

7. I principi costituzionali relativi al bilancio

La Costituzione italiana contiene alcuni articoli relativi alla redazione del bilancio pubblico. Vediamoli di seguito.

L'approvazione con procedura ordinaria e il pareggio di bilancio Secondo quanto dispone l'art. 72, ultimo comma, l'approvazione del bilancio da parte del Parlamento deve avvenire attraverso la **procedura ordinaria**, che prevede una lettura e una discussione approfondita di tutti gli articoli che lo compongono.

In base al secondo comma dell'art. 75, le leggi di bilancio **non possono essere sottoposte a referendum abrogativo**. Ciò è comprensibile in considerazione del fatto che, in caso contrario, molte potrebbero essere le proposte referendarie presentate a vario titolo dalle parti sociali e politiche, nel caso in cui si ritenessero danneggiate dalle disposizioni del bilancio.

L'art. 81 della Costituzione è quello fondamentale in materia di bilancio, perché ne stabilisce contenuti e limiti. Esso dispone, nel primo comma, il **principio del pareggio di bilancio**, come previsto dal fiscal compact europeo: «**Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico**».

Il principio di annualità e l'esercizio provvisorio Nel terzo comma dell'art. 81 trova conferma il **principio di annualità**: «**Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo**». Il quinto comma prevede che si possa procedere all'esecuzione del bilancio in via provvisoria, fino a che il Parlamento non lo approvi, per un periodo massimo di quattro mesi (**esercizio provvisorio**): «**L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi**».

Il secondo comma dell'art. 100, infine, dispone che gli atti del Governo volti all'esecuzione del bilancio siano sottoposti al controllo preventivo di uno specifico organo, la **Corte dei Conti**, a cui è delegato inoltre il controllo successivo sulla gestione del bilancio.



Fermiamoci a riflettere

1. Ricerca il secondo comma dell'art. 81 Cost. e leggilo con attenzione. Come si concilia con il principio del pareggio di bilancio previsto nel primo comma dello stesso articolo?
2. In base alle tue conoscenze giuridiche, quale potrebbe essere la ragione per cui per l'approvazione della legge di bilancio è previsto l'obbligo della procedura ordinaria?

8. I tipi di bilancio

Il bilancio preventivo e il bilancio consuntivo In relazione al tempo cui si riferisce, il bilancio si distingue in *preventivo* e *consuntivo*.

Il bilancio preventivo (o di previsione) è il documento contabile che fa riferimento alle spese e alle entrate che si prevede di realizzare nell'anno successivo; il **bilancio consuntivo (o rendiconto)** è il documento contabile in cui sono riportate le entrate riscosse e le spese sostenute nel corso dell'anno precedente.

Con il bilancio preventivo il Governo indica le scelte economiche che intende adottare nel rispetto della normativa europea; con quello consuntivo descrive i risultati della gestione finanziaria. I dati incrociati dei due documenti consentono quindi importanti valutazioni economiche e politiche.

Il bilancio a legislazione vigente e il bilancio programmatico Sotto l'aspetto normativo possiamo individuare il *bilancio a legislazione vigente* e il *bilancio programmatico*.

Il bilancio a legislazione vigente evidenzia le spese e le entrate come si presentano, considerando invariate le leggi in vigore, mentre quello **programmatico** fa riferimento alle spese e alle entrate tenendo conto delle modifiche normative che si vogliono apportare.

Il bilancio preventivo di cassa e il bilancio di competenza Un'altra distinzione, con riferimento al momento cui sono riferite le operazioni, è quella tra *bilancio preventivo di cassa* e *di competenza*.

Il bilancio preventivo di cassa indica le spese che si prevede verranno materialmente erogate e le entrate che si suppone verranno incassate nel periodo di riferimento; quello **di competenza** contiene le spese che lo Stato ipotizza di impegnare e le entrate che prevede di accertare, indipendentemente dall'effettivo pagamento o riscossione.

Il bilancio di cassa permette di conoscere con precisione i movimenti finanziari di un determinato periodo e non ha il problema di eventuali residui, attivi o passivi. Il bilancio di competenza, poiché stabilisce rigorosi limiti alle spese pubbliche, consente il controllo da parte del Parlamento con riferimento ai diversi settori della Pubblica amministrazione coinvolti.

BILANCIO DI CASSA	BILANCIO DI COMPETENZA
Considera le entrate e le spese effettivamente realizzate	Considera le entrate e le spese giuridicamente di competenza relative all'esercizio cui si riferisce il bilancio
Consente di verificare i movimenti finanziari realizzati nell'esercizio finanziario	Consente un adeguato controllo giuridico e politico da parte del Parlamento
Non presenta il problema dei residui	Può determinare residui attivi o passivi

Fermiamoci a riflettere

1. Per quale motivo, secondo te, la legge richiede che il bilancio dello Stato sia redatto sia come bilancio di competenza sia come bilancio di cassa?
2. Oltre al bilancio di previsione viene redatto l'ecobilancio, o bilancio ambientale, in cui sono indicate le spese previste per attività di protezione dell'ambiente. Quale importanza ha questo documento alla luce degli obiettivi dell'Agenda 2030?



9. L'iter di approvazione del bilancio

Il bilancio di previsione viene predisposto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze con l'aiuto di appositi uffici, le *Ragionerie centrali*, presso i singoli ministeri, e la *Ragioneria generale dello Stato*, al loro vertice.

La presentazione del disegno di legge alle Camere La proposta di bilancio viene sottoposta alla discussione parlamentare sotto forma di un disegno di legge; esso deve contenere un unico stato di previsione delle entrate e tanti stati di previsione delle spese per quanti sono i Ministeri. A tal fine i ministri devono indicare, nello stato di previsione delle spese del proprio settore, i costi che prevedono di sostenere nel periodo di riferimento; poi il Ministro dell'Economia e delle Finanze esamina gli stati di previsione dei vari ministeri, valutandone le possibilità di realizzazione. Il bilancio di previsione deve inoltre contenere le misure individuate dal governo per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel DEF. Dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, entro il 20 ottobre il Governo deve presentare al Parlamento il **disegno di legge di bilancio** e il **bilancio pluriennale dello Stato**.

Vista l'importanza della legge di bilancio, è prevista presso le Camere la **sessione di bilancio**, periodo in cui i lavori parlamentari vengono interamente dedicati all'approvazione della manovra economica; tale periodo ha la durata massima di quaranta giorni in prima lettura, quando i documenti di bilancio sono presentati al Senato (per la Camera quarantacinque giorni), e di trentacinque giorni quando l'esame è in seconda lettura. Il disegno di legge di bilancio viene esaminato in via preliminare da tutte le commissioni permanenti, ognuna delle quali si occupa della parte di sua competenza, per passare poi all'esame finale della Commissione Bilancio.

L'esame della Commissione europea Gli Stati dell'Eurozona devono trasmettere alla Commissione europea, entro il 15 ottobre di ogni anno, il documento programmatico di bilancio per l'anno successivo. Entro il 30 novembre la Commissione è tenuta a esprimere un parere sull'impostazione della legge di bilancio italiana, verificandone la rispondenza ai criteri di convergenza dell'area euro. Se la Commissione riscontra gravi inosservanze degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di stabilità e crescita, può chiedere che il documento programmatico di bilancio sia modificato.



L'approvazione parlamentare Entro il 31 dicembre il Parlamento deve approvare il bilancio con il procedimento della legge ordinaria. Prima del voto finale, presso l'aula parlamentare dove si è svolta la prima lettura del disegno di legge, viene considerata la **nota di variazione al bilancio** che il Governo può presentare in seguito agli emendamenti proposti.

La stessa procedura si svolge poi nell'altro ramo del Parlamento e, quando si ottiene un testo identico in entrambe le Camere, questo viene inviato al Presidente della Repubblica per la promulgazione, cui segue la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e l'entrata in vigore della **legge di bilancio**.

Se il bilancio non viene approvato entro il 31 dicembre, è possibile che le Camere concedano al Governo, tramite legge, l'**esercizio provvisorio** del bilancio, per un periodo non superiore ai quattro mesi, allo scopo di evitare la paralisi economica che verrebbe altrimenti a verificarsi.

Le variazioni di bilancio Nel corso dell'esercizio del bilancio approvato, si possono verificare variazioni nelle entrate e nelle spese rispetto alle previsioni. Nell'ipotesi in cui si registrino maggiori entrate non si presenta alcun problema. Se si devono invece affrontare maggiori spese, queste devono essere espressamente finanziate, attingendo a fondi di riserva o, se ciò non basta, riducendo altre voci di spesa attraverso variazioni al bilancio. Le modifiche al bilancio vengono attuate attraverso il **bilancio di assestamento**, che consente di cambiare in corso d'opera determinati valori. Il disegno di legge di assestamento, in base alla Legge n. 196/2009, deve essere presentato al Parlamento, da parte del Governo, entro il mese di giugno.



Fermiamoci a riflettere

1. Qual è, secondo te, il motivo per cui la proposta di bilancio contiene un solo stato di previsione delle entrate e tanti stati di previsione delle spese per quanti sono i ministeri?
2. Per quale ragione il bilancio è sottoposto all'esame della Commissione europea, oltre che del Parlamento italiano?

SOFT SKILLS

COMPETENZA DIGITALE

- Costruisci in forma digitale una linea del tempo in cui indicare in ordine cronologico l'iter di approvazione del bilancio dello Stato. Correda l'elaborato con immagini che illustrino i vari attori coinvolti nel processo.