anche all’adozione di obiettivi che sono fissati per i successivi cinque anni e non possono essere oggetto di rinegoziazione se non per cause di forza maggiore o in seguito all’insediamento di un nuovo governo. In secondo luogo, la traiettoria della spesa netta costituisce ora l’elemento cardine di controllo della programmazione di bilancio su un orizzonte di medio termine, che il Governo si impegna a rispettare, nonché l’indicatore unico per il monitoraggio costituito ora dalla spesa. Infine, la particolare rilevanza riconosciuta al programma di riforme e investimenti volti a superare le principali criticità del Paese è tale da conseguire l’obiettivo della sostenibilità del debito attraverso non solo un più efficace controllo della finanza pubblica, ma anche tramite una maggiore crescita potenziale dell’economia (così DFP, Premessa, p. III).

Alla luce di questo presupposto, va valutato se si possano trarre delle prime conclusioni in merito alle conseguenze sul regime delle compensazioni finanziarie delle leggi ordinarie.

2.1. Il profilo relativo alla copertura finanziaria per il divieto di utilizzo delle sopravvenienze

A livello di contabilità nazionale (indebitamento netto), l’implicazione più importante del nuovo PSC nei termini prima descritti, avuto riferimento al regime delle compensazioni finanziarie, consiste in questo.

Una volta fissati gli obiettivi su scala pluriennale - in un’ottica di medio termine non annualmente riprogrammabile (salvo che in presenza di eventi eccezionali, di una severa recessione, di un singolo Paese o a livello europeo, ovvero di un cambio di governo), i tassi concordati (di cui al Piano strutturale di bilancio di medio termine, di seguito, PSBMT) di incremento della spesa pubblica - gli eventuali scostamenti (nel senso di nuovi ed ulteriori oneri oppure in caso di “tendenziali” in peggioramento fuori linea) debbono essere compensati con mezzi che debbono avere a fondamento una variazione normativa, con fonte primaria (e quindi essere frutto di decisione discrezionale). Ciò per garantirne, almeno in sede

²Presentato dal Governo il 10 aprile scorso (stessa tempistica del precedente Documento di Economia e Finanza-DEF) ed approvato nel medesimo mese di aprile dal Parlamento.

previsionale *ex ante*, un livello di effettività con un grado di probabilità tendenzialmente analogo all'esubero di spesa, anch'essa sottesa a previsione legislativa. Il tutto in riferimento all'indebitamento netto (contabilità nazionale), con ciò – paradossalmente - allineandosi il regime delle compensazioni a livello eurounitario a quello domestico (contabilità finanziaria) in base alla legge n. 196, che ha da tempo vietato compensazioni non connesse a norme (art. 17, comma 1-*bis*, l. n. 196/2009) e correlate solo a positive, nuove previsioni di andamento del ciclo e per questo dagli esiti incerti, anche in relazione alla replicabilità.

È senz'altro da sostenere, peraltro, per ragioni di ricostruzione sistematica, che lo stesso principio del divieto di utilizzo di sopravvenienze si applichi al caso della compensazione dell'esubero di spesa mediante una riduzione di spesa di analogo importo e natura connesse a semplici previsioni di minore spesa non sostenute da variazioni normative.

In verità, si tratta di un principio - fissato dalla legge di contabilità n. 196 all'art. 17, comma 1-*bis*, circa il divieto di utilizzo di entrate da ciclo, sia pure solo per la contabilità finanziaria di bilancio - che si può ritenere complessivamente rispettato nella prassi di questi anni, anche in presenza del ricorso alla procedura *ex art.* 6 della richiamata legge “rinforzata” n. 243 del 2012 in tema di eventi eccezionali, la quale consente in questi casi di peggiorare i saldi di contabilità nazionale. Nella prassi, non si è registrato invece (dopo la legislazione legata all'emergenza Covid) l'utilizzo di sopravvenienze per il saldo netto da finanziare; infatti, a compensazione di nuovi oneri - peraltro slegati da eventi eccezionali (nonostante il vincolo in tal senso da parte dell'art. 81, secondo comma, Cost.) -, si è fatto ricorso non a rivalutazioni di entrata da ciclo più favorevole (come è avvenuto per la contabilità nazionale), ma, proprio per rispettare il divieto in tal senso in essere nella legge di contabilità per la contabilità finanziaria, di volta in volta, a peggioramenti formali del saldo stesso. Con ciò evitandosi dunque formalmente compensazioni sul saldo netto mediante l'utilizzo di sopravvenienze, anche se nell'ambito di una decisione nel complesso *praeter legem* in quanto, comunque, non si trattava di eventi eccezionali.

Non essendo vietata la fattispecie dal precedente PSC per la contabilità nazionale, con il nuovo PSC si assiste dunque - giova ripetere - ad un allineamento tra normativa comunitaria ed assetto contabile domestico, nel senso che per tutte le contabilità (finanziaria e nazionale) non si possono ora utilizzare a compensazione mezzi che non poggino su una norma, ma che si basino solo su una revisione della previsione a legislazione vigente. L'esito di questo allineamento tra normativa interna riferita al bilancio dello Stato in termini di contabilità finanziaria e normativa eurounitaria (nuovo PSC) riferita ai conti della PA in termini di contabilità nazionale Sec 2010, costituisce pertanto uno dei passaggi cruciali

nell'ammodernamento della richiamata legge "rinforzata" n. 243 del 2012³, per tener conto della citata espansione alla PA nel suo complesso del divieto in questione (si utilizzano cioè solo mezzi dotati di supporto normativo). La sede dell'adeguamento della normativa (ancora *in fieri*) – per tener conto della descritta estensione del divieto in questione - non può che essere costituita peraltro dalla citata legge n. 243, per quanto prima rilevato, essendo cioè questa la normativa nazionale di riferimento per i raccordi tra sistema interno di finanza pubblica ed Unione europea, a livello di contabilità nazionale (art. 81, comma 6, Cost.). Questa è dunque una ricaduta diretta sull'assetto in essere connessa all'entrata in vigore del nuovo PSC, ossia l'impossibilità di effettuare compensazioni su mezzi non discrezionali, sia in sessione che fuori, per tutte le contabilità.

3. Il tema della coesistenza tra obbligo di copertura finanziaria e vincoli di finanza pubblica in termini di miglioramento dei saldi-obiettivo

Un altro aspetto da soppesare riguarda un interrogativo di fondo, che serpeggia da tempo nelle assemblee e nelle corti interessate e la cui mancata sistemazione ha provocato e continua a provocare non pochi e reciproci contenziosi costituzionali tra Stato e Regioni. Il tema, non del tutto solo teorico, ma dai risvolti anche operativi, come attestano i numerosi ricorsi elevati e su cui sarà la Corte costituzionale chiamata ad esprimersi⁴, concerne le modalità di coesistenza tra l'obbligo classico di copertura e le esigenze di risanamento finanziario: tema, questo, che, in attesa di un esito normativo (ovvero giurisprudenziale) coerente, trova per intanto soluzioni spesso non univoche, soprattutto a livello di sentenze della Corte costituzionale.

Il problema, dai risvolti anche sistematici e comunque risalente, ma la cui valenza si è accentuata visti i numerosi ricorsi e le numerose sentenze in materia e visti i limiti stringenti del nuovo PSC, consiste nel fatto che, da un lato, l'assolvimento dell'obbligo di copertura significa il non peggioramento dell'equilibrio di bilancio a legislazione vigente, a livello sia di Stato centrale che di Regione, mentre, dall'altro, gli

³ Quanto alla legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, la Corte ne ha ritenuto il carattere di legge rinforzata, alla stessa stregua della precedente legge n. 243 del 2012 approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012, in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost, i quali trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge n. 114/2012 (cosiddetto *Fiscal Compact*) (sentt. n. 235/2017, n. 88/2014). In proposito, la Corte ha affermato che contravviene al dettato costituzionale (art. 81, sesto comma, Cost.) la previsione di una legge rinforzata (art. 3, comma 1, lettera a, della legge n. 164 del 2016) che ometta di individuare, essa stessa, alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, limitandosi a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria, con conseguente elusione della riserva di legge rinforzata (sentt. n. 235/2017, n. 88/2014).

⁴ Per una discussione aggiornata di tutti i ricorsi e sentenze della Corte costituzionale in dette materie cfr. *Osservatorio costituzionale di finanza pubblica*, in www.Federalismi.it.

obblighi derivanti dal PSC (sia vecchia che nuova versione) si pongono ampiamente al di là del semplice non peggioramento del bilancio dato, per essere finalizzati al miglioramento dei saldi di bilancio in termini tanto di *deficit* quanto di debito (in entrambi i casi in rapporto al PIL).

La mancata sistemazione dei termini di questa coesistenza, a prima vista antinomica, costituisce frequente motivo addotto nei ricorsi in via principale - segnatamente regionali - e in via incidentale proposti innanzi alla Corte costituzionale per asserita violazione delle norme costituzionali di finanza pubblica, specie sul versante della reclamata alterazione⁵, conseguente alle restrizioni quantitative delle disponibilità finanziarie, tra bisogni e risorse assegnate e per supposta violazione delle norme sulle coperture.

La questione nasce dal fatto che la copertura finanziaria *ex* art. 81, terzo comma, Cost., costituisce, nel relativo adempimento, una elementare operazione aritmetica, che obbliga a calcolare oneri che debbono essere compensati nella stessa quantità, naturalmente con lo stesso profilo temporale. Il che già affievolisce ogni ragionamento incentrato sulla “congruità” della copertura, come talvolta ha affermato la giurisprudenza costituzionale (es. sentt. nn. 26 del 2013 e 197 del 2019, punto 4 del *diritto*), riferita non al profilo quantitativo, bensì al merito o alla congruità delle scelte del legislatore.

Sono stati così introdotti nel dibattito, ad opera di tale giurisprudenza, inappropriati elementi di natura ed impronta qualitativa (la “congruità”, nel senso indicato, appunto) che obliterano l'essenziale approccio di metodo sotteso all'obbligo di copertura quale l'invalidabilità della equivalenza puramente aritmetica e quantitativa (nonché temporale) tra due entità numeriche: l'onere, da un lato, e la relativa compensazione, dall'altro. Si tratta di semplice approccio metodologico – quello dell'equivalenza aritmetica tra onere e copertura - non infrequentemente omesso nelle argomentazioni della giurisprudenza costituzionale sul tema.

Ma in disparte il carattere fuorviante della giurisprudenza costituzionale su questa questione, il punto è allora dove si collochino le modalità di conciliazione tra queste due istanze, di non peggioramento del saldo dato nell'assolvere correttamente l'obbligo di copertura, da un lato, e nel vincolo di miglioramento dei saldi di finanza pubblica (nel senso della loro riduzione sul piano quantitativo), dall'altro lato, come richiesto dal PSC. Ciò in quanto non peggiorare i saldi dati (conseguente ad un obbligo di copertura correttamente assolto) non significa migliorare tali grandezze, come invece imposto dagli obblighi UE: di qui la necessità di un chiarimento. Una parte del contenzioso in atto, soprattutto da parte delle Regioni contro norme statali, nasce infatti - si ripete - proprio dalla circostanza dell'asserita lesione dell'art. 81 Cost. a fronte del taglio di risorse o di nuovi obblighi non finanziati da parte della legge di bilancio imposti dallo Stato alle Regioni, confondendosi così obbligo di copertura e necessità di ridurre i saldi di finanza pubblica.

⁵ Cfr., Corte cost., sentt. n. 17 e n. 75/2018, n. 169/2017.

3.1. La conciliazione delle due istanze tra copertura e rientro: la sessione di bilancio per la definizione dei saldi di finanza pubblica e le leggi fuori sessione per l'obbligo di copertura

Sulla base di quanto precede, occorre *in primis* escludere che, come suggerisce l'aritmetica più banale, la conciliazione tra le due istanze (copertura-rientro) possa conseguire all'ipotetica previsione di una sorta di sovra-copertura dei singoli oneri, per modo che il *surplus* andrebbe a beneficio dei saldi: l'obbligo di copertura comporta l'equivalenza tra beneficio e sacrificio. La soluzione va invece intravista, in base all'assetto in atto, distinguendo la diversa sede in cui è legittimo effettuare le due operazioni, del non peggioramento (copertura) e del miglioramento delle grandezze di finanza pubblica. Occorre rifarsi dunque all'assetto vigente, basato su tempistiche e funzioni diverse quali possono essere così sintetizzate: con la legge di bilancio si colgono gli obiettivi di risanamento, per le leggi ordinarie scatta l'obbligo di copertura, a difesa degli obiettivi di rientro sanciti dalla legge di bilancio.

In sessione - e quindi con la legge di bilancio - sono possibili, dunque, operazioni che fuori sessione non è possibile effettuare. Con la legge di bilancio si fissa l'equilibrio della finanza pubblica, quale frutto delle interrelazioni tra leggi, economia e regole europee: salvo "manovre" correttive aggiuntive in corso d'anno, è dunque con la legge di bilancio di fine anno che si fissa il quadro finanziario complessivo *una tantum* e quindi - ove necessario in base al PSC - riduzioni dei saldi-obiettivo sul PIL.

Infatti, è da tempo⁶ che l'ordinamento ha fissato la sessione di bilancio come la fase in cui si provvede ad inquadrare e a definire i saldi di finanza pubblica per l'esercizio successivo e connesso triennio, tale da definire il parametro al di là del quale scatta l'obbligo di copertura per evitare uno scostamento rispetto al saldo dato (*in pejus*, naturalmente). In fin dei conti, questo è stato uno dei principali significati della prima profonda riforma della contabilità di Stato nella nostra esperienza repubblicana, quale è intervenuta con la primigenia legge n. 468 del 1978. Quest'ultima introdusse nel nostro ordinamento (anche a tal scopo) il nuovo strumento della legge finanziaria, che, insieme al bilancio a legislazione vigente allora previsto in Costituzione (art. 81, terzo comma, successivamente ed improvvidamente⁷ soppresso con la legge costituzionale n. 1 del 2012), costituiva il quadro dei disegni di legge oggetto, appunto, di uno spazio temporale dedicato alla relativa discussione, chiamato appunto "sessione di bilancio"⁸ (istituto del tutto

⁶ In argomento la letteratura qualitativamente valida non è ampia. Per gli aspetti tecnici, cfr. la Nota di lettura n. 2, A.S. 373: "Primi interventi per il rilancio dell'economia", del Servizio bilancio del Senato della Repubblica, luglio 2001, per i suoi aspetti metodologici per i profili inerenti, in particolare, alle differenze tra potenzialità della sessione di bilancio e della copertura finanziaria fuori sessione.

⁷ Tant'è che il vecchio bilancio a legislazione vigente è costituito attualmente dalla Sezione seconda della legge di bilancio.

⁸ Cfr., tra gli altri, P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue, 2015; P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, 6, 2016; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013; E. GRIGLIO, D.A. CAPUANO, *La nuova governance economica europea: i risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Torino, 2014, pp. 227- 265; P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio*

innovativo nel nostro ordinamento parlamentare, proprio per fissare *una tantum* il saldo frutto della “manovra”). Ne consegue che, una volta finita la sessione di bilancio e fissato il saldo, esso non può essere successivamente peggiorato mediante leggi onerose, che soggiacciono appunto all’obbligo di copertura, proprio per questa finalità.

3.1.1. Le differenze tra leggi di bilancio ed ordinarie anche per il regime delle coperture

Questa distinzione del procedimento legislativo finanziariamente rilevante tra sessione di bilancio e legislazione ordinaria *extra* sessione ha tradizionalmente avuto una ripercussione non di secondo piano sul terreno delle stesse coperture. Uno dei grandi temi che si è posto in materia è stato infatti, per decenni, quello della sussumibilità o meno, ovvero dei relativi limiti, dei cosiddetti effetti indiretti nel calcolo dei mezzi finanziari assorbibili nella valutazione e quantificazione dei mezzi di copertura di un onere di una legge ordinaria. Laddove la risposta al quesito è di segno negativo, almeno per gli effetti indiretti non automatici, in riferimento alle leggi di bilancio fuori sessione.

Sotto questo riguardo va premesso che per effetti indiretti si intendono quei mezzi finanziari non conseguenti immediatamente ad una normativa, ma che sono collegati alle conseguenze sul sistema della medesima disposizione, il che può innescare dei meccanismi di retroazione anche di carattere positivo (in termini netti ovvero parziali) sulla finanza pubblica, i quali possano o meno essere attratti nell’operazione di compensazione *ex ante* sì da attenuare – ovvero in teoria anche a controbilanciare, non escludendosi in ipotesi persino un *surplus* – l’onere che in via diretta discenda dalla normativa ipotizzata. Naturalmente, si è sempre fatta la differenza tra effetti indiretti automatici ed effetti indiretti non automatici, conseguenti, questi ultimi, alle variazioni indotte nei comportamenti dei destinatari della norma (per es. effetto stimolo) e dalle ulteriori conseguenze sull’apparato economico, secondo banali tavole di *input-output*, ma con effetti quantitativi anche apprezzabili.

In questo quadro il sistema decisionale si è da tempo via via consolidato su un’impostazione per cui una medesima norma, se discussa all’interno della sessione di bilancio, può beneficiare, a fini di copertura, anche dei cosiddetti effetti indiretti, pur non automatici, in quanto collegati alle variazioni dei comportamenti degli operatori interessati in conseguenza della disposizione. Diversamente si può operare, a parità di norma, analizzando la medesima disposizione al di fuori della sessione di bilancio, appunto perché fuori sessione una singola legge non può cogliere effetti di retroazione (se non perfettamente automatici). Ciò anche perché, per i principi prima richiamati, relativi alla trasparenza ed

di paradigma, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue, 2015; P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, 6, 2016; E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013; E. GRIGLIO, D.A. CAPUANO, *La nuova governance economica europea: i risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Torino, 2014, pp. 227- 265.

alla veridicità dei conti pubblici, di cui peraltro all'all. 1 della vigente legge di contabilità n. 196, è fatto obbligo di cogliere, in sede di discussione ed approvazione del bilancio dello Stato e quindi in sessione, tutte le interazioni finanziarie tra legislazione vigente ed equilibrio dei bilancio, per le norme di cui alla contestuale “manovra”, con lo scopo di evitare il più possibile di correre il pericolo di approvare un nuovo quadro di bilancio che non rifletta tutto quanto sia possibile ragionevolmente valutare nella descritta interazione tra norme e saldo di finanza pubblica (i citati effetti di retroazione, i quali vengono anche formalmente dedotti in compensazione nella singola legge di bilancio, con relativa, precisa quantificazione⁹).

Laddove è evidente come valga anche il contrario, nel senso che, per ragioni di carattere prudenziale, oltre che di ragionevolezza, una volta definito il quadro di bilancio con l'approvazione della relativa legge, per una singola norma da discutere e da approvare fuori da questo quadro (fuori sessione, dunque) non si può rivedere di continuo la configurazione dell'equilibrio in vigore di finanza pubblica con le sue interazioni con l'economia, dovendosi limitare, invece, a trasfondere in bilancio, in sede di attuazione amministrativa della norma approvata, gli effetti quali sono formalmente iscritti nel testo della disposizione in termini di oneri e coperture dirette, senza ulteriori valutazioni afferenti al cambiamento di atteggiamento dei destinatari e della collettività, nonché agli effetti delle cd. “variabili esogene” e quelli indiretti prima citati (non connessi a modificazioni nei comportamenti, cioè). Tutto questo per le potenzialità della legge bilancio sotto il profilo della eccezionalità delle operazioni in termini di copertura che in essa si possono effettuare. Ma lo stesso vale per il già accennato aspetto dell'adempimento degli obblighi europei, essendo, detta legge, finalizzata all'adempimento degli obblighi di cui al PSC.

Se dunque la legge di bilancio è indirizzata alla fissazione dei saldi e quelle ordinarie non possono peggiorare il saldo dato (a prescindere dal diverso sistema delle coperture), ciò significa che le operazioni che si possono svolgere in sessione, finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono sfuggire, tecnicamente ai classici obblighi di copertura finanziaria, il che significa che è possibile in tale sede prevedere oneri a carico del sistema degli enti pubblici¹⁰, ivi compresi quelli territoriali, senza prevederne la copertura finanziaria, ma in vista del raggiungimento degli obiettivi europei, il che rende possibile operare dunque tagli *tout court*¹¹. Di converso, naturalmente, vale fuori sessione il generale e

⁹ L'ultima legge di bilancio, quella per il 2025, presentava notevoli effetti di tale tipo, per esempio. Cfr. tra gli altri, Ufficio parlamentare di bilancio, *La manovra di bilancio per il 2025: un'analisi dei testi definitivi*, 21 febbraio 2025.

¹⁰ Va qui anche evidenziato che l'eventuale erosione degli avanzi di amministrazione degli enti ad autonomia costituzionale ha formato oggetto di incisivi interventi della Corte costituzionale che, segnatamente, con la sentenza n. 247/2017 (punto 8.3. del *diritto*) ha elaborato una sorta di *vademecum* per il legislatore statale sull'ammissibilità della contribuzione.

¹¹ Sul punto, i recenti moniti della giurisprudenza costituzionale (sentt. n. 152/2025; n. 195/2024) rivolti al legislatore intesi a scongiurare l'adozione di “tagli al buio”, i quali, oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali (di qui il richiamo al principio della leale collaborazione), con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare.

semplice principio di copertura, che implica un'equivalenza tra oneri e compensazione e dunque il non peggioramento dell'equilibrio bilancio dato. Ne deriva il principio per cui per la legge di bilancio si può chiamare in causa il concetto di copertura solo in quanto riferibile e riferito al rispetto dei vincoli eurounitari di cui al PSB approvato, laddove per effetto della manovra i tetti di spesa convenuti nel Patto possano subire uno sfioramento.

3.2. Il rapporto Stato-Regioni

Tutto ciò si riflette, naturalmente, sui rapporti tra Stato e Regioni, come prima richiamato per il profilo del notevole contenzioso in atto circa la presunta violazione delle norme costituzionali di finanza pubblica ad opera di singole disposizioni, per lo più della legge di bilancio. Da questo punto di vista, si può brevemente riassumere la situazione ricordando, senza ovviamente alcuna pretesa di esaustività, che, mentre le impugnazioni da parte dello Stato di leggi regionali per problemi finanziari sembrano ricalcare, sia pur con qualche evidente e soverchia incertezza, soprattutto per le motivazioni, i temi classici della copertura finanziaria, la gran parte delle impugnazioni da parte delle Regioni di norme statali per violazioni delle norme costituzionali di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., essenzialmente origina dal fatto che con la legge di bilancio (in grandissima parte) si vengono ad imporre nuovi obblighi alle Regioni senza la corresponsione dei relativi mezzi finanziari ovvero si riducono le risorse erogate dallo Stato in riferimento ad adempimenti obbligatori (in base a leggi statali) in essere a carico delle Regioni medesime. Il che è congruo al sistema per le descritte funzioni della legge di bilancio.

Del resto, a sostegno del fondamento costituzionale della descritta soluzione del problema (in sessione possono e debbono trovare collocazione norme di taglio), quale si può ritenere acquisita a sistema, può valere la semplice constatazione - già prima accennata - secondo cui la struttura della nostra Costituzione prevede ormai, dopo la novella del 2012, un'ampia copertura delle cd. "manovre di rientro", ossia degli interventi normativi finalizzati ad adempiere agli obblighi comunitari di riduzione del deficit e del debito pubblici (artt. 97, 117 e 119, primi commi, a tacere di una interpretazione elastica e costituzionalmente orientata nel senso descritto dello stesso art. 81, primo comma). Sicché interventi come quelli richiamati e fonte di contenzioso costituzionale da parte delle Regioni nei confronti dello Stato - come nuovi obblighi senza corrispondenti mezzi finanziari ovvero minori trasferimenti a fronte di funzioni obbligatorie - godono di ampia copertura normativa al livello più elevato, naturalmente fatti salvi sempre i principi supremi di ragionevolezza, di proporzionalità e di leale collaborazione istituzionale (ciò vale pure se la Regione versi nella situazione di cui ad un piano di rientro). Per cui legittime sono da ritenersi

senz'altro norme in legge di bilancio di mero taglio per gli enti territoriali, senza corresponsione delle relative risorse, come invece occorrerebbe fare se le stesse norme venissero approvate fuori sessione¹².

Va anche ricordato, comunque, che un ordinamento coerente (in quanto anche adesivo al principio della leale collaborazione) richiederebbe che in tali casi la stessa legge statale che imponga vincoli aggiuntivi ovvero sottragga risorse al sottosectore delle amministrazioni locali adegui contestualmente la legislazione sostanziale al mutato quadro finanziario e quindi limiti gli obblighi di prestazione a carico delle Regioni, cui non vengano fornite - in ipotesi - le necessarie risorse: ciò anche in omaggio al principio insito nello stesso evocato art. 81, terzo comma, Cost. nel senso dell'assoluta priorità del dato normativo "a monte" a fronte delle conformi conseguenze finanziarie "a valle"¹³.

4. Un nodo da sciogliere: il binomio, sostenuto dal Governo, flessibilità-monitoraggio della spesa pubblica: perché non si può non passare per le leggi?

Come già rilevato, sono in corso i lavori in Parlamento, nella sede delle due Commissioni bilancio, al fine di adeguare i testi delle due leggi interessate alle modifiche necessarie all'ordinamento contabile interno per recepire i testi del citato Patto di stabilità e crescita (PSC) entrato in vigore il 30 aprile 2024¹⁴. Merita di essere segnalato in questo contesto che, in data 28 maggio u.s., è stata approvata presso il Senato della Repubblica una mozione che, nel riepilogare lo stato dei lavori in corso nella materia citata, ha fornito al Governo alcune indicazioni, al fine del supporto ad esso richiesto in ordine alla predisposizione in sede parlamentare del testo legislativo¹⁵. In tale quadro va segnalato l'impegno al Governo (all'interno del citato atto di indirizzo) di cui alla lettera e), in particolare. Si tratta del sintetico riferimento al fatto di "garantire adeguati strumenti di flessibilità per la gestione delle risorse in corso d'anno"¹⁶.

¹² Secondo l'articolo 19 della legge di contabilità, convalidato da ampia giurisprudenza costituzionale: Corte cost., sentt. nn. 226/2021, n. 168/2021.

¹³ Cfr. sentenze della Corte costituzionale n. 169/2017, n. 17 e n. 75/2018 e n. 6/2019.

¹⁴ Cfr. risoluzioni approvate, separatamente, il 1° e 2 aprile 2024 dalle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati in argomento, con le quali, tra l'altro, è stato istituito il Documento di finanza pubblica (DFP), in sostituzione del Documento di economia e finanza (DEF), con contenuti profondamente diversi, ciò pur continuando ad essere vigente la legge di contabilità n. 196 del 2009 (per opportuna informazione, va segnalato che a ciò sono seguite analoghe risoluzioni, di identico contenuto, approvate all'unanimità dalle Commissioni parlamentari competenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, rispettivamente il 17 e il 18 settembre, nonché il 24 settembre dall'Assemblea del Senato della Repubblica, al fine di sostituire la precedente NADEF con il nuovo Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP)).

¹⁵ Cfr. Senato della Repubblica, Resoconto stenografico dell'Assemblea, 309° seduta pubblica, 28 maggio 2025, pp. 114-5.

¹⁶ Cfr., per esempio, in materia, nell'ambito di un'ampissima letteratura, sia pure più per aspetti spesso di carattere politologico, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, pp. XI-468; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, Rivista AIC, n. 3/2018; C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili - nota a Corte cost. n. 274 del 2017*, in www.forumcostituzionale.it/2018; C. BUZZACCHI, *L'armonia logica e matematica dell'equilibrio di bilancio e le improbabili acrobazie contabili del legislatore regionale nota a sentenza n. 274*, in *Giurisprudenza costituzionale* n. 6 del 2017; M. LUCIANI, *La legge di stabilità e l'art. 81 della Costituzione*,

Ora, per avere indicazioni utili al fine di riempire di contenuti tale anonima formulazione possono essere reperiti dal contestuale intervento del Ministro dell'economia e delle finanze¹⁷, nel corso del quale è stato rimarcato il legame tra flessibilità e monitoraggio della spesa (cardine, questo secondo, del nuovo PSC, che, come già ricordato, ha assunto il controllo delle uscite come variabile-chiave per il rispetto dei parametri di deficit e di debito sul Pil¹⁸). All'interno del dibattito nell'intervento del Ministro si è fatto presente che: “la flessibilità, all'interno del bilancio di un Ministero, è un elemento anche di sana ed efficiente gestione. Naturalmente dobbiamo stabilire quali sono i limiti, dov'è l'asticella tale per cui questa flessibilità non diventi totale discrezionalità che, in qualche modo, annulla l'indicazione parlamentare. Stabiliamo una cifra, decidiamo come, ma quella flessibilità ci deve essere. Non deve esistere tanto da dare un'attribuzione al Ministro e poi il Ministro fa quello che vuole, ma non deve essere neppure quell'interminabile sequela di decreti, trasferimenti, passaggi in Corte dei conti, che rende sostanzialmente impraticabile e non più attuale la gestione del bilancio dello Stato”¹⁹.

In queste affermazioni vanno colti due punti di merito. Anzitutto, il riferimento procedurale “all'interminabile sequela di decreti, trasferimenti, passaggi in Corte dei conti, che rende sostanzialmente impraticabile e non più attuale la gestione del bilancio dello Stato”, non è chiaro se prelude ad una sorta di delegificazione permanente – in tutto o in parte – della gestione del bilancio, una volta approvata la relativa legge, con il corollario *in primis* dell'abolizione di fatto (ovvero dell'attenuazione) del controllo di legittimità della Corte dei conti, nonché del superamento delle modalità con cui si gestisce ora il bilancio,

in atti del Convegno: *La legge di bilancio e di stabilità: le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo – dibattito tra economisti e giuristi*, Roma, 2017; F. GALLO, *L'incerta sorte del federalismo fiscale*, in *Il Mulino*, n. 2/2016, pp. 359 ss.; L. ANTONINI e M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato*, in *Federalismi* n. 12 del 2018; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2015, 1673 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 207 ss. e 523 ss. V. anche P. DE IOANNA – C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, Bologna, il Mulino, 2008, 147 che definiscono la funzione autorizzativa del bilancio quale «proiezione finanziaria del principio di legalità»; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 526 ss.; S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, art. 76-82, *La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979, 241 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 207 ss., spec. 209 ss., il quale, superando la concezione del bilancio come «atto di autorizzazione» (ivi, 185 ss.), ricostruisce la legge di bilancio come «atto di legalità-indirizzo» della complessiva attività finanziaria dell'amministrazione (ivi, 213 ss.); P. DE IOANNA, *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in *Quad. cost.*, 1993, p. 476.

¹⁷ Cfr., altresì, G. RICCARDI, *Le implicazioni delle “nuove” regole europee sull'ordinamento contabile interno: linee di continuità e prospettive di intervento*, convegno “*Riforma della governance economica europea tra sostenibilità del debito e crescita*”, Corte dei conti, 13 marzo 2025.

¹⁸ Cfr., per es., nell'ambito di una vasta letteratura, per aspetti generali, ad es., A. BASSANETTI, C. COTTARELLI e A. PRESBITERO “*Lost and found: market access and public debt dynamics*”, *Oxford Economic Papers* (gpy040), <https://doi.org/10.1093/oep/gpy040>, agosto 2018. Cfr. anche “*La riforma del governo della politica fiscale in Europa*”, a cura di M. BORDIGNON e G. PISAURO, *Astrid Paper* 105. Sul piano più strettamente attinente all'attualità giuridico-istituzionale, avuto riguardo ai rapporti tra istituti contabili e forme effettive di governo, cfr. C. FORTE, *L'odierna contabilità di stato nel quadro della costituzione materiale*, relazione nel seminario su “*Ordinamento giuridico e finanza pubblica*”, *online*, Spisa, 15 maggio 2020.

¹⁹ Cfr. Senato della Repubblica cit., p. 18.

le quali hanno inizio con la traduzione nei vari capitoli delle leggi ordinarie nel frattempo approvate e tali da avere un impatto sul bilancio dello Stato. Si tratta dunque, a tutta prima, di affermazioni connotate da accentuata vaghezza, in sostanza prive di una apprezzabile componente contenutistica. In tutti gli ordinamenti esistono, infatti, strumenti per tradurre in variazioni di bilancio le norme di rango primario, laddove esiste ovviamente una premessa di fondo: la differenza tra chi approva le leggi e chi le gestisce, il che banalmente concretizza il concetto di separazione dei poteri, cui formalmente (almeno) ancora si ispira il nostro ordinamento costituzionale. Ma in secondo luogo la riportata affermazione sembra riflettere un'altra concezione, nel momento in cui si fa riferimento alla necessità di stabilire dei "limiti, dov'è l'asticella tale per cui questa flessibilità non diventi totale discrezionalità che, in qualche modo, annulla l'indicazione parlamentare. Stabiliamo una cifra, decidiamo come, ma quella flessibilità ci deve essere". È possibile immaginare, in altre parole, che l'intendimento del Governo vada per intanto nel senso di conferire ai singoli titolari dei dicasteri una (almeno, sembrerebbe, entro certi limiti) libertà di esercitare flessibilità nell'utilizzo degli stanziamenti, che non potrebbe non tradursi nella facoltà di modificarne le finalità in via amministrativa, peraltro fissate per legge.

Se questa è l'interpretazione più probabile, va rilevato come anzitutto flebile appaia la relazione di tutto ciò con la necessità di controllare l'andamento della spesa, che rappresenta il contesto più ampio in cui andrebbe ad inserirsi l'emananda riforma della legge di contabilità, intesa appunto a calare nell'ordinamento contabile interno gli effetti del nuovo PSC, come prima rilevato: modificare le destinazioni della spesa in via amministrativa di per sé non riduce infatti il livello di quest'ultima. Sembrerebbe trattarsi di altro, allora, non di controllare, cioè, l'andamento della spesa per rispettare i tetti di incremento fissati dal PSB, quanto, piuttosto, di attribuire ai vari responsabili dei dicasteri la discrezionalità, entro certi limiti (da individuare peraltro in base a criteri tutti da definire, che possono riferirsi a percentuali della spesa complessiva, a gruppi di leggi da suddividere per materia ovvero ad altro ancora), di modificare le finalità della spesa.

Come prima accennato, la vera obiezione a questa impostazione sta nel fatto, nel nostro ordinamento, che la spesa è fissata direttamente o indirettamente per il 95 per cento dalle leggi, come risulta dai dati che lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze ogni anno provvede a pubblicare²⁰. Laddove il 10 per cento circa deriva dai cd. "fattori legislativi", ossia i casi che si riferiscono alle "spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio"²¹, e l'85 per cento deriva dai cd. "oneri inderogabili", ossia dalle

²⁰ Cfr. ultima versione disponibile: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello stato- Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2023 predisposta ai sensi dell'articolo 25-*bis*, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²¹ Cfr. art. 21, comma 5, lettera b), della legge di contabilità n. 196 del 2009.

“spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa”²². Se dunque è lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze a catalogare le spese, in base al loro rapporto con i titoli giuridici che ne costituiscono l'antefatto, come tali da derivare per il 95 per cento circa da vincoli obbligatori dettati da leggi di rango primario, è agevole constatare come alla proposta quale emerge dalla richiamata mozione parlamentare nonché dal relativo dibattito sia sottesa una valenza di carattere istituzionale che sembrerebbe – consapevolmente o meno – collocarsi al di là del mero obiettivo di affinare gli strumenti per un migliore e più efficace controllo della spesa onde rispettare i limiti del PSC. Non può sfuggire, infatti, la valenza istituzionale e finanche costituzionale di questo modo di approcciare le questioni sul tappeto, nella misura in cui al Governo si riconosca il potere – sostanzialmente – di modificare in via amministrativa (ché ogni ministro pone in essere atti amministrativi, non legislativi) atti normativi primari approvati dal Parlamento nella forma della legge (e che in grandissima parte rappresentano, peraltro, mere conversioni in legge di decreti-legge, emanati peraltro dal Consiglio dei ministri, non da un singolo titolare di dicastero).

4.1. Alcune questioni aperte

È dunque alla luce di questa delicata valenza istituzionale che va valutata la proposta del Governo di cui alla citata mozione, tenuto conto peraltro che - si ripete - non è ben chiara la sua valenza ai fini del controllo della spesa, come impone il citato PSC. Ma, in positivo, ciò significa che una tale eventuale evoluzione della normativa contabile potrebbe trovare una coerente collocazione nel quadro formale dei rapporti tra i poteri di cui alla nostra Costituzione e alla connessa gerarchia delle fonti, ove detta evoluzione includesse un esplicito obbligo almeno di rendere noto, contestualmente all'adozione dell'atto ministeriale, la normativa primaria vigente che verrebbe ad essere incisa. Ciò non solo per venire incontro alle indispensabili esigenze in termini di trasparenza in materia di finanza pubblica²³, ma anche per ricomporre il quadro normativo, sia pure a diversi livelli dal punto di vista della gerarchia delle fonti, sostanziosamente il tutto – di fatto – in una più o meno accentuata delegificazione della decisione di spesa, a parità di livello delle uscite. Con una tale contestuale indicazione dunque, da fissare espressamente come

²² *Ivi*, lettera a).

²³ Cfr. ad esempio, tra gli altri, A. PISANESCHI, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, in atti del Convegno Costituzione e bilancio, Catania 15-16 giugno 2018; Corte cost. sentt. n. 247/2017; n. 184/2016; *Bilancio, forma di governo, forma di Stato, in Costituzione e bilancio*, a cura di C. BERGONZINI, Milano, FrancoAngeli, 2019, pp. 39 ss.; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, Rivista AIC, n. 3/2018.

obbligo nel testo della futura legge di contabilità, probabilmente si potrebbe attenuare l'effetto *tranchant* sul piano ordinamentale che la proposta sembra a tutta prima presentare, onde evitare (ovvero attenuare) eventuali profili di incoerenza istituzionale se essa si dovesse limitare solo alla concessione di fatto ad ogni ministro di una delega nel senso di modificare le destinazioni delle leggi di competenza senza principi e criteri direttivi e senza limiti temporali previamente individuati, se non quelli implicitamente consistenti nella scadenza della legislatura.

Va anche osservato però che il pericolo, sul piano istituzionale, implicito in questi approcci normativi può essere facilmente scorto anche nel fatto che si possa in tal modo trasformare il processo di bilancio in una sorta di *envelope budgeting*, laddove - detto semplicisticamente - vengano messe a disposizione dei singoli dicasteri involucri di risorse finanziarie coerenti gli obiettivi di finanza pubblica, ma la cui destinazione rimanga formalmente rimessa alle decisioni politiche dei singoli titolari dei dicasteri stessi, i quali ovviamente ne risponderebbero politicamente (almeno) solo in via di rendicontazione, ovviamente. Un quadro istituzionale - questo - che andrebbe armonizzato, però, con la previsione della nostra Carta costituzionale di cui all'art. 81, comma terzo, in base al quale è solo la legge che può imprimere un effetto finanziario sul bilancio a legislazione vigente, il che è espressione implicita del principio di cui alla separazione dei poteri²⁴. Tra l'altro, non può sfuggire che una tale evoluzione dell'ordinamento non finirebbe per rappresentare solo un sistema decisionale e gestionale delle risorse pubbliche ulteriormente squilibrato di fatto verso l'esecutivo, il che sarebbe da rendere coerente con l'impianto di fondo della nostra Carta costituzionale²⁵, ma finirebbe con il coinvolgere altresì il delicatissimo tema dei rapporti tra poteri pubblici e collettività²⁶.

²⁴ Cfr., tra gli altri, L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria (e il rapporto con il semestre europeo)*, in Rassegna di diritto pubblico europeo, 1, 2019; L. BARTOLUCCI, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e finanza*, in Osservatorio AIC, 6, 2019; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2021.

²⁵ Si veda al riguardo Corte cost., ord. n. 17/2019.

²⁶ Nel senso del progressivo squilibrio dell'equilibrio di poteri verso l'Esecutivo si segnala altresì la recentissima vicenda di cui all'approvazione delle richiamate risoluzioni del settembre 2025 istitutive del citato DPFP, a proposito della quale, nelle osservazioni della Corte dei conti in riferimento a tale ultimo Documento, circa il vincolo di conformità del successivo Documento programmatico di bilancio (DPB) del 15 ottobre rispetto al precedente DPFP medesimo, è stato opportunamente ricordato che "l'assetto in vigore si basa su una coerenza tra il Documento di programmazione d'autunno come approvato dal Parlamento ed il successivo DPB, prevedendo infatti - la legge di contabilità - che quest'ultimo venga solo comunicato alle Camere. Rispetto a questo quadro va rilevato che il punto 2) delle citate risoluzioni ammette la possibilità di una comunicazione del Governo agli organismi europei di un DPB costruito, sia pure per il profilo di cui alle "componenti dell'aggregato della spesa netta", "anche" alla luce del contenuto delle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPFP. Tutto ciò contribuisce a configurare uno stato di fatto che va valutato tanto ai fini della migliore decisione, avuto riguardo alla formulazione finale del nuovo testo della legge di contabilità, quanto per l'aspetto relativo alle modalità in cui si articola nell'ordinamento concreto il rapporto di equilibrio tra Governo e Parlamento, chiamato sostanzialmente - quest'ultimo - ad approvare un Documento programmatico potenzialmente non del tutto vincolante ai fini degli impegni da assumere in sede UE" (cfr. Audizione della Corte dei conti sul "Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP) 2025, 7 ottobre 2025). Forse in considerazione di tali rilievi, il problema è stato poi risolto in via di fatto con un semplice rinvio, da parte delle risoluzioni parlamentari con cui è stato approvato il predetto DPFP, al disegno di legge di bilancio, con ciò privandosi anche formalmente - il

Infatti, in estrema sintesi, nel momento in cui il bilancio dello Stato si dovesse limitare sostanzialmente a porre a disposizione dei singoli ministri *basket* di risorse per finalità non prefissate da un ordinamento previgente di diritto sostanziale, bensì da individuare *ex novo* anno per anno da parte del singolo titolare del dicastero in base agli obiettivi del Governo in carica, non è chi non veda che in prospettiva ciò potrebbe indebolire le posizioni giuridiche di strati di società eventualmente titolari di diritti e di aspettative finanziariamente rilevanti nei confronti dello Stato, le cui posizioni quindi verrebbero tendenzialmente esposte alle discrezionalità che dovessero determinarsi a cicli elettorali senza quella stabilità delle aspettative che rappresenta una delle basi di una vita civile ordinata e senza quindi le pretese giustiziabili la cui espansione ha connotato invece l'evoluzione dello Stato moderno, come molte Costituzioni suggellano in modo inequivocabile. Tutto potrebbe tradursi dunque in un tetto di spesa, messo a disposizione del ministro *pro tempore*, ma in un quadro di incertezza e di instabilità priva di garanzie per i destinatari²⁷.

Parlamento – del potere di esprimere al Governo gli indirizzi della “manovra”. Tra l'altro, va notato che in questo quadro il parere della Commissione bilancio del Senato della Repubblica al Presidente di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 124, commi 3 e 4, Reg. Sen., in assenza di una previa indicazione dei saldi nei documenti programmatici, si è risolto in una sorta di presa d'atto di quanto indicato dal Governo nello stesso disegno di legge, con ciò riportando di fatto la situazione ad un assetto antecedente la legge n. 362 del 1988, uno dei cui elementi di novità fu rappresentato proprio dalla previsione di una fase di programmazione antecedente alla relativa messa in opera con la successiva (allora) legge finanziaria, poi di stabilità ed ora di bilancio. Comunque, sul tema del rapporto Governo-Parlamento in materia di finanza pubblica cfr. C. FORTE, *L'odierna contabilità*, cit.

²⁷ Cfr. al riguardo sempre le affermazioni della Corte dei Conti del 7 maggio 2024, nel corso dell'Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea, secondo cui “il tema dell'unità elementare di bilancio non può non richiamare poi ad un approfondimento in ordine alla questione circa l'estensione della flessibilità di gestione del bilancio. In riguardo, va ricordato che la descritta struttura della spesa, che vede il 96 per cento del bilancio a legislazione vigente predeterminato direttamente da fattori legislativi ovvero indirettamente da spesa obbligatoria creata da leggi, costituisce un fattore da considerare con grande attenzione sia nella previsione che nella gestione delle risorse. Il fatto è che il sistema costituzionale ed amministrativo prevede che sia la legge a formalizzare la decisione finanziaria vincolante sul bilancio dello Stato, con predominante rilevanza del Parlamento, dunque, che suggella tale decisione a livello di fonte primaria. Tutto ciò dà luogo a pochi spazi di ulteriore ampliamento di flessibilità nella gestione” (pp.34-35).