

XVII legislatura

**Il disegno di legge di stabilità per
il 2014 (A.S. 1120): schema di
copertura**

(art. 126, commi 3 e 4, Reg. Sen.)

documento di base

Ottobre 2013
n. 53



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti finanziari
dei testi legislativi**

tel. ...

**Verifica della quantificazione
degli oneri connessi a testi legislativi
in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione
degli oneri connessi a testi legislativi
in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Melisso Boschi

tel. 3731

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
1. Il contenuto del disegno di legge di stabilità per il 2014 e per il triennio 2014-2016.....	3
2. Copertura degli oneri correnti (art. 11, comma 6, legge n. 196 del 2009) ..	6
3. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 7, legge n. 196 del 2009).....	8

PREMESSA

Il disegno di legge di stabilità per il 2014 (A.S. 1120) è stato presentato dal Governo al Senato della Repubblica per l'avvio in prima lettura dell'esame parlamentare dei documenti di bilancio.

In tal caso trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 126 del Regolamento del Senato¹.

La 5^a Commissione permanente è, quindi, chiamata ad esprimere un parere che, unitamente a quello reso dal Governo, supporta il Presidente del Senato nelle sue insindacabili determinazioni in ordine:

- a) all'eventuale stralcio di disposizioni del DDL ritenute estranee al suo oggetto come determinato dalla legislazione vigente (in particolare non sono ammesse norme di delega, di carattere ordinamentale, ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale)² ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato (Art. 126, comma 3, REG);
- b) alla presenza di disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente in materia (Art. 126, comma 4, REG).

Di tali determinazioni è data comunicazione all'Assemblea prima dell'assegnazione, con differenti effetti procedurali: soltanto con riferimento alle decisioni sul contenuto proprio, si producono gli effetti della procedura di stralcio³.

¹ Il Presidente del Senato, sentito il parere della 5a Commissione permanente e del Governo, prima dell'assegnazione, accerta se il disegno di legge di stabilità "rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato. In tal caso il Presidente comunica all'Assemblea lo stralcio delle predette disposizioni" (Art. 126, comma 3 del Reg.).

"In ogni caso, il Presidente accerta, sentito il parere della 5a Commissione permanente e del Governo, se il disegno di legge finanziaria rechi disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria e ne dà, prima dell'assegnazione, comunicazione all'Assemblea" (Art. 126, comma 4 del Reg.).

² Art. 11, comma 3, Legge n. 196 del 2009.

³ Secondo il parere della Giunta per il Regolamento del 27 novembre 1990, l'accertamento presidenziale in ordine all'osservanza delle regole di copertura costituisce un potere autonomo dello stesso Presidente rispetto sia al parere della 5a Commissione permanente, che al parere del Governo;

Il presente *dossier* ripropone lo schema adottato nei precedenti *Documenti di Base* elaborati dal Servizio del bilancio in occasione della "sessione di bilancio", nel quale le questioni oggetto dei due accertamenti presidenziali vengono esaminate distintamente.

Si rammenta che le modifiche della legge di contabilità riguardanti i principi di copertura degli oneri correnti hanno previsto la limitazione della possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico tra i mezzi di copertura (si tratta della variazione tra il risparmio pubblico quale risultante dall'assestamento relativo all'esercizio rispetto alle previsioni iniziali contenute nel progetto di bilancio): non è infatti consentito finanziare con tali risorse nuove o maggiori spese correnti, ma solo dare luogo a riduzioni di entrata. Resta l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico solo nel caso quest'ultimo presenti un valore positivo.

tuttavia il parere del Governo, che si configura anch'esso come un elemento autonomo, "deve essere come tale reso esplicito in sede di 5a Commissione permanente in modo da non consentire equivoci o dubbi".

1. Il contenuto del disegno di legge di stabilità per il 2014 e per il triennio 2014-2016

Per quanto concerne la verifica del contenuto proprio, va ricordato che i limiti di contenuto della legge di stabilità sono stabiliti dall'articolo 11 della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009). In particolare, tale disposizione ha provveduto a rideterminare il contenuto del disegno di legge di stabilità, valorizzando la sua funzione propria, di definizione del quadro di riferimento finanziario per il triennio compreso nel bilancio pluriennale e di regolazione delle grandezze finanziarie previste dalla legislazione vigente, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldi, in coerenza con gli impegni assunti dall'Italia nel quadro del Patto di stabilità europeo. Rispetto a quanto previsto dall'abrogata legge n. 468 del 1978 per la legge finanziaria, il contenuto della legge di stabilità risulta più ristretto. Tenendo conto delle previsioni della legge n. 196 del 2009, riguardo al contenuto del disegno di legge di stabilità, non sono ammissibili norme prive di effetti finanziari nel triennio; norme contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio oppure interventi di natura localistica o microsettoriale (articolo 11, comma 3, alinea, della citata legge n. 196 del 2009).

Per quanto concerne le norme finalizzate allo sviluppo dell'economia mediante maggiore spesa o minore entrata, va rilevato che queste sembrerebbero invece implicitamente non ricomprese nel contenuto proprio della legge di stabilità, alla luce della mancata riproposizione della previgente lettera *i*) dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978⁴.

Tale considerazione, legata a quanto previsto anche dall'articolo 7, comma 2, lettera *f*) della legge di contabilità in merito alla disciplina di presentazione ed esame dei disegni di legge collegati, si iscrive nella logica della istituzionalizzazione a regime della c.d. "finanziaria snella" ancorché tale regime presupporrebbe la

⁴ Si rammenta che analoga previsione era contenuta nei decreti-legge n. 112 per il 2008 e n. 78 per il 2009 in riferimento al ddl finanziaria - rispettivamente - per gli anni 2009 e 2010.

riqualificazione della tipologia del provvedimento collegato, con la definizione delle relative procedure e dei termini di esame.

Pertanto, ai fini delle determinazioni presidenziali di cui all'articolo 126, comma 3, del Regolamento del Senato, si formulano le seguenti osservazioni.

Nel testo non si ravvisano norme di delegazione esplicita ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione.

Per quanto concerne le norme di carattere ordinamentale si segnalano:

- l'articolo 6, comma 25, dove si istituisce presso il Ministero dello sviluppo economico una cabina di regia per il monitoraggio ed il coordinamento degli interventi previsti dalla legislazione vigente per le crisi d'impresa. Alla istituzione e al funzionamento della cabina si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;
- l'articolo 10, comma 4, laddove si prevede che il riconoscimento ad una pubblicazione dell'elevato valore culturale possa essere accompagnata genericamente da premi e non da contributi in denaro. Anche a tale disposizione non sono associati effetti finanziari;
- l'articolo 10, commi 9 e 10, laddove si interviene sull'autonomia contabile del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria e sulle sue competenze. In relazione a tali modifiche, di carattere prettamente ordinamentale, esplicitamente la relazione tecnica non associa effetti sui saldi di finanza pubblica;
- l'articolo 10, commi da 38 a 40, che intervengono sulle competenze del Consiglio dell'IVASS e sulla sua autonomia organizzativa;
- l'articolo 11, comma 7, che si limita a modificare le modalità di ripartizione tra gli avvocati dello Stato dei compensi spettanti. la norma non comporta effetti finanziari.

Per quanto riguarda le norme di maggiore spesa, non rientranti nelle categorie di cui al già citato articolo 11, comma 3, va rilevato che, a rigore, rientrerebbero in tale categoria, le disposizioni degli articoli 3, commi da 2 a 9 e da 12 a 14, nonché tutte le disposizioni rientranti negli articoli 4, 5, 7, 9 e 10, comma 30.

In relazione al contenuto della tabella C si rammenta che l'articolo 2, comma 18, della legge n. 208 del 1999 dispone che la

collocazione di una norma in tale tabella è subordinata ad uno dei seguenti requisiti:

1. espresso rinvio da parte della legislazione sostanziale al finanziamento della norma in questione con le modalità di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009;
2. inserimento della norma nella tabella C allegata alla legge finanziaria per il 2000 (in questo caso si tratta evidentemente di un elenco di norme definito e non suscettibile di ampliamento).

Pertanto, si segnalano, per quanto riguarda gli stanziamenti iscritti nella tabella C, le seguenti leggi, che non erano iscritte nell'omologa tabella della legge finanziaria per il 2000, né recano espresso rinvio per la determinazione delle risorse ad esse destinate al disposto di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009, né risultano presenti nella tabella C contenuta nella legge di stabilità per il 2013:

- 1) legge n. 228 del 2012, articolo 1, comma 290 - integrazione fondo protezione civile per alluvioni (cap 7446/p);
- 2) decreto-legge n. 93 del 2013, articolo 5-*bis*, comma 1 - politiche pari opportunità (cap 2108/p);
- 3) decreto-legge n. 35 del 2005, articolo 12, comma 2 - rafforzamento e rilancio del settore turistico (cap 6821).

2. Copertura degli oneri correnti (art. 11, comma 6, legge n. 196 del 2009)

La legge di contabilità e finanza pubblica (articolo 11, comma 6) dispone che gli oneri correnti (nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente) della legge di stabilità per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale devono essere coperti da nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive ovvero da riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente.

Inoltre, il miglioramento del risparmio pubblico che emerge dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto a quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio precedente può essere utilizzato per la copertura delle riduzioni di entrata disposte dalla legge di stabilità⁵, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico stesso⁶.

A partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria (ora legge di stabilità), così come richiesto esplicitamente dalle due Camere in più occasioni, contiene una specifica clausola di copertura che dimostra il rispetto di tale vincolo, presentando, in un apposito prospetto, l'effetto delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura.

Dal prospetto di copertura degli oneri correnti contenuto nel disegno di legge di stabilità, e allegato alla presente nota, per il triennio 2014-2016 risulta che i mezzi di copertura sono forniti esclusivamente da risorse determinate dall'articolato dello stesso disegno di legge di stabilità. In particolare, è utile segnalare che non si ricorre all'utilizzo del risparmio pubblico.

Le nuove o maggiori spese correnti relative all'articolato sono pari a 7.457 milioni di euro per l'anno 2014, 9.282 per il 2015 e 9.595 per il 2016, a cui si aggiungono maggiori spese relative alle tabelle A e C per complessivi 531 milioni di euro nel 2014, 191 nel 2015 e 191 nel

⁵ La possibilità di utilizzo del risparmio pubblico è stata limitata alla copertura delle riduzioni di entrata, anziché di tutti gli oneri correnti (sia spese che entrate), dall'articolo 3 della legge n. 39 del 2011.

⁶ Tale disposizione è stata inizialmente introdotta nella forma di interpretazione del contenuto normativo dell'articolo 11, comma 5 della legge n. 468 del 1978 nelle risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento nel 1989 a conclusione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria 1990-1992.

2016. Le minori entrate sono pari a 2.646 milioni di euro nel 2014, 4.466 nel 2015 e 5.718 nel 2016.

Tra gli oneri da coprire non si tiene conto delle regolazioni contabili e debitorie.

Quali mezzi di copertura sono riportati le nuove o maggiori entrate nonché la riduzione di spese correnti derivanti dall'articolato.

In particolare:

- le nuove o maggiori entrate ammontano a 6.722 milioni nel 2014, 15.908 nel 2015 e 19.151 nel 2016;
- la riduzione di spese correnti deriva totalmente dall'articolato e ammonta a 4.049 milioni nel 2014, 12.179 nel 2015 e 13.689 nel 2016.

Il prospetto indica un eccesso della copertura rispetto agli oneri, pari a 137 milioni nel 2014, 14.149 nel 2015 e 17.336 nel 2016.

3. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 7, legge n. 196 del 2009)

Il comma 7 dell'art. 11 della legge n. 196 stabilisce che "le nuove o maggiori spese disposte con la legge di stabilità non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, 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".

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi a partire dalla sessione di bilancio 1991-1993, l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 7 dell'art. 11, viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nella Nota di aggiornamento al DEF presentata dal Governo e poi richiamato nelle relative risoluzioni parlamentari.

Esso costituisce pertanto il limite per tutte le successive deliberazioni parlamentari da assumere in "sessione di bilancio" in merito alla variazione delle entrate e delle spese per l'impostazione del bilancio di competenza dello Stato.

La risoluzione con la quale il Senato ha approvato, il 9 ottobre 2013, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013, impegna a realizzare un saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non superiore a -39,1 miliardi di euro per il 2014, -18,2 per il 2015 e -1,2 per il 2016.

I valori richiamati dall'articolo 1, comma 1, del disegno di legge di stabilità, come indicati nell'allegato 1, coincidono con gli obiettivi citati.

A tali valori si perviene sulla base delle previsioni di bilancio a legislazione vigente e degli effetti delle disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità, come evidenziato nell'Allegato n. 4 al disegno di legge di stabilità.

In allegato alla presente nota, si riportano le tabelle dell'Allegato n. 4 al disegno di legge di stabilità.

Quanto agli altri parametri di bilancio di riferimento, si ricorda che la risoluzione sulla Nota di aggiornamento del DEF pone quale ulteriore obiettivo programmatico il raggiungimento entro il 2016 di un livello di indebitamento netto rispetto al PIL pari a -0,8 per cento,

contenendo tale saldo al -3 per cento nel 2013, al -2,5 per cento nel 2014, al -1,6 per cento nel 2015.

Si segnala che il disegno di legge di stabilità 2014 comporta un peggioramento di 2,7 miliardi di euro nel 2014 (pari a circa lo 0,2 per cento del PIL), seguito da un miglioramento di 3,5 miliardi nel 2015 (circa lo 0,2 per cento del PIL) e 7,3 miliardi nel 2016 (circa lo 0,4 per cento del PIL).

Si ricorda altresì che il D.L. n. 120 del 2013, attualmente all'esame della Camera dei deputati, prevede misure di contenimento tali da far conseguire gli obiettivi indicati nella Nota di aggiornamento.

COPERTURA LEGGE DI STABILITA'

	2014	2015	2016
(importi in milioni di euro)			
1) ONERI DI NATURA CORRENTE			
Nuove o maggiori spese correnti			
Articolato:	7.457	9.282	9.595
Minori entrate			
Articolato:	2.646	4.466	5.718
Tabella A	95	95	95
Tabella C	436	96	96
Totale oneri da coprire	10.634	13.939	15.504
2) MEZZI DI COPERTURA			
Nuove o maggiori entrate			
Articolato:	6.722	15.908	19.151
Riduzione spese correnti			
Articolato:	4.049	12.179	13.689
Tabella D	0	0	0
Totale mezzi di copertura	10.770	28.087	32.840
DIFFERENZA	137	14.149	17.336

Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2014 - Competenza - Allegato n. 4 - BASE
(Al netto delle regolazioni contabili e debitorie)

(dati in milioni di euro)

	2013		2014							Bilancio Integrato 2014
	Bilancio assestato	L.V.	Legge di stabilità					Totale		
			Articolato	Tab. A e B	Tab. C	Tab. D	Tab. E			
	DLB 2014									
ENTRATE										
Tributarie	438.271	447.669	2.973						2.973	450.642
Extra Tributarie	69.005	63.028	1.104						1.104	64.132
Altre	1.941	1.359	500						500	1.859
ENTRATE FINALI	509.217	512.056	4.576	0	0	0	0	0	4.576	516.632
SPESE										
Spese correnti (netto interessi)	393.018	403.101	3.408	95	436	0	0	0	3.939	407.040
Interessi	89.162	93.486							0	93.486
Spese Conto Capitale	58.102	52.041	1.831	40	54			607	2.532	54.572
SPESE FINALI	540.281	548.627	5.239	135	490	0	0	607	6.471	555.098
Rimborso prestiti	197.515	235.664							0	235.664
Risparmio pubblico	25.097	14.111	668	-95	-436	0	0	0	137	14.247
Saldo netto da finanziare	-31.064	-35.571	-663	-135	-490	0	0	-607	-1.895	-38.466
Ricorso al mercato	-236.680	-275.385	-663	-135	-3.050	0	0	-607	-4.455	-279.840

Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2015 - Competenza - Allegato n. 4 - BASE
 (Al netto delle regolazioni contabili e debitorie)
 (dati in milioni di euro)

		2015						Bilancio integrato 2015
L.V.		Legge di stabilità					Totale	
DLB 2015	Articolato	Tab. A e B	Tab. C	Tab. D	Tab. E	Totale		
ENTRATE								
Tributarie	6.459					6.459	461.672	
Extra Tributarie	4.983					4.983	64.111	
Altre	500					500	1.867	
ENTRATE FINALI	11.942	0	0	0	0	11.942	527.650	
SPESE								
Spese correnti (netto interessi)	-2.897	95	96	0		-2.707	403.154	
Interessi	1.611	185	54		-139	1.711	96.773	
Spese Conto Capitale	-1.287	280	150	0	-139	-996	37.954	
SPESE FINALI	14.339	-95	-96	0	0	14.149	537.881	
Rimborso prestiti	11.707						254.669	
Risparmio pubblico	-23.169	-280	-150	0	139	12.938	25.856	
Saldo netto da finanziare	-280.989	-280	-150	0	139	12.938	-10.231	
Ricorso al mercato							-268.051	

Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2016 - Competenza - Allegato n. 4 - BASE
(Al netto delle regolazioni contabili e debitorie)
 (dati in milioni di euro)

	2016							Bilancio integrato 2016
	L.V.	Legge di stabilità						
		Articolato	Tab. A e B	Tab. C	Tab. D	Tab. E	Totale	
ENTRATE								
Tributarie	465.030	8.450					8.450	473.480
Extra Tributarie	59.625	4.983					4.983	64.608
Altre	1.376	500					500	1.876
ENTRATE FINALI	526.031	13.933	0	0	0	0	13.933	539.964
SPESE								
Spese correnti (netto interessi)	407.774	-4.093	95	96	0		-3.903	403.871
Interessi	98.827						0	98.827
Spese Conto Capitale	20.918	2.120	380	54			8.216	31.687
SPESE FINALI	527.519	-1.974	475	150	0	0	6.666	534.385
Rimborso prestiti	234.702						0	234.702
Risparmio pubblico	18.054	17.526	-95	-96	0		17.336	35.390
Saldo netto da finanziare	-1.488	15.906	-475	-150	0		-8.216	5.578
Ricorso al mercato	-239.340	15.906	-475	-150	0		-8.216	-232.274

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Lug 2013 [Nota di lettura, n. 13](#)
A.S. 974: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia” (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura, n. 14](#)
A.S. 783-B: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale"
- Ago 2013 [Elementi di documentazione, n. 4](#)
LEGISLAZIONE DI SPESA 1° GENNAIO – 30 GIUGNO 2013
- Set 2013 [Elementi di documentazione, n. 5](#)
A.S. 888: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2012"
- " [Elementi di documentazione, n. 6](#)
A.S. 889: “Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2013”
- " [Nota di lettura, n. 15](#)
A.S. 1015: "Conversione in legge del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"
- " [Nota di lettura, n. 16](#)
A.S. 1014: "Conversione in legge del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo"
- Ott 2013 [Documentazione di finanza pubblica n. 2](#)
Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013 (*Doc. LVII, n. 1-bis*)
- " [Nota breve n. 3](#)
La clausola sugli investimenti pubblici nella *governance* economica europea
- " [Nota di lettura n 17](#)
A.S. 1079: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province” (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n 18](#)
A.S. 1107: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, recante disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici" (Approvato dalla Camera dei deputati)