

XVI legislatura

**Il disegno di legge finanziaria per il
2010 (A.S. 1790): ambito
contenutistico e schema di
copertura**
(art. 126, commi 3 e 4, Reg. Sen.)

Ottobre 2009
n. 47



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

1. Premessa e sintesi del contenuto	1
2. Il contenuto del disegno di legge finanziaria per il 2010 e per il triennio 2010-2012.....	6
3. Copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5).....	8
4. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 6).....	11

1. Premessa e sintesi del contenuto

La sessione di bilancio per il triennio 2010-2012 prende avvio, in prima lettura, presso il Senato della Repubblica.

Ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4 del Regolamento, il Presidente del Senato, sentito il parere della 5^a Commissione permanente (Bilancio) e del Governo, accerta se il disegno di legge finanziaria "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" (comma 3).

"In ogni caso, il Presidente accerta, sentito il parere della 5^a 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" (comma 4).

È opportuno sottolineare che il primo accertamento - effettuato solo quando il disegno di legge finanziaria è presentato dal Governo al Senato - produce una determinazione inappellabile: il Presidente del Senato comunica infatti all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee all'oggetto del disegno di legge finanziaria come determinato dalla vigente legislazione, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato. La comunicazione del

Presidente produce automaticamente, con riferimento alle norme in questione, gli effetti tipici della procedura di stralcio.

L'accertamento previsto dal comma 4 si risolve invece in una comunicazione del Presidente all'Assemblea, da farsi prima dell'assegnazione del disegno di legge finanziaria, alla quale non è associato alcun automatico effetto procedurale.

Al riguardo è opportuno ricordare che, secondo il parere della Giunta per il Regolamento del 27 novembre 1990, l'accertamento rimesso al Presidente del Senato in ordine all'osservanza delle regole di copertura costituisce un potere autonomo dello stesso Presidente rispetto sia al parere della 5^a Commissione permanente che al parere del Governo; tuttavia il parere del Governo, che si configura anch'esso come un elemento autonomo, "deve essere come tale reso esplicito in sede di 5^a Commissione permanente in modo da non consentire equivoci o dubbi".

Conviene ricordare che, come nel passato, le considerazioni sviluppate nel presente documento, muovendosi sul terreno strettamente contabile, assumono in proposito le valutazioni sia quantitative che qualitative presentate nei documenti governativi o, comunque, ricavabili dai documenti di bilancio.

Secondo lo schema adottato nei precedenti *Documenti di Base* elaborati da questo Servizio in occasione della "sessione di bilancio", le questioni oggetto dei due accertamenti presidenziali vengono esaminate distintamente.

Le conclusioni a cui si perviene possono sintetizzarsi nei termini seguenti, ribadendo che esse considerano, come di consueto, la formale organizzazione contabile della manovra quale risulta dagli

effetti che il Governo associa alle misure proposte, così come documentati nei testi governativi.

a) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2010 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame siano sostanzialmente conformi a tale disciplina;

b) Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato il DPEF 2010-2012 (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), e tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento, si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno (2010) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti pari a 63 mld e corrisponde al valore indicato dalla Nota di aggiornamento al DPEF 2010-2013. Per il 2011 e il 2012 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili con un profilo discendente rispetto al primo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2010-2013, anche se si tratta di importi superiori in valore assoluto rispetto agli omologhi valori della Nota di aggiornamento: il vincolo sul saldo netto da finanziare risulta dunque formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno. Ciò naturalmente a condizione della preventiva approvazione tramite risoluzione parlamentare della Nota di aggiornamento al DPEF 2010-2013, che ridetermina il valore del SNF per il primo anno. Per il 2011 e 2012 la

Nota di aggiornamento indica solo i valori programmatici, identici a quelli di cui all'articolo 1, comma 2 del ddl finanziaria (*v. amplius § 4*).

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992 i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2010-2012, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, in aggiunta naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della P.A..

c) Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2010. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare deve dunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge finanziaria in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto della P.A.. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni associabili

alle singole norme del ddl finanziaria, sulla base delle indicazioni contenute dei documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 5 e 6 del richiamato articolo 11 della legge n. 468 modificata.

2. Il contenuto del disegno di legge finanziaria per il 2010 e per il triennio 2010-2012

In ordine al profilo dell'ambito contenutistico del disegno di legge finanziaria, ai fini delle determinazioni presidenziali di cui all'articolo 126, comma 3, del Regolamento, si segnala, in relazione al rispetto di quanto prescritto dal predetto articolo 11, comma 3, lettera *i-bis*) (divieto di introdurre norme che presentino carattere ordinamentale) la norma di cui all'articolo 3, comma 11, che dispone la riassegnazione al fondo di cui all'art. *7-quinquies*¹, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con legge 9 aprile 2009, n. 33, delle risorse affluite alla contabilità speciale istituita ai sensi del comma 8 dell'articolo *13-bis*² del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78. In proposito, va valutato se la disposizione, non determinando effetti finanziari, sia da ritenersi di carattere ordinamentale.

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. 468 del 1978;

¹ Recante norme su "Distretti produttivi e reti di imprese".

² Recante "Disposizioni concernenti il rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio dello Stato".

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)³.

Al riguardo, si fa presente che un cospicuo gruppo di norme inserito nella tabella C del ddl finanziaria per il 2010 risulta privo di entrambi i requisiti sopra indicati. Va tuttavia rammentato che, con l'esclusione dell'articolo 3, comma 9, del decreto-legge n. 185 del 2008 (agevolazioni per l'acquisto di energia elettrica e gas da parte delle famiglie meno abbienti) e dell'articolo 56, comma 2, della legge n. 99 del 2009 (contributi all'editoria), tali norme erano già presenti nella tabella C allegata alla legge finanziaria per il 2009.

³ Si ricorda che tali criteri sono adottati anche nella valutazione dell'ammissibilità di emendamenti alla tabella C.

3. Copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5)

L'articolo 11, comma 5, della legge n. 468, modificata, intende porsi esplicitamente come norma interposta tra il vincolo costituzionale di copertura (articolo 81, 4° comma, Costituzione) e la legge finanziaria in quanto destinata ad introdurre nell'ordinamento giuridico oneri correnti, nuovi o maggiori (le minori entrate sono assimilate alle spese correnti), rispetto a quelli in atto inscrivibili in bilancio sulla base della cornice legislativa in vigore: tali oneri correnti devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate accertabili nei primi due titoli (tributarie ed extratributarie) ovvero da riduzioni di spesa corrente.

Si ricorda che l'interpretazione di tale disposizione è stata definita nelle risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento (1989) a conclusione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria 1990-1992 ed è risultata sostanzialmente confermata dalla prassi seguita negli anni successivi.

Si ricorda altresì che dopo l'approvazione della legge n. 208 del 1999 i mezzi di copertura possono essere costituiti anche da maggiori entrate e da riduzioni di spesa associate ad innovazioni normative recate dalla stessa legge finanziaria, oltre - come in base al regime tradizionale - all'eventuale miglioramento del risparmio pubblico, individuato attraverso il confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente ed il risparmio

pubblico come risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.⁴

Il disegno di legge finanziaria in esame non utilizza comunque tale forma di copertura.

Più in particolare, poiché a partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria, così come richiesto esplicitamente dalle due Camere in più occasioni, contiene una specifica clausola di copertura che dimostra il rispetto del descritto vincolo, presentando, nell'apposito prospetto già richiamato⁵, l'effetto delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura, si segnala che dal prospetto contenuto nel disegno di legge finanziaria per il triennio 2010-2012 risulta che i mezzi di copertura sono forniti da risorse offerte dal disegno di legge finanziaria stesso, attraverso:

- a) riduzioni di spese correnti di cui all'articolato;
- b) riduzioni operate attraverso la tabella E;

Con riguardo al punto a), si evidenzia che i medesimi importi indicati come minori spese derivanti dall'articolato, pari a 379 mln per ciascuno degli anni compresi nel triennio 2010-2012, compaiono anche tra le maggiori spese correnti indicate nello schema di copertura in esame. Dall'All. 7 si evince che sia l'onere sia la copertura derivano dalle medesime disposizioni (art. 2, commi 1-3); si tratta del maggior trasferimento all'INPS dal bilancio dello Stato a titolo di adeguamento

⁴ In realtà, fino alla manovra finanziaria per il 2000 la utilizzazione a fini di copertura di tale eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico, in sede di applicazione concreta, era stata ritenuta non opportuna; nella sessione di bilancio per il 2000, invece, la copertura degli oneri di natura corrente recati dal disegno di legge finanziaria è stata caratterizzata da un elemento di novità, rappresentato dalla utilizzazione a fini di copertura di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio di riferimento rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso.

⁵ Che costituisce la base normativa che imprime un valore di certificazione politico-legislativa a tutto il discorso sulla copertura della "finanziaria" svolto nel corso della "sessione di bilancio".

ISTAT con riferimento alle gestioni previdenziali, al quale corrisponde, in misura compensativa, un minor trasferimento all'INPS delle somme non legislativamente determinate.

Con riguardo invece al punto b), la tabella E prevede una riduzione di stanziamenti pari a 200 mln per il 2010 e a 1.908 mln per il 2012, che risultano sufficienti per coprire le minori entrate derivanti dall'articolato, dalla tabella A e dalla tabella C; la citata riduzione di cui alla tabella E riguarda il Fondo interventi strutturali di politica economica.

Si ricorda che tra gli oneri da coprire non si tiene conto delle regolazioni debitorie, in ciò attenendosi alla prassi costantemente seguita nelle precedenti sessioni di bilancio; tale prassi si fonda sul presupposto che le spese per regolazioni debitorie corrispondano ad obblighi a carico dello Stato già formatisi sulla base della legislazione vigente. Ne consegue come regola generale che una eventuale riduzione degli accantonamenti per regolazioni debitorie non offrirebbe valida copertura di incrementi di spese correnti di altra natura. Inoltre, tale riduzione non potrebbe essere utilizzata per compensare incrementi di spese per conto capitale perché i limiti massimi del SNF vengono definiti, sia dalle risoluzioni che dall'articolo 1 della legge finanziaria, con riferimento al SNF al netto delle regolazioni contabili e debitorie.

4. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 6)

Dalla sessione di bilancio 1991-1993 si è consolidata una interpretazione del comma 6 dell'art. 11 che fa derivare da tale disposizione un vincolo direttamente costruito con riferimento al valore di saldo netto da finanziare (SNF), in termini di competenza, quale fissato per il bilancio dello Stato, su base annuale e triennale, con le risoluzioni "parallele" con le quali Senato e Camera concludono la discussione sul DPEF presentato dal Governo.

Il comma 6 dell'art. 11 stabilisce che "le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. e) nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento". La richiamata lettera e) stabilisce che nel DPEF sono indicati: "...le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato, per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale".

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi, l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 6 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 nel DPEF presentato dal Governo e poi richiamato nelle risoluzioni parlamentari.

Questo valore di saldo costituisce l'indicatore sintetico, e probabilmente di più agevole applicazione procedurale, delle regole di variazione delle entrate e delle spese per l'impostazione del bilancio di competenza dello Stato. Esso costituisce pertanto il limite per tutte le successive deliberazioni parlamentari da assumere in "sessione di bilancio".

La risoluzione approvata dal Senato il 29 luglio 2009, al termine della discussione sul DPEF 2010-2013, ribadisce questa impostazione.

In sintesi, limitandosi agli aspetti più rilevanti ai fini della definizione del vincolo sul limite massimo del SNF, la risoluzione approvata impegnava tra l'altro il Governo:

- 1) a proseguire nell'azione di contrasto della crisi economica, contenendo nel contempo l'andamento del rapporto debito/Pil. In particolare gli obiettivi devono essere quelli di contenere l'indebitamento netto al livello del 5,3 per cento nel 2009, del 5 per cento nel 2010, del 4 per cento nel 2011, per raggiungere valori al di sotto del 3 per cento e in linea con i parametri europei negli anni 2012 e 2013;
- 2) a contenere il debito pubblico al 118,2 per cento del Pil per il 2010, 118 per cento per il 2011, 116,5 per cento nel 2012, e 114,1 per cento nel 2013;
- 3) a migliorare progressivamente l'avanzo primario dallo 0,2 per cento del 2010 al 3,5 per cento del Pil nel 2013;
- 4) a far sì che il saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 61,4 miliardi di euro per il 2010, a 48,1 miliardi di euro per il 2011 e a 40,6 miliardi per l'anno 2012;
- 5) a ridurre il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo dal 5,9 per cento del Pil nel 2009, al 4,6 per cento del Pil nel 2010, al 3,6 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012, fino all'1,5 per cento nel 2013.

Si sottolinea che il Governo ha approvato il 22 settembre u.s. una Nota di aggiornamento al DPEF, recante alcune modifiche al quadro di finanza pubblica esposto nel DPEF per gli anni 2010-2013. In particolare per quanto concerne gli obiettivi programmatici:

- l'indebitamento netto viene confermato al 5,3 per cento per il 2009 e al 5 per cento per il 2010, mentre scenderebbe al 3,9 per cento per il 2011;

- il debito pubblico è cifrato nel 115,1 per cento del Pil per il 2009 e nel 117,3 per cento per il 2010, fino a raggiungere il 113,7 per cento nel 2013;

- l'avanzo primario è indicato nullo nel 2010 per giungere al 3,4 per cento del Pil nel 2013;

- il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2010, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, è indicato in 63 mld (a fronte dell'importo di 61,4 mld di cui al DPEF); quello programmatico per gli anni 2011 e 2012 è indicato rispettivamente in 49 mld e 38 mld;

- il fabbisogno di cassa del settore statale è indicato nell'5,7 per cento del Pil per il 2009 per giungere all'1,5 per cento del Pil nel 2013.

In particolare, la Nota di aggiornamento specifica che, mentre la stima del saldo netto da finanziare per il 2010 contenuta nel DPEF era stata formulata sulla base delle proiezioni del bilancio triennale 2009-2011, il livello massimo del medesimo saldo netto da finanziare per il 2010 è stato rideterminato in 63 mld sulla base dei dati del bilancio a legislazione vigente 2010 e degli interventi della manovra per lo stesso anno.

Passando all'esame del disegno di legge finanziaria 2010, si rileva che il valore contabile contenuto nel comma 1 dell'articolo 1 del ddl finanziaria è in linea, con riferimento al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, con le indicazioni contenute nella Nota di aggiornamento del Documento di programmazione

economico-finanziaria 2010-2013: il limite al saldo 2010 è pari infatti a 63 mld di euro.

Per il 2011 e il 2012 il comma 2 dell'articolo 1 del ddl finanziaria indica limiti al saldo netto da finanziare a legislazione vigente (rispettivamente 54,3 e 41,4 mld) in entrambi i casi inferiori a quelli relativi al 2010, ma superiori a quelli indicati come obiettivi sia nella risoluzione di luglio sia nella Nota di aggiornamento del DPEF. Il livello massimo del saldo netto da finanziare indicato per il bilancio programmatico coincide invece, per gli anni 2011 e 2012, con quanto contenuto nella Nota di aggiornamento (rispettivamente 49 mld e 38 mld). Nella fattispecie, la discrasia che si riscontra per il secondo ed il terzo anno tra i valori del saldo netto a legislazione vigente indicato dal disegno di legge finanziaria e quelli della Nota di aggiornamento appare riconducibile, anche in termini quantitativi, all'entità della manovra correttiva che il Governo intende effettuare nel triennio 2011-2013, come esposto nel DPEF e confermato nella successiva Nota di aggiornamento.

In base al quadro descritto si viene a configurare una situazione sostanzialmente analoga a quella già verificatasi in precedenti sessioni⁶. In particolare, nella sessione 1996-1998, i vincoli del saldo netto da finanziare indicati nella risoluzione votata dal Senato sul DPEF 1996-1998 risultarono rispettati per il primo e per il terzo anno, ma non per il secondo e la Commissione bilancio del Senato, confermando l'orientamento già assunto nella sessione di bilancio 1995-1997, osservò che non si verificherebbe, in questa situazione,

⁶ Si tratta di quelle relative ai trienni 1995-1997, 1996-1998, 2000-2002, 2001-2003, 2002-2004, 2003-2005, 2004-2006, 2007-2009 e 2008-2010.

una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'art. 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, modificata, sottolineando che i valori dei saldi fissati nel disegno di legge finanziaria presentato dal Governo sono comunque da assumere come limite da non peggiorare, per ciascuno degli anni compresi nel triennio, nel corso della sessione di bilancio presso il Senato. In riferimento alla prima lettura relativa alla sessione 2000-2002, ad es., le indicazioni della risoluzione e della Nota di aggiornamento non sono risultate rispettate con riferimento al secondo e al terzo anno del bilancio pluriennale, ma le conclusioni della Commissione bilancio sono state le medesime.

Nella sessione in esame si ripete peraltro quanto accaduto nella scorsa sessione, che aveva segnato un cambiamento rispetto alla prassi consolidata negli anni precedenti: la risoluzione approvata dal Senato in relazione al DPEF 2010-2013 - così come quella relativa al DPEF 2009-2013 - non ha affermato esplicitamente, come veniva fatto nelle precedenti risoluzioni, che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2011 e 2012 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2010, lungo un percorso di avvicinamento ai corrispettivi obiettivi programmatici, ai fini del rispetto dei parametri relativi appunto al saldo netto da finanziare per il secondo e il terzo anno. Tale profilo discendente risulta comunque osservato dal comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria in esame.

Va ricordato infine che l'orientamento nel complesso emerso in materia di rispetto di saldi mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tenda principalmente a favorire la difesa della proposta governativa di cui al ddl finanziaria ed a costruire il

regime di non ammissibilità degli emendamenti sul limite dei valori di saldo prospettati dal Governo, come risultante contabile delle innovazioni presentate, ciò a prescindere dal segno della eventuale difformità tra saldi di cui all'articolo 1 del ddl finanziaria e saldi indicati nella risoluzione applicativa del DPEF ovvero nella relativa Nota di aggiornamento.

Naturalmente, ai fini della ammissibilità, operano anche i vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate in modo da garantire in termini sostanziali i meccanismi di salvaguardia della copertura degli oneri correnti e del non peggioramento dei saldi ai quali è pervenuta la manovra di correzione.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>