

XIV legislatura

**Il disegno di legge finanziaria
per il 2006 (A.S. 3613): ambito
contenutistico e schema di
copertura (art. 126, commi 3 e 4
Reg. Sen.).**

Ottobre 2005

n. 39

Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Maria Laura D'Onofrio

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

INDICE

1. Premessa e sintesi del contenuto.....	pag. 1
2. Il contenuto del disegno di legge finanziaria per il 2006 e per triennio 2006-2008	pag. 11
3. Copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5)	pag. 13
4. Vincoli sul saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6)	pag. 19

1. Premessa e sintesi del contenuto.

La sessione di bilancio per il triennio 2006-2008 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).

E' 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".

Appare utile ricordare incidentalmente - in quanto la questione ha rilievo immediato in questa sede - che la legge 31 ottobre 2002, n. 246, di conversione del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, ha ulteriormente innovato il contenuto del disegno di legge finanziaria aggiungendo la lettera *i-quater*, in base alla quale con tale strumento è possibile anche prevedere norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-*ter*, comma 7, della legge n. 468 richiamata (cd. "procedura di monitoraggio").

In proposito, occorre segnalare che anche il ddl finanziaria 2006 in esame, come le due precedenti leggi finanziarie (per il 2004 e il 2005), stabilisce, in applicazione del citato articolo 11, comma 3, lettera *i-quater*, della legge 468 del 1978, misure correttive degli effetti finanziari di leggi di spesa. Tali misure sono indicate nell'allegato di cui all'articolo 67, comma 7, della

legge nonché, con le modalità che saranno di seguito illustrate, nel prospetto di copertura degli oneri correnti.

Conviene ricordare peraltro 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) 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 segnalano i seguenti punti da valutare, ai sensi di quanto prescritto dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, tra cui da ultima la legge n. 208 del 1999.

Preliminarmente, va considerato l'articolo 2, che determina gli stanziamenti dei due fondi di riserva di cui agli articoli 7 e 9 della legge 468 del 1978 (rispettivamente, per le spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste). Si tratta di un articolo la cui collocazione in legge finanziaria, pur produttiva di effetti finanziari di riduzione dei saldi rispetto alla legislazione vigente, va valutata nella sua conformità rispetto al dettato costituzionale di

cui al comma 3 dell'articolo 81 e rispetto ai citati articoli 7 e 9 della legge di contabilità.

Va al riguardo considerato che, a parte le quote di bilancio che la legge finanziaria modula sulla base di un'esplicita previsione della legge di contabilità in riferimento alle varie tabelle, la legge finanziaria, nel collocarsi nell'ambito del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, come dimostra il fatto di essere assoggettata all'obbligo di copertura, non può recare in sé mere determinazioni di bilancio, che rientrano infatti nell'area di competenza della legge di bilancio. Non è casuale che i richiamati articoli 7 e 9 della legge di contabilità rinviino alla legge di bilancio per la determinazione dei due fondi di riserva.

E' peraltro da osservare che dal punto di vista contabile l'eventuale stralcio dell'articolo 2, con relativa traduzione in corrispondenti emendamenti del bilancio, non altererebbe i saldi in quanto il solo risultato sarebbe una diversa distribuzione della correzione complessiva tra legge finanziaria e legge di bilancio (tecnicamente, rispetto al testo presentato, migliorerebbe il risparmio pubblico negativo a legislazione vigente ed aumenterebbe l'utilizzo da parte della legge finanziaria della copertura corrente offerta dal decreto legge di accompagnamento, senza utilizzazione però del miglioramento del risparmio pubblico negativo a legislazione vigente, come già previsto dal testo presentato).

Analoga osservazione può essere effettuata per quanto riguarda almeno l'articolo 3, comma 1, e l'articolo 4, riferiti a riduzioni di intere categorie di bilancio, per i quali casi però sussistono numerosi precedenti di permanenza nel testo della legge finanziaria, in quanto l'ampliamento della misura ad un intero comparto del bilancio (come una categoria) può far assumere alla

previsione in legge finanziaria un significato di misura di politica finanziaria di più ampio respiro, diverso pertanto dalla mera determinazione di una singola U.P.B., formalmente demandata all'ambito operativo della legge di bilancio. Va peraltro considerato, per l'articolo 3, che, se l'elenco ivi richiamato afferisce alla rideterminazione di alcuni capitoli facenti parte di varie U.P.B., si finisce con il riproporre in tal modo una struttura normativa e deliberativa della decisione di bilancio tale da ricollocarsi al livello di capitolo e non di U.P.B., come statuito invece dalla legge n. 94 del 1997.

In relazione poi al rispetto di quanto prescritto dal predetto articolo 11, comma 3, lettera *i-bis*) (divieto di introdurre norme che presentino carattere ordinamentale), si segnalano le norme di seguito elencate, tenuto anche conto del fatto che l'allegato 7 non annette effetti finanziari netti sul bilancio dello Stato ad alcuna di esse:

- l'articolo 10, comma 2, che stabilisce che il maggior gettito di cui ai commi da 306 a 308 della legge finanziaria 2005 sia riassegnato, oltre che allo stato di previsione del Ministero della giustizia, anche a quello del Ministero dell'economia e delle finanze;

- l'articolo 14, commi 6 e 7, in tema di controversie arbitrali;

- l'articolo 24, in tema di obblighi di codificazione uniforme connessa al SIOPE, pur tenendosi conto del fatto che si interviene su una disposizione contenuta nella legge finanziaria 2003, circostanza, quest'ultima, che non vale comunque ad escludere la necessità di valutarne la coerenza rispetto alle prescrizioni di contenuto proprio;

- l'articolo 33, comma 3, in tema di permanenza nella sede di dipendenti pubblici;

- l'articolo 60, in particolare comma 4 e commi 9-18, in materia ambientale.

Parimenti va valutato sotto tale profilo l'articolo 49, in tema di detassazione della ricerca, atteso che la relazione tecnica asserisce che trattasi di “riscrittura di norme già presenti nell’ordinamento tributario”, senza effetti finanziari. Simile profilo assume l'articolo 52, in tema di rideterminazione dei premi assicurativi INAIL, atteso che la norma stessa impone che l’operazione sia effettuata senza effetti sui saldi. Ancora sotto il medesimo profilo si segnalano: l'articolo 55, inerente gli strumenti finanziari partecipativi delle società di interesse nazionale, e l'articolo 56, in tema di trasferimento di autoveicoli, nonché l'articolo 61, in tema di carta di identità elettronica, tutti non citati nella relazione tecnica.

Per un’altro gruppo di norme che dispongono riduzione di entrate ovvero aumento di spese va valutato, poi, se il contenuto sia “finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell’economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale”, come prescritto dell’articolo 11, comma 3, lettera *i-ter*), della citata legge n. 468 del 1978, pur interpretato nel senso che si può trattare di misure di natura corrente.

Si tratta delle norme di seguito elencate:

- l'articolo 7, che autorizza spese per beni e servizi ed esigenze infrastrutturali per la tutela pubblica della sicurezza;
- l'articolo 16, comma 2, in materia di potenziamento delle strutture della Guardia di Finanza;
- l'articolo 46, che dispone indennizzi a favore dei risparmiatori vittime di frodi finanziarie,

- l'articolo 47, che istituisce un fondo per il sostegno delle adozioni internazionali ed il contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori;
- l'articolo 59, che assegna un contributo alla fondazione per la responsabilità sociale d'impresa;
- l'articolo 60, comma 5 (attuazione Protocollo di Kyoto);
- l'articolo 62, che prevede l'istituzione del sistema nazionale di valutazione del sistema universitario.

Quanto al rispetto della prescrizione circa la rilevanza degli effetti finanziari sin dal primo anno del triennio, si segnala che, anche in base all'allegato 7, le seguenti norme determinerebbero effetti soltanto a partire dal 2° anno:

- articolo 15 (autofinanziamento delle agenzie fiscali);
- articolo 16, comma 1 (rifiinanziamento legge obiettivo e infrastrutture nel settore idrico);
- articolo 25 (retrocessione agli enti locali dell'imposta sostitutiva sugli interessi obbligazioni enti locali).

Infine, per quanto riguarda la tabella C), va rammentato che essa ricomprende un gruppo di leggi che, pur essendo state inserite nella medesima tabella delle precedenti leggi finanziarie, non assolvono al dettato dell'articolo 3, comma 18, della legge 25 giugno 1999, n. 208.

b) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2006 (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 (prospetto allegato all'articolo 68, comma 1) siano sostanzialmente conformi

a tale disciplina. Si segnala al riguardo che anche nella sessione di bilancio 2006-2008 si configura un rapporto di pregiudizialità, procedurale e deliberativa, ai fini del rispetto sia della copertura degli oneri correnti previsti in "finanziaria" sia dei vincoli in termini di saldo netto da finanziare, tra il decreto-legge n. 203 del 2005 (A.S. n. 3617) e il disegno di legge finanziaria 2006 (A.S. n. 3613), dal momento che dal citato allegato recante lo schema di copertura si desume che tra le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2006 rientrano, per gli importi recati dal relativo prospetto, anche le maggiori entrate di cui al citato decreto-legge.

Va segnalato peraltro che il disegno di legge finanziaria, al lordo del citato decreto-legge, non solo non utilizza il margine del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente, ma contribuisce a migliorarlo ulteriormente presentando un *surplus* tra mezzi di copertura correnti ed oneri di natura correnti. Poiché il disegno di legge in esame non determina dunque un peggioramento del risparmio pubblico rispetto all'ultima previsione assestata, sulla base dell'interpretazione fornita con la risoluzione approvativa del DPEF 1990-92 non si pongono problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti (v. *amplius* § 3).

c) 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 2006-2009 (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno (2006) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti pari a 41 mld ed è inferiore all'obiettivo fissato nella risoluzione approvativa del DPEF 2006-2009, pari a 56,5 mld. Per il 2007 e il 2008 il disegno di legge finanziaria

espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2006-2009. Essi risultano peraltro inferiori anche ai corrispondenti obiettivi programmatici di cui alla risoluzione. Per l'uno (profilo discendente lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici) e l'altro motivo (valori inferiori rispetto alla risoluzione approvativa del DPEF) il vincolo sul saldo netto da finanziare risulta dunque formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno.

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, nonché delle prescrizioni poste nella risoluzione con la quale il Senato ha approvato il DPEF 2006-2009, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2006-2008 così come riportati dall'articolo 1 del ddl finanziaria, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, oltre 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 pubblica amministrazione.

d) 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 2006. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine

della discussione sul DPEF 2006-2009 in riferimento all'individuazione dei saldi-obiettivo e sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare dovrebbe 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 pubblica amministrazione. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni, associabili alle singole norme del disegno di legge finanziaria, sulla base delle indicazioni contenute nei 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 2006 e per il triennio 2006-2008.

Il contenuto del disegno di legge finanziaria per il 2006 risente dunque delle modifiche apportate all'impianto di tale disegno di legge dalla recente legge n. 208 del 1999, di modifica della legge n. 468 del 1978, restando confermato che l'articolo 11 identifica e racchiude tutti i possibili contenuti normativi assegnabili alla legge finanziaria. Il nuovo impianto, in sostanza, registra il trasferimento nella "finanziaria" della parte con effetti immediati del provvedimento collegato ordinamentale precedente alla citata riforma, demandando ora ai "collegati" la parte concernente gli aspetti ordinamentali, organizzatori e programmatici delle varie manovre di finanza pubblica, secondo le indicazioni contenute nel DPEF e con il vincolo della omogeneità nonché della presentazione dei relativi disegni di legge entro il 15 novembre. La legge finanziaria ne è così risultata arricchita della componente di diritto materiale in riferimento, da un lato, alle norme di miglioramento dei saldi, senza effetti di tipo organizzativo o ordinamentale salvo che essi non siano rilevanti ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, e dall'altro alle norme di sviluppo e di sostegno diretto all'economia, con esclusione di disposizioni di natura micro-settoriale o localistica.

Un altro elemento fondamentale della riforma è che in tanto una norma può essere collocata nel disegno di legge finanziaria in quanto essa abbia fin dal primo anno del bilancio triennale conseguenze sui saldi, a prescindere ovviamente dal segno, che dipende dalla funzione svolta dalla singola norma. Si tratta di un elemento che in qualche modo è intimamente collegato con il

prescritto e citato divieto di collocare nella "finanziaria" disposizioni prive di una componente di impatto immediato sulle grandezze di finanza pubblica.

Non essendo state peraltro modificate sostanzialmente le norme del Regolamento del Senato che disciplinano le modalità di esame del disegno di legge in questione, rimane il sub-procedimento volto a verificare la "proprietà" dei contenuti immessi dal Governo nel disegno di legge finanziaria che costituisce un passaggio cruciale per garantire la tipizzazione dei contenuti ammissibili in questo strumento.

Rimane, peraltro, che il limite che il legislatore prima ha posto al governo con la legge ordinaria (articolo 11 della legge n. 468, modificata) e poi a se stesso, sul terreno dei Regolamenti parlamentari, costituisce una condizione preliminare per rendere applicabile la disciplina dei termini perentori di esame dei testi e dei casi di inammissibilità degli emendamenti a questi testi riferiti (articolo 128, comma 6, Reg. Sen.), quale prevista dalle norme regolamentari sulle "sessioni di bilancio".

Anche la dimostrazione del rispetto dei vincoli stabiliti dal comma 5 dell'articolo 11 per le nuove o maggiori spese correnti disposte dalla stessa legge finanziaria, ivi incluse le finalizzazioni nette del fondo speciale di parte corrente, si configura ormai come un elemento stabile del dispositivo normativo di questo strumento.

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. Tale miglioramento deve emergere dal 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. In sostanza, per effetto del vincolo di copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5, legge n. 468 del 1978, modificata), i documenti di bilancio non possono determinare, rispetto alla più recente

previsione assestata, un peggioramento del risparmio pubblico, salvo che tale peggioramento derivi dagli andamenti a legislazione vigente.

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. Peraltro, in precedenza la concreta configurazione degli effetti delle manovre di bilancio aveva reso inutile, con riferimento al primo anno, l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente come mezzo di copertura degli oneri correnti; per gli anni successivi al primo si era invece ritenuto non opportuna tale utilizzazione in ragione della ridotta rappresentatività del bilancio pluriennale. Nel complesso non era comunque emersa una nuova interpretazione che escludesse la possibilità di utilizzare tale margine, in particolare con riferimento al primo anno del bilancio pluriennale.

Nelle sessioni di bilancio per il 2000, 2001, 2002 e 2003, 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, margine determinatosi, nell'ultima sessione richiamata, tra due grandezze negative.

Nella presente sessione, tenuto conto del fatto che le previsioni assestate per il 2005 hanno comportato un peggioramento della previsione di risparmio pubblico (che da un dato iniziale di cui alla legge di bilancio 2005 di circa -16,7 mld si è attestata su un valore di circa -17,8 mld), in termini di bilancio dello Stato si registra un miglioramento del risparmio pubblico

previsto per ciascuno degli anni 2006-2008 rispetto alle previsioni assestate per il 2005, per gli importi indicati nel prospetto di copertura allegato al disegno di legge in discussione¹.

Rispetto alle previsioni assestate per il 2005 si ha dunque un miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente pari a circa 1.030 mln per il 2006, 7.590 mln per il 2007 e 17.225 mln per il 2008, non utilizzato - si ripete - dal ddl finanziaria 2006, che anzi - considerando anche le maggiori entrate di cui al decreto-legge n. 203 del 2005 - migliora il risparmio pubblico di ulteriori 2.907 mln per il 2006, 6.894 mln per il 2007 e 6.792 mln per il 2008.

Si può quindi concludere nel senso che il ddl finanziaria 2006, al lordo del decreto-legge, non determina un peggioramento, bensì un miglioramento del risparmio pubblico rispetto alla previsione assestate relativa all'anno in corso.

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 richiamato², 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 2006-2008 risulta che i mezzi di copertura sono forniti da risorse offerte:

- a) dallo stesso disegno di legge finanziaria;

¹ I valori di riferimento nel ddl di bilancio 2006 a legislazione vigente sono i seguenti: -16.818 mln per il 2006, -10.258 mln per il 2007, -623 mln per il 2008.

² 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".

b) da ulteriori provvedimenti già in vigore (segnatamente dal citato decreto-legge n. 203 del 2005, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria).

Con riguardo al punto a), si evidenzia che lo schema di copertura degli oneri correnti considera tra i mezzi di copertura unicamente gli effetti derivanti dall'articolato (ivi compresi quelli indotti), sia con riferimento alle norme contenenti nuove o maggiori entrate che a quelle recanti riduzione di spese correnti, nonché, pur se in misura marginale (e limitatamente agli anni 2007 e 2008), gli effetti della Tabella "C".

Con riguardo invece al punto b), si sottolinea che le risorse di copertura recate dal citato decreto-legge n. 203 del 2005, pari a 4.702 mln per il 2006, a 5.885 mln per il 2007 e a 5.603 mln per il 2008, non coincidono con le maggiori entrate nette ascritte allo stesso provvedimento dal relativo prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, pari a 4.548 mln per il 2006, a 5.538 mln per il 2007 e a 5.179 mln per il 2008: tali maggiori entrate riportate nel prospetto di copertura del ddl finanziaria sono state infatti esposte al lordo dell'utilizzo a copertura di oneri di parte capitale all'interno dello stesso decreto legge (relativamente al Fondo di garanzia per la previdenza complementare, di cui all'articolo 8 del decreto-legge), il che non comporta problemi per gli aspetti in considerazione atteso l'esubero dei mezzi di copertura rispetto agli oneri³.

Poiché una particolarità del prospetto di copertura in esame è rappresentata dal fatto che i mezzi di copertura sono costituiti in larga misura dagli effetti finanziari di norme contenute in un provvedimento esterno alla

³ Si fa presente al riguardo che probabilmente sarebbe stato più corretto in termini di tecnica contabile indicare nel prospetto di copertura del ddl finanziaria le maggiori entrate nette derivanti dal decreto-legge.

legge finanziaria, ossia il citato decreto-legge n. 203 del 2005, anche nella sessione di bilancio 2006-2008 la copertura del disegno di legge finanziaria risulta pertanto condizionata alla conversione in legge del richiamato decreto-legge n. 203 del 2005, oltre che all'approvazione della autonoma componente normativa e tabellare della "finanziaria", i cui effetti sono considerati tra i mezzi di copertura. Ai fini di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura si conferma, dunque, anche nella presente sessione di bilancio, quello che è stato definito un rapporto di pregiudizialità procedimentale tra le deliberazioni da assumere in relazione alle norme che comportano effetti finanziari sui saldi.

Sempre relativamente agli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria in esame ed ugualmente indicati nel prospetto di copertura, si evidenzia la presenza della voce denominata "Eccedenze di spesa", relativa alla copertura finanziaria delle maggiori occorrenze rispetto agli stanziamenti di bilancio afferenti ad alcune leggi di spesa, sulla base dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978. L'importo indicato a tale titolo nel prospetto di copertura (e riferito agli oneri di parte corrente) corrisponde, per gli anni 2007 e 2008, a quanto riportato a tale titolo nell'Allegato 7 del ddl finanziaria (rispettivamente 696 mln e 756 mln). Per l'anno 2006, invece, l'importo indicato nel prospetto di copertura (2.309 mln) risulta al netto di una quota (pari a 403 mln) dell'importo complessivo di cui all'Allegato 7 (2.711 mln), riferita alle maggiori occorrenze per oneri pregressi e indicata a parte nello stesso prospetto riepilogativo a titolo di regolazioni contabili e debitorie.

Si ricorda infatti 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 formati 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.

Si sottolinea infine che gli oneri correnti così come indicati nel prospetto di copertura e corrispondenti alla Tabella A - e cioè agli accantonamenti di cui al fondo speciale di parte corrente - sono indicati in termini di differenza rispetto alla legislazione vigente, che è appunto l'importo soggetto all'obbligo di copertura. Non viene peraltro precisato - come avveniva in passato - l'ammontare totale delle vecchie e nuove finalizzazioni (al netto delle regolazioni debitorie pregresse) e quindi il fondo speciale di parte corrente a legislazione vigente come variato dal disegno di legge finanziaria presentato (sempre ovviamente al netto delle regolazioni debitorie).

4. Vincoli sul saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6).

Dalla sessione di bilancio 1991-1993 si è consolidata una interpretazione del comma 6 dell'articolo 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, 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'articolo 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'articolo 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 bilanci 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'articolo 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 27 luglio 2005, al termine della discussione sul DPEF 2006-2009, ribadisce questa impostazione.

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

II) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario:

b) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario e l'articolazione della manovra finanziaria per l'anno 2006:

1) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni assunti presso le competenti sedi comunitarie, risulti pari al 3,8 per cento del PIL nel 2006, al 2,8 per cento nel 2007, al 2,1 per cento nel 2008 e all'1,5 per cento nel 2009;

2) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario dallo 0,9 per cento nel 2006 al 3 per cento nel 2009, che permetta il raggiungimento degli obiettivi indicati nel documento;

3) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, in un valore non superiore, per il 2006, a 56,5 miliardi di euro, e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 48,3 miliardi di euro per il 2007 e a 39,7 miliardi di euro per il 2008;

4) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 4,7 per cento del PIL previsto per il 2005, del 3,9 per cento per il 2006, del 2,3 per cento per il 2007 e dell'1,8 per cento per il 2008;

5) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 107,4 per cento nel 2006, al 105,2 per cento nel 2007, al 103,6 per cento nel 2008 ed al 100,9 per cento nel 2009.

* * * *

Passando all'esame del disegno di legge finanziaria 2006-2008, si rileva che i valori contabili contenuti nel comma 1 dell'articolo 1 sono conformi, con riferimento al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, alle indicazioni contenute nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009: il limite al saldo 2006 è pari infatti - al netto delle regolazioni debitorie - a 41 mld di euro, valore notevolmente inferiore a quello indicato nella citata risoluzione approvativa del DPEF (56,5 mld). Per il 2007 e il 2008, il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 31.700 e 20.800 milioni di euro) in entrambi i casi inferiori a quelli relativi al 2006, nonché a quelli indicati come programmatici nella risoluzione relativa al DPEF. La risoluzione approvata al Senato in relazione al DPEF 2006-2009 aveva comunque ribadito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2007 e 2008 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2006; in particolare, si stabiliva che tali valori avrebbero dovuto seguire un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore ai citati 48,3 mld di euro per il 2007 e a 39,7 mld per il 2008.

Da questo punto di vista si fa presente che non si verifica la situazione prospettata in numerose precedenti sessioni⁴, di saldi cioè che, pur rispettando il profilo discendente nel triennio, si collocavano in parte al di

⁴ Si tratta di quelle relative ai trienni 1995-1997, 1996-1998, 2000-2002, 2001-2003, 2002-2004, 2003-2005 e 2004-2006.

sopra di quelli indicati nelle risoluzioni: per la sessione in corso quindi i saldi si collocano all'interno di quelli di cui alla risoluzione approvativa del DPEF.

Sul piano meramente metodologico si rileva che, per quanto riguarda il bilancio pluriennale programmatico, il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria non espone valori contabili relativi al 2007 e al 2008 inferiori ai corrispondenti valori a legislazione vigente (che tengono conto degli effetti della manovra), il che ripropone la situazione venutasi a creare nelle leggi finanziarie per il 2003 e il 2005⁵. Inoltre, e ciò diversamente dalle richiamate leggi finanziarie per il 2003 e il 2005, il valore programmatico per il secondo anno (2007) risulta peggiore di quello del primo anno, laddove quello per il terzo anno (2008) rispetta l'andamento discendente sia rispetto al 2007 che al 2006. Ciò sembra connesso all'assunzione in "finanziaria" per il primo anno (2006) di un valore di SNF notevolmente inferiore a quello indicato nella risoluzione (41 mld di euro a fronte di 56,5 mld), mentre per i due anni successivi sono stati mantenuti - sempre a livello programmatico - i valori fissati a luglio. Tale particolarità non trova una evidente spiegazione nella concreta configurazione della manovra finanziaria per il 2006-2008, come testimonia il descritto andamento discendente del nuovo saldo netto da finanziare del bilancio pluriennale a legislazione vigente 2006-2008, inclusivo dunque degli effetti della manovra. I due fenomeni sembrano sollecitare una riflessione circa la portata e i criteri di costruzione degli obiettivi di saldo di cui al bilancio pluriennale programmatico.

Si ricorda, infine, che l'orientamento nel complesso emerso in materia mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tende principalmente a favorire la difesa della proposta governativa 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.

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.

Conviene infine aggiungere che l'integrale conseguimento dei risparmi di spesa e degli incrementi di entrata attribuiti al disegno di legge in esame,

⁵ A fronte di un SNF per il 2006 pari a 41 mld, i valori a l.v. per il 2007 e il 2008 sono pari rispettivamente a 31,7 mld e 20,8 mld, mentre quelli programmatici risultano pari rispettivamente a 48,3 mld e a 39,7 mld.

nonché ai provvedimenti che concorrono al relativo quadro finanziario, sono indispensabili per assicurare il raggiungimento degli obiettivi della manovra di correzione anche a livello di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione. In allegato, oltre al prospetto di copertura, si riportano i prospetti aggiornati, predisposti dagli uffici governativi, riepilogativi degli effetti della manovra.

Il presente lavoro è stato licenziato sulla base delle informazioni disponibili alla data del 4 ottobre 2005.

PREVISIONE 2006 - COMPETENZA
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	LB 2005	Bilancio Ass. 2005	Variazioni	D.L.B. 2006
ENTRATE				
Tit. 1	350.687	355.871	-3.729	352.143
Tit. 2	25.634	26.072	-1.040	25.032
Tit. 3	8.942	8.943	-2.069	6.874
<i>Entrate finali</i>	385.263	390.886	-6.837	384.049
SPESE				
Tit. 1 (netto interessi)	321.787	328.509	-6.016	322.493
<i>Interessi</i>	71.270	71.282	217	71.499
Tit. 2	40.850	42.194	-1.046	41.148
<i>Spese finali</i>	433.907	441.986	-6.845	435.141

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-16.736	-17.848	1.031	-16.817
-----------------------	----------------	----------------	--------------	----------------

Saldo netto da finanziare	-48.644	-51.100	8	-51.092
------------------------------	----------------	----------------	----------	----------------

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata	24.349	24.349	15	24.364
spesa	31.843	35.351	-7.415	27.936

Ricorso al mercato	-235.749	-259.561	15.972	-243.589
-----------------------	-----------------	-----------------	---------------	-----------------

PREVISIONE 2006 - CASSA
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	LB 2005	Bilancio Ass. 2005	Variazioni	D.L.B. 2006
ENTRATE				
Tit. 1	342.343	347.527	-7.021	340.506
Tit. 2	23.281	23.719	-1.031	22.688
Tit. 3	8.942	8.943	-2.069	6.874
<i>Entrate finali</i>	374.566	380.189	-10.122	370.067
SPESE				
Tit. 1 (netto interessi)	334.114	339.065	-5.315	333.751
<i>Interessi</i>	71.274	71.295	205	71.499
Tit. 2	47.110	50.326	-5.569	44.758
<i>Spese finali</i>	452.498	460.686	-10.678	450.008

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-39.764	-39.113	-2.943	-42.056
-----------------------	----------------	----------------	---------------	----------------

Saldo netto da finanziare	-77.932	-80.497	556	-79.940
------------------------------	----------------	----------------	------------	----------------

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata	24.349	24.349	15	24.364
spesa	31.843	35.447	-7.511	27.936

Ricorso al mercato	-265.037	-298.262	25.825	-272.437
-----------------------	-----------------	-----------------	---------------	-----------------

TRIENNALE 2006 - 2008
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2006	DLB 2007	DLB 2008
ENTRATE			
Tit. 1	352.143	362.611	373.973
Tit. 2	25.032	25.418	25.685
Tit. 3	6.874	3.874	4.174
<i>Entrate finali</i>	384.049	391.903	403.831
SPESE			
Tit. 1 (netto interessi)	322.493	325.429	327.476
<i>Interessi</i>	71.499	72.859	72.805
Tit. 2	41.148	38.668	51.945
<i>Spese finali</i>	435.141	436.956	452.226

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-16.817	-10.258	-623
--------------------	---------	---------	------

Saldo netto da finanziare	-51.092	-45.053	-48.394
---------------------------	---------	---------	---------

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata	24.364	24.364	24.364
spesa	27.936	27.540	27.514

Ricorso al mercato	-243.589	-233.681	-233.806
--------------------	----------	----------	----------

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it