

XVIII legislatura

La decisione di bilancio
per il triennio 2020-2022

Ottobre 2020
n. 59



servizio del bilancio
del Senato





SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

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.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2020). Documento di base, «La decisione di bilancio per il triennio 2020-2022». DB59, ottobre 2020, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
1. LA STRUTTURA DELLA LEGGE DI BILANCIO	1
2. LA SESSIONE DI BILANCIO 2019.....	5
2.1. La prima sezione del DDL bilancio.....	5
2.1.1. <i>L'assenza di un autonomo prospetto di copertura degli oneri di natura corrente.....</i>	6
2.1.2. <i>La verifica parlamentare della coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare (o da impiegare) risultante dal DDL bilancio con gli obiettivi programmatici.....</i>	6
2.1.3. <i>L'ammissibilità di disposizioni di carattere espansivo.....</i>	8
2.1.4. <i>I divieti contenutistici</i>	8
2.1.5. <i>Le modifiche riguardanti le Tabelle.....</i>	9
2.1.6. <i>La nota tecnico-illustrativa</i>	9
2.2. La seconda sezione del DDL bilancio	10
2.2.1. <i>Le entrate finalizzate per legge</i>	11
2.2.2. <i>La flessibilità di bilancio.....</i>	15
2.2.3. <i>Le rimodulazioni proposte nel DDL bilancio 2020.....</i>	18
2.2.4. <i>La nuova nota di variazioni.....</i>	19
2.2.5. <i>Il rapporto annuale sulle spese fiscali</i>	21
2.2.6. <i>Gli effetti di retroazione in termini di maggiori entrate tributarie e contributive; effetti indiretti ed indotti.....</i>	22
2.2.7. <i>La Relazione tecnica</i>	23
2.2.8. <i>La manovra per il triennio 2020-2022 (dati di sintesi).....</i>	25
2.2.9. <i>Profili di interesse in ordine alla Legge di bilancio 2020 ed alla relativa copertura finanziaria</i>	26
3. VINCOLI STABILITI DAGLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE	35
3.1. Il saldo netto da finanziare.....	35
3.2. Profili procedurali emersi in occasione dell'esame della NADEF	41
3.3. Il ruolo svolto dall'Ufficio parlamentare di Bilancio (UPB)	44
3.4. Il Documento programmatico di bilancio e il parere della Commissione europea.....	45
3.5. La sessione di bilancio 2019.....	47
ALLEGATI.....	49

PREMESSA

Il presente approfondimento illustra, come di consueto, la cornice finanziaria e procedurale della decisione di bilancio per il triennio 2020-2022. La pubblicazione riassume brevemente i tratti caratteristici della legge di bilancio e i più significativi aspetti dell'*iter* della sua approvazione parlamentare, anche allo scopo di fornire una prima documentazione in vista dell'imminente inizio della sessione parlamentare di bilancio per il prossimo triennio.

1. LA STRUTTURA DELLA LEGGE DI BILANCIO

Il disegno di legge di bilancio 2020-2022 è articolato in n. 34 missioni della struttura contabile, con n. 177 programmi (un programma in meno rispetto al 2019) che si ricorda costituiscono le unità di voto parlamentare.

Le azioni (n. 715) sono rappresentate in un prospetto dell'atto deliberativo, seppure a soli fini conoscitivi. Sempre a fini conoscitivi, la tabella per unità di voto di ciascuno stato di previsione della spesa riporta l'articolazione in azioni di ogni unità di voto.

La Relazione illustrativa al disegno di legge (A.S. 1586) ha precisato nondimeno che l'articolazione per missioni, programmi e azioni ha subito rilevanti modifiche rispetto alla struttura del bilancio dell'esercizio 2019, principalmente per effetto di un ampio processo di riorganizzazione che ha inciso sulle funzioni attribuite ai diversi dicasteri.

L'azione di riorganizzazione è stata favorita dalla possibilità di adottare – fino al 30 giugno 2019 - regolamenti di organizzazione dei Ministeri (ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione) con decreto del Presidente del Consiglio, in luogo di regolamenti governativi di delegificazione, la cui adozione richiede un decreto del Presidente della Repubblica¹.

¹ Il disegno di legge di bilancio per il 2020-2022 non ha incorporato, tuttavia, ulteriori modifiche derivanti dalle iniziative di riorganizzazione dell'attuale Governo, che hanno impattato sulle funzioni del Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministero dello sviluppo economico e sull'organizzazione interna del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tali riorganizzazioni, necessitando di provvedimenti attuativi *ad hoc*, assenti al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio 2020-2022, sono state poi apportate con la predisposizione di un emendamento "tecnico" approvato durante la sessione. Tale procedura semplificata era volta al riordino di alcuni specifici Ministeri (Agricoltura, Beni culturali e Ambiente) effettuata dallo scorso Governo e ha dato luogo all'approvazione dei seguenti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri: - DPCM 4 aprile 2019 n. 47, Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con entrata in vigore il 23 settembre 2019; - DPCM 11 giugno 2019 n. 78, Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno, con entrata in vigore il 24 agosto 2019; - DPCM 19 giugno 2019 n. 79, Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, con entrata in vigore il 22 agosto 2019; - DPCM 19 giugno 2019 n. 93, Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dello sviluppo economico, con entrata in vigore il 5 settembre 2019; - DPCM 19 giugno 2019 n. 97, Regolamento

L'articolazione del bilancio 2020 ha inoltre riflesso spostamenti di intere azioni o di singoli capitoli di spesa tra programmi di spesa, nonché l'attuazione di nuovi interventi con il disegno di legge di bilancio, che hanno determinato variazioni nel numero e contenuto degli stessi programmi, anche a parità di denominazione². Si è infatti registrata l'attivazione di programmi di nuova istituzione (n. 4) e la ridenominazione di n. 15 programmi³.

Nel DDL bilancio è presente una appendice dedicata alla "Struttura per missioni e programmi del bilancio dello Stato" (A.S. 1586, tomo I, pag. 79 e ss.), nella quale sono esposte le modifiche alla struttura ed il raccordo con la precedente classificazione.

La tabella che segue mostra l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie delle missioni del bilancio per il 2020, sia a legislazione vigente (BLV) che a raffronto con gli stanziamenti previsti nel bilancio assestato 2019⁴.

di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione, entrata in vigore il 12 settembre 2019; - DPCM 19 giugno 2019 n. 99 e n. 100, Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero della giustizia, con entrata in vigore il 13 settembre 2019; - DPCM 26 giugno 2019 n. 103, Regolamento Ministero dell'economia e finanze con entrata in vigore il 5 ottobre 2019.

² In particolare, per quanto attiene alle unità di voto, rispetto alla precedente legge di bilancio, nel disegno di legge di bilancio 2020-2022, sono stato soppressi i seguenti n. 3 programmi: - il 10.6 Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati ,relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico del Ministero dello sviluppo economico (missione Energia e diversificazione delle fonti energetiche); - il 16.4 Politica commerciale in ambito internazionale del Ministero dello sviluppo economico (missione Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo); - il 18.3 Valutazioni e autorizzazioni ambientali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (missione Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente).

³ I programmi di nuova istituzione sono stati 4 : - il 18.18 Tutela e valorizzazione turistica dei territori rurali, montani e forestali e il 18.19 Prevenzione e risanamento del danno ambientale e bonifiche del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (missione Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente) - il 21.19 Realizzazione attività di tutela in ambito territoriale del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (missione Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche) - il 32.8 Affidamento di appalti e concessioni, indirizzo e supporto all'attività contrattuale del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (missione Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche). Tra i programmi che sono stati ridenominati si segnalano: - 2.2 Attuazione delle funzioni del Ministero dell'Interno sul territorio tramite le strutture centrali e le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo - 10.7 Promozione dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili e regolamentazione del mercato energetico - 10.8 Innovazione, reti energetiche, sicurezza in ambito energetico e di georisorse - 11.6 Vigilanza sul sistema cooperativo, sulle società e sistema camerale - 11.11 Coordinamento dell'azione amministrativa e dei programmi per la competitività e lo sviluppo delle imprese, la comunicazione e l'energia - 15.5 Pianificazione, regolamentazione tecnica e valorizzazione dello spettro radio - 16.5 Politiche di promozione per l'internazionalizzazione delle imprese, promozione e tutela del *made in Italy* - 18.5 Promozione e valutazione dello sviluppo sostenibile, valutazioni e autorizzazioni ambientali;18.12 Tutela e gestione delle risorse idriche e del territorio e prevenzione del rischio idrogeologico - 18.13 Tutela, conservazione e valorizzazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino;- 18.15 Promozione dell'economia circolare e gestione dei rifiuti; - 18.16 Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici ed energie rinnovabili; - 22.1 Programmazione e coordinamento dell'istruzione; - 22.8 Sviluppo del sistema istruzione scolastica e diritto allo studio; - 22.15 Istruzione terziaria non universitaria e formazione professionale.

⁴ Elementi di documentazione n. 7, pagine 8 e seguenti.

Missione		Assestato 2019	2020	2021	2022
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	C	2.336,3	2.315,7	2.305,2	2.262,2
	K	10,0	34,3	33,7	90,0
	Tot.	2.346,3	2.350,0	2.338,9	2.352,2
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	C	667,1	654,6	610,5	602,5
	K	1,8	6,6	4,4	3,7
	Tot.	668,8	661,2	614,9	606,2
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	C	114.943,7	119.904,8	120.776,6	122.361,8
	K	2.407,1	2.844,6	3.343,0	3.647,8
	R	2.011,2	1.092,7	1.150,3	1.047,6
Tot.	119.362,0	123.842,1	125.269,8	127.057,2	
4. L'Italia in Europa e nel mondo	C	21.564,4	21.842,9	22.549,3	22.378,6
	K	2.452,3	3.648,2	4.750,8	5.961,2
	Tot.	24.016,7	25.491,1	27.300,1	28.339,9
5. Difesa e sicurezza del territorio	C	19.410,1	19.551,8	18.776,6	18.498,7
	K	2.076,6	3.035,0	3.415,6	3.599,4
	Tot.	21.486,7	22.586,8	22.192,2	22.098,1
6. Giustizia	C	8.539,9	8.607,5	8.626,4	8.597,6
	K	466,9	545,9	484,2	412,0
	Tot.	9.006,8	9.153,4	9.110,6	9.009,6
7. Ordine pubblico e sicurezza	C	10.936,3	10.659,1	10.671,9	10.634,2
	K	587,6	908,0	832,4	808,8
	R	0,0	0,0	0,0	0,0
Tot.	11.524,0	11.567,0	11.504,3	11.443,0	
8. Soccorso civile	C	2.376,4	2.387,8	2.423,2	2.467,3
	K	5.502,8	2.853,2	2.195,0	1.784,8
	R	331,6	228,5	39,5	39,4
Tot.	8.210,8	5.469,4	4.657,8	4.291,5	
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	C	598,0	583,5	579,8	564,3
	K	278,2	494,4	429,3	235,3
	Tot.	876,2	1.077,9	1.009,1	799,5
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	C	42,3	43,5	72,7	56,6
	K	178,6	312,6	248,0	332,7
	Tot.	220,9	356,1	320,7	389,3
11. Competitività e sviluppo delle imprese	C	14.906,5	15.596,3	15.008,8	14.239,6
	K	7.977,1	6.802,7	7.313,3	6.586,6
	R	296,6	242,9	172,8	99,7
Tot.	23.180,2	22.641,9	22.494,9	20.925,9	
12. Regolazione dei mercati	C	42,7	42,0	40,4	40,4
	K	2,9	2,9	0,0	0,0
	Tot.	45,6	44,9	40,5	40,5
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	C	7.427,9	7.303,7	7.269,3	7.315,4
	K	4.066,4	6.865,1	6.406,3	5.527,7
	Tot.	11.494,3	14.168,8	13.675,6	12.843,1
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	C	146,4	136,9	134,9	134,4
	K	3.541,5	7.001,2	4.012,4	4.443,6
	Tot.	3.688,0	7.138,1	4.147,3	4.578,0
15. Comunicazioni	C	674,1	662,1	672,5	676,8
	K	68,4	373,2	125,3	255,4
	Tot.	742,5	1.035,3	797,8	932,3
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	C	159,7	160,1	144,3	141,3
	K	152,6	126,2	51,5	51,5
	Tot.	312,3	286,3	195,8	192,8

C=corrente; K=capitale; R=rimborsi

Missione		Assestato 2019	2020	2021	2022
17. Ricerca e innovazione	C	415,0	452,0	461,3	501,0
	K	2.970,9	3.341,1	3.365,4	3.451,9
	Tot.	3.386,0	3.793,1	3.826,7	3.952,9
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	C	746,6	722,8	723,1	719,2
	K	649,4	1.236,6	1.598,1	2.006,6
	R	11,6	6,0	1,2	0,8
Tot.	1.407,6	1.965,4	2.322,4	2.726,7	
19. Casa e assetto urbanistico	C	164,6	266,6	329,2	102,4
	K	178,3	65,2	81,4	127,2
	Tot.	342,9	331,8	410,6	229,6
20. Tutela della salute	C	1.098,5	1.075,7	1.022,3	1.019,6
	K	271,0	332,5	276,1	140,7
	Tot.	1.369,5	1.408,2	1.298,4	1.160,3
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	C	1.553,7	1.292,1	1.099,4	1.059,8
	K	1.068,2	932,8	773,7	643,2
	R	41,8	43,6	33,3	17,4
Tot.	2.663,6	2.268,5	1.906,4	1.720,4	
22. Istruzione scolastica	C	47.599,8	47.790,0	46.746,5	44.170,4
	K	881,8	705,2	484,7	557,7
	Tot.	48.481,6	48.495,2	47.231,1	44.728,1
23. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	C	8.297,6	8.556,9	8.563,3	8.599,7
	K	50,1	134,7	136,9	150,0
	R	18,0	18,3	10,8	4,0
Tot.	8.365,6	8.709,9	8.710,9	8.753,7	
24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	C	40.482,8	41.269,1	42.328,7	43.356,1
	K	18,0	18,0	12,7	15,0
	Tot.	40.500,8	41.287,1	42.341,4	43.371,1
25. Politiche previdenziali	C	95.643,5	102.312,4	103.918,4	108.345,1
	K	0,0	0,0	0,0	0,0
	Tot.	95.643,5	102.312,4	103.918,4	108.345,1
26. Politiche per il lavoro	C	10.447,2	11.477,0	11.052,2	7.535,9
	K	37,9	46,6	52,6	42,6
	Tot.	10.485,1	11.523,6	11.104,9	7.578,5
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	C	3.435,1	3.147,9	3.025,1	3.042,9
	K	20,3	28,9	19,2	19,2
	Tot.	3.455,4	3.176,9	3.044,3	3.062,1
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	C	24,0	24,0	24,0	24,0
	K	6.854,6	6.886,8	7.316,0	7.884,2
	Tot.	6.878,5	6.910,8	7.340,0	7.908,2
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	C	90.124,5	94.238,6	93.435,2	93.714,8
	K	2.459,2	1.325,1	1.259,9	606,8
	Tot.	92.583,7	95.563,8	94.695,1	94.321,6
30. Giovani e sport	C	733,3	638,9	608,9	614,5
	K	112,5	127,3	110,7	70,5
	Tot.	845,8	766,2	719,6	685,0
31. Turismo	C	44,1	43,1	43,1	43,1
	K	0,2	0,2	0,2	0,2
	Tot.	44,3	43,3	43,3	43,3
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	C	3.010,0	3.148,1	3.183,0	3.492,1
	K	274,3	216,4	315,7	285,9
	R	0,2	0,2	0,2	0,2
Tot.	3.284,5	3.364,7	3.498,9	3.778,2	
33. Fondi da ripartire	C	5.645,1	9.560,2	13.929,0	14.867,8
	K	2.814,3	2.634,9	3.339,7	3.493,7
	Tot.	8.459,3	12.195,0	17.268,6	18.361,4
34. Debito pubblico	C	73.353,7	70.930,0	70.467,0	66.145,3
	K	1.300,0	1.300,0	1.300,0	1.800,0
	R	223.926,7	233.207,5	253.457,5	262.640,5
Tot.	298.580,4	305.437,5	325.224,5	330.585,8	
Totale complessivo		863.960,3	897.423,6	920.575,9	927.210,9

C=corrente; K=capitale; R=rimborsi

2. LA SESSIONE DI BILANCIO 2019

2.1. La prima sezione del DDL bilancio⁵

La prima sezione reca le misure quantitative necessarie alla realizzazione degli obiettivi programmatici. Ai sensi di legge, questa parte del DDL contiene esclusivamente:

- a) la determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza e di cassa⁶, per ciascun anno del triennio di riferimento, in coerenza con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche;
- b) le norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica, attraverso la modifica, la soppressione o l'integrazione dei parametri che regolano l'evoluzione delle entrate e della spesa previsti dalla normativa vigente o delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero attraverso nuovi interventi;
- c) le norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva ovvero a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;
- d) gli importi dei fondi speciali⁷ e le corrispondenti tabelle;
- e) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascun anno del triennio di riferimento, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico.
- f) eventuali norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi che indicano le previsioni di spesa e, qualora si rendano necessarie a garanzia dei saldi di finanza pubblica, misure correttive degli effetti finanziari derivanti dalle sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale;
- g) le norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

⁵ L'articolazione del DDL bilancio è tipizzata dall'ordinamento contabile (art. 15, L. n. 243 del 2012 ed art. 21, L. n. 196 del 2009) ed è costituito da due sezioni che, rispettivamente e nell'ordine in cui si susseguono nel DDL, presentano strutture analoghe a quelle del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio. In coerenza con il nuovo articolo 81 della Carta costituzionale (che non reca più il divieto di stabilire nuove spese o nuovi tributi con la legge di approvazione del bilancio) il nuovo bilancio ha natura di legge sostanziale anche con specifico riguardo alla sua seconda sezione, i cui stanziamenti (previsioni di entrata e di spesa), pur costruiti a legislazione vigente, possono essere modificati attraverso rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, de-finanziamenti o riprogrammazioni.

⁶ L'evidenziazione anche in termini di cassa costituisce una innovazione rispetto al dettato normativo previgente (art. 11, comma 3, lett. a) della L. n. 196 del 2009) che limitava esposizione del saldo netto da finanziare in termini di competenza. È venuto inoltre meno il riferimento alle eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse.

⁷ Previsti dall'art. 18 della L. n. 196 del 2009.

Si evidenzia che il contenuto proprio della sezione I del DDL bilancio di cui alle lettere *a), c), d), e), f), g)* costituisce una riproposizione di analoghe disposizioni della disciplina previgente riferite al DDL stabilità.

Da un raffronto tra il contenuto tipico del DDL bilancio e quello del DDL stabilità, le innovazioni più significative riguardano:

2.1.1. L'assenza di un autonomo prospetto di copertura degli oneri di natura corrente

Si ricorda che, a partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria (poi DDL stabilità) conteneva una specifica clausola di copertura che dimostrava il rispetto del vincolo di copertura, presentando, in un apposito prospetto allegato, l'effetto finanziario complessivo delle varie misure che venivano considerate, sia per i maggiori oneri sia per le correlate coperture. La legge di contabilità e finanza pubblica prescrive l'osservanza del principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato (c.d. regola dell'equilibrio) che si sostanzia in un valore di saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici e che sia tale da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo. In conseguenza della nuova impostazione non è più presente il prospetto di copertura: non si richiede più la copertura degli oneri di natura corrente e l'osservanza del divieto di peggioramento del risparmio pubblico⁸ e di conseguenza non è svolta la verifica parlamentare sul rispetto della c.d. regola di copertura dei predetti oneri e sulle modalità dell'eventuale utilizzo dei margini di miglioramento del risparmio pubblico⁹.

2.1.2. La verifica parlamentare della coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare (o da impiegare) risultante dal DDL bilancio con gli obiettivi programmatici.

In linea con il nuovo quadro normativo, il controllo parlamentare è ora diretto a verificare il rispetto della regola dell'equilibrio e, quindi, ad accertare l'esistenza della coerenza del DDL bilancio con gli obiettivi programmatici approvati. A tal fine sia la Relazione tecnica¹⁰ sia la Nota tecnico-illustrativa, prodotte a corredo del DDL bilancio devono recare, rispettivamente, gli elementi informativi e quelli di dettaglio che diano conto della prescritta coerenza (art. 21, commi 12-*bis*, lettera *c*), 12-*ter* e 12-*quater* della L. 196/2009).

⁸ Il risparmio pubblico è definito come il risultato differenziale tra il totale delle entrate correnti ed il totale delle spese correnti.

⁹ In coerenza con la nuova impostazione, la legge di contabilità e finanza pubblica non reca più la norma (art. 11, comma 6, della L. 196/2009) per la quale le nuove o maggiori spese correnti, le riduzioni di entrata e le nuove finalizzazioni dovevano essere controbilanciate nella legge di stabilità ed operare quindi nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extra tributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente disposte dalla legge. Al tempo stesso non è stata riprodotta la disposizione per cui l'eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico risultante dal confronto tra bilancio di previsione a legislazione vigente e assestamento relativo all'esercizio precedente poteva essere utilizzato unicamente per finanziare riduzioni di entrata disposte dalla legge di stabilità e a condizione che risultasse assicurato un valore positivo del risparmio pubblico (si fa rinvio al Documento di base n. 50 "La decisione di bilancio per il triennio 2011-2013" del maggio 2011 per una breve disamina in materia di utilizzo del risparmio pubblico).

¹⁰ In coerenza con la nuova impostazione del DDL bilancio anche la relazione tecnica è unica ed è riferita all'intero DDL bilancio.

In attuazione della nuova disciplina, nella sessione sul bilancio 2020 il Senato della Repubblica, quale ramo del Parlamento di prima lettura del DDL Bilancio ha proceduto alla predetta verifica con esito positivo. Nello specifico, la V Commissione (Programmazione economica, bilancio) del Senato ha esaminato il DDL Bilancio per il parere sulla coerenza con gli obiettivi nelle sedute del 5 novembre 2019 e 6 novembre 2019¹¹ e ha approvato un parere in cui segnala che i valori del saldo netto da finanziare sono coerenti con quelli indicati dalle risoluzioni parlamentari di approvazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza¹².

La presidenza del Senato nella seduta n. 163 del 6 novembre 2019 ha reso comunicazione del citato parere.

Presso la Camera dei deputati, non è prevista una nuova verifica quando il DDL Bilancio è stato presentato in prima lettura al Senato, per cui si è proceduto direttamente all'esame senza la fase preliminare della verifica¹³.

Il disegno di legge approvato dal Senato è stato trasmesso alla Camera il 17 dicembre 2019 e, dopo un rapido esame in V Commissione nelle sedute del 18-21 dicembre 2019, ha registrato la convergenza di relatori e rappresentante del Governo, in merito alla delicatezza e rilevanza, rispetto alle prerogative del Parlamento, della scelta di formulare parere espressamente negativo su tutte le proposte emendative presentate in tale sede sul testo approvato dal Senato. Rilevando, però, come tale scelta sia stata dettata dalla necessità, ritenuta assolutamente prioritaria per il Governo, di scongiurare il ricorso all'esercizio provvisorio, il cui ultimo precedente risale a oltre trent'anni fa¹⁴.

¹¹ Cfr. [seduta n. 211](#) e [n. 212](#) del 5 novembre 2019 e [seduta n. 213](#) del 6 novembre 2019.

¹² In particolare, nel parere della Commissione Bilancio si ricorda che "la manovra, sia con riguardo al suo ammontare che alla composizione della stessa tra le diverse misure di entrata e di spesa, ivi comprese quelle destinate al reperimento delle risorse a copertura dell'intervento, è volta a perseguire il percorso di consolidamento fiscale indicato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 adottata dal Governo il 30 settembre scorso e approvata dal Senato il successivo 9 ottobre. Con la Relazione al Parlamento allegata alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019, il Governo ha infatti chiesto l'autorizzazione a rimodulare il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT). L'indebitamento netto nominale è stato pertanto fissato al -2,2 per cento del PIL nel 2020, al -1,8 per cento del PIL nel 2021 e al -1,4 per cento del PIL nel 2022. Per quanto concerne i profili finanziari programmatici, la relazione tecnica espone una tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare e il conto della pubblica amministrazione, che rappresenta la coerenza tra i saldi riferiti al bilancio dello Stato e l'obiettivo programmatico definito nella Nota di aggiornamento del DEF. Si tratta in sostanza del raccordo tra il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, quale risultante dal quadro generale riassuntivo del disegno di legge di bilancio, e l'indebitamento netto programmatico dello Stato, ossia comprensivo degli effetti della manovra di finanza pubblica sul comparto dello Stato, e del raccordo tra il predetto indebitamento netto e quello programmatico delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso. In definitiva, emerge che il valore del saldo netto da finanziare risultante dal disegno di legge di bilancio, in coerenza con il quadro delle compatibilità di finanza pubblica, potrà aumentare fino a 79,5 miliardi di euro nel 2020, 56,5 miliardi nel 2021 e 37,5 miliardi nel 2022. Il corrispondente saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 129 miliardi di euro nel 2020, 109,5 miliardi nel 2021 e 87,5 miliardi nel 2022. Tali valori sono coerenti con quelli indicati dalle risoluzioni parlamentari di approvazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza."

¹³ Il regolamento del Senato prevede invece che "in ogni caso, il Presidente accerta, sentito il parere della 5a Commissione permanente e del Governo, se il disegno di legge di bilancio rechi disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge di bilancio e ne dà, prima dell'assegnazione, comunicazione all'Assemblea" (art.126, comma 4). Pertanto, anche in caso di presentazione in seconda lettura al Senato, si svolge comunque la predetta verifica, come accaduto per la sessione sul bilancio 2019, cfr. Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio, [Documenti di Base n.58](#) La decisione di bilancio per il triennio 2019-2021, p. 8.

¹⁴ Camera dei Deputati, Bollettino di Resoconti di giunta e Commissioni, Vi Commissione, 21 dicembre 2019, pagina 4.

L'esame in aula alla Camera si è poi svolto nelle sedute del 22 e del 23 dicembre 2019, per cui il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, del testo del disegno di legge recante la legge di bilancio per il triennio 2020/2022, già approvato dal Senato in prima lettura.

2.1.3. L'ammissibilità di disposizioni di carattere espansivo

Una volta osservata la regola dell'equilibrio, la prima sezione del DDL bilancio, a differenza di quanto stabilito dalla previgente normativa per il DDL stabilità, può ben contenere disposizioni di carattere complessivamente espansivo, ossia recanti minori entrate e/o maggiori spese. Non è stata infatti riproposta la norma di cui all'art. 11, comma 3, lettera *i*), della Legge n. 196 del 2009, ai sensi della quale la legge di stabilità doveva indicare le sole norme che comportassero aumenti di entrata o riduzioni di spesa¹⁵.

2.1.4. I divieti contenutistici

La nuova disciplina, nel ribadire i divieti contenutistici già previsti in passato per il DDL stabilità (riferiti a norme di delega, a disposizioni di carattere ordinamentale, organizzatorio, ad interventi di natura localistica o microsettoriale), ha introdotto anche il divieto di inserire nel DDL bilancio norme di variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione (commi *1-ter* ed *1-quinquies* dell'articolo 21 della L. n. 196 del 2009). La variazione può aver luogo soltanto attraverso la modifica delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero con nuovi interventi ovvero attraverso la modifica, la soppressione o l'integrazione dei parametri che regolano l'evoluzione delle entrate e della spesa previsti dalla disciplina vigente. Non è consentito, in altri termini, che disposizioni della prima sezione rechino modifiche dirette agli importi degli stanziamenti iscritti nella seconda sezione.

Durante la prima lettura¹⁶, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, esaminato il disegno di legge di bilancio per il 2020, tenuto conto del parere espresso dalla 5a Commissione permanente (Programmazione, Bilancio) e preso atto della posizione del Governo, il Senato prendeva atto nella seduta del 6 novembre 2019 che il disegno di legge risultava nel complesso in linea con le prescrizioni della legge 31 dicembre 2009, n. 196, di contabilità e finanza pubblica, con riguardo al divieto di introdurre norme che presentano carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, fatta eccezione per le disposizioni segnalate nel parere in relazione all'articolo 49, commi 2 e 3, riguardanti, rispettivamente, le attribuzioni del personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e le funzioni di direttore degli Uffici dell'esecuzione penale esterna. Infine, si confermava l'assenza nel testo di norme di evidente carattere localistico o microsettoriale.

Con riferimento alla verifica del contenuto proprio del disegno di legge di bilancio, veniva evidenziato che, nell'ordinamento parlamentare, il predetto contenuto proprio rileva sia ai fini dello stralcio delle disposizioni estranee, rimesso al Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 126, comma 3 e 4, del Regolamento, sia quale criterio da

¹⁵ Fermo restando il vincolo di controbilanciare le nuove o maggiori spese correnti e/o le riduzioni di entrate con nuove e maggiori entrate tributarie e/o riduzioni permanenti di spesa corrente.

¹⁶ Il disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2020, trasmesso dal Governo al Senato della Repubblica, si componeva di 119 articoli.

impiegare per la valutazione dell'ammissibilità delle proposte emendative nel corso dell'esame parlamentare.

Infine, evidenziava come il già citato parere, approvato dalla Commissione V del Senato, certificava che le disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2020 risultano conformi al contenuto proprio della legge di bilancio, come determinato ai sensi della vigente disciplina contabile.

2.1.5. *Le modifiche riguardanti le Tabelle*

In coerenza con il contenuto proprio della sezione seconda del DDL bilancio di cui si dirà *infra*, non sono più allegati al DDL la Tabella C (recante gli importi da iscrivere in bilancio per ciascuno degli anni del triennio per le leggi di spesa permanente, la cui quantificazione era rinviata alla legge di stabilità), la Tabella D (recante gli importi delle riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente, per ciascuno degli anni del triennio) e la Tabella E (recanti gli importi delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni del triennio per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni).

Si ripropongono, invece, quali allegati del DDL bilancio le Tabelle A e B¹⁷ che indicano, rispettivamente, le voci da includere nel Fondo speciale di parte corrente e nel Fondo speciale di conto capitale, con i relativi importi nel triennio. Detti fondi sono preordinati alla copertura finanziaria di iniziative legislative future e rappresentano una delle eventuali modalità di copertura finanziaria per gli emendamenti alla prima sezione, fermo restando il divieto di dequalificazione della spesa (da cui deriva la necessità di coprire oneri di parte corrente con le risorse contenute nella Tabella A e oneri di parte capitale con le risorse contenute nella Tabella B).

2.1.6. *La nota tecnico-illustrativa*

L'articolo 21, comma 12-*quater*, della Legge n. 196 del 2009 prescrive di allegare al disegno di legge di bilancio una nota tecnica illustrativa¹⁸. La nota, aggiornata al fine di tener conto delle modifiche approvate dal Parlamento, è articolata in tre parti: la prima esplicita le procedure di riclassificazione e i principali passaggi contabili necessari per la costruzione del raccordo tra le previsioni di carattere finanziario contenute nella legge di bilancio per il triennio di interesse e quelle programmatiche del conto economico dello Stato costruito secondo lo schema dei conti europei Sec 2010¹⁹; la seconda parte illustra la manovra di finanza pubblica (contenuto ed effetti sui saldi di finanza pubblica, gli interventi, le coperture ed il quadro programmatico del bilancio dello Stato); la terza parte infine espone il conto di cassa ed il conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Quanto al raccordo tra la legge di bilancio dello Stato per gli anni 2020-2022 ed il conto economico delle amministrazioni pubbliche, si fa rinvio alla Nota tecnica alla

¹⁷ A.S. 1586, Tomo II, pagg. 92 e 93.

¹⁸ http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/

¹⁹ A partire dalla Notifica relativa alla procedura sui *deficit* eccessivi di ottobre 2014, gli Stati membri dell'Unione europea hanno adottato il Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013 (Sec 2010) in sostituzione del precedente Regolamento CE del Consiglio, n. 2223/1996 (Sec 95).

citata legge di bilancio ed alle Tabelle riportate che illustrano la coerenza dei saldi programmatici del bilancio dello Stato e gli obiettivi programmatici di finanza pubblica contenuti nell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica del mese di dicembre 2018²⁰. Il raccordo sconta anche gli effetti della revisione del conto tendenziale della pubblica amministrazione nel suo complesso e del comparto Stato nello specifico, dovuta alla revisione del quadro macroeconomico intercorsa tra l'approvazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018 e della legge di bilancio 2019. Si è precisato che l'adeguamento del bilancio dello Stato al mutato quadro di riferimento macroeconomico avverrà in sede di predisposizione del disegno di legge di assestamento del bilancio 2019.

Si sottolinea che il bilancio dello Stato 2020 è integrato con gli effetti finanziari del decreto-legge n. 124 del 2019 (come presentato alle Camere) che costituisce parte integrante della manovra di finanza pubblica, formalmente "collegato" alla legge di bilancio.

Sul punto la Corte dei Conti²¹ ha evidenziato che ciò ripropone la necessità di riflettere sul mantenimento dell'attuale configurazione dell'istituto del provvedimento collegato, in quanto avulso dalla sessione di bilancio, nonostante tale configurazione derivi da un'esperienza in cui la manovra risultava in passato disseminata in vari provvedimenti e l'unificazione da ultimo intervenuta nell'unitaria legge di bilancio ha rappresentato, da questo punto di vista, un elemento di razionalizzazione delle modalità di approvazione della manovra di bilancio, confinando la figura del "collegato" alla realizzazione degli obiettivi del programma del Governo, una volta definiti i saldi con la pregressa sessione.

2.2. La seconda sezione del DDL bilancio

Il contenuto della seconda sezione è individuato dal comma 1-*sexies* e seguenti dell'art. 21 della Legge n. 196 del 2009.

Secondo la nuova struttura della legge di bilancio una parte della manovra, prima trattata nell'ambito della legge di stabilità, ora è di competenza della sezione seconda; quest'ultima, oltre alle determinazioni che le sono proprie ed a quelle relative alla flessibilità verticale ed orizzontale, contiene la parte relativa ai rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di cui alle corrispondenti tabelle C, D ed E della legge di stabilità.

La sezione reca le previsioni di entrata e di spesa, in termini di competenza e cassa, formate sulla base della legislazione vigente che tengono conto:

- a) dei parametri indicati nel DEF (l'andamento macroeconomico nazionale ed internazionale nel periodo di riferimento e le previsioni in termini di crescita, l'evoluzione dei prezzi, l'andamento dei conti con l'estero e del mercato del lavoro);

²⁰ Il documento è stato pubblicato in data 3 gennaio 2019 sul sito *internet* del Ministero dell'economia e delle finanze al seguente indirizzo internet: https://www.aranagenzia.it/attachments/article/9476/AggiornamentoQM-economico_e_di_FP.pdf

²¹ Si veda la relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2019), pag. 135 e segg.

- b) dell'aggiornamento delle previsioni per le spese per oneri inderogabili²² e fabbisogno²³;
- c) delle rimodulazioni proposte delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi²⁴;
- d) degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione.

Come evidenziato dalla Corte dei Conti²⁵, le modifiche all'ordinamento contabile approvate a partire dal 2016 hanno rivisitato profondamente la struttura della decisione di bilancio, in particolar modo la sezione II, nonché la connessa documentazione²⁶.

2.2.1. Le entrate finalizzate per legge

Il ddl di bilancio 2020 costituisce il quarto anno di applicazione della nuova normativa introdotta con le riforme operate nel 2016 dalla legge n.163 del 2016 e dai decreti legislativi n. 90²⁷ e n. 93²⁸ del 2016 (in particolare per effetto dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 90 del 2016). Con la nuova norma si è stabilito che per le entrate finalizzate per legge, che fino agli anni precedenti venivano indicate nel bilancio di previsione soltanto "per memoria" (ovvero, senza previsione o stanziamento), possono essere iscritte con il disegno di legge di bilancio, negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione e in quello dell'entrata, importi quantificati in rapporto all'andamento dei versamenti registrati nei singoli esercizi del triennio precedente a quello di iscrizione, ovvero, nei singoli esercizi successivi alla data di entrata in vigore della legge che dispone la destinazione delle entrate al finanziamento, nel caso in cui il numero di tali esercizi, sia inferiore a tre. È stata inoltre riconosciuta la possibilità di adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio

²² Sono oneri inderogabili le spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione. Vi rientrano le spese c.d. obbligatorie ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari ed internazionali, le spese per ammortamento di mutui nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

²³ Le spese di adeguamento al fabbisogno sono quelle, diverse dagli oneri inderogabili e da fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle Amministrazioni.

²⁴ Costituiscono fattori legislativi le spese autorizzate da espressa disposizione di legge che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa ed il periodo di iscrizione in bilancio.

²⁵ Per approfondimenti in merito a questa parte si veda Corte dei Conti, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri – quadrimestre settembre-dicembre 2018; pag. 48 e segg..

²⁶ Si legge nella relazione della Corte dei Conti (quadrimestrale settembre/dicembre 2018), pag. 49, che: “*Ne risulta modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente*”.

²⁷ Come modificato dalle norme di cui al D.Lgs. n. 116 del 2018.

²⁸ Come integrato dalle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 29 del 2018.

di riferimento, tramite le necessarie variazioni, con il disegno di legge di assestamento di bilancio di cui all'articolo 33, comma 1 della legge di contabilità.

Una innovazione è inoltre sopraggiunta nell'anno con l'approvazione del decreto-legge n.32 del 2019 (articolo 4-*quater*)²⁹. Al fine di assicurare la disponibilità in bilancio delle risorse finanziarie in un arco temporale adeguato alla tempistica di realizzazione delle spese di investimento, sulla base dello stato avanzamento lavori, si stabilisce che, in via sperimentale, per il triennio 2019-2021, le somme da iscrivere negli stati di previsione di ciascun Ministero, in relazione a variazioni di bilancio connesse alla riassegnazione di entrate finalizzate per legge a specifici interventi o attività, siano assegnate ai pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale, in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti da presentare contestualmente alla richiesta di variazione. La modifica secondo la norma citata è da mettere in relazione all'entrata in vigore del nuovo concetto di impegno di cui all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per cui l'imputazione degli impegni avviene agli esercizi in cui le obbligazioni assunte sono esigibili, dando pubblicità mediante divulgazione periodica delle informazioni relative agli impegni assunti per gli esercizi in cui l'obbligazione diviene esigibile³⁰. Si ricorda che l'esercizio 2019 è stato il primo esercizio di applicazione del nuovo concetto di impegno³¹.

La relazione alla sezione seconda del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente³² ha sottolineato che: *“Il principio di unità del bilancio dello Stato stabilisce che ogni spesa sia finanziata con una quota del complesso delle entrate e che ogni entrata finanzi una quota della spesa, stabilendo così il divieto dei tributi di scopo, a meno di eccezioni previste dalla legge come le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate*³³. *Le riassegnazioni di entrate consentono di effettuare in corso d'anno variazioni al bilancio per incrementare la disponibilità di taluni capitoli di spesa a fronte di risorse già affluite in specifici capitoli di entrata. Un ricorso frequente e per dimensioni rilevanti a questo*

²⁹ D.L. 18/04/2019, n. 32. Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici. Pubblicato nella Gazz. Uff. 18 aprile 2019, n. 92. L'articolo 4-*quater* è stato inserito dalla legge di conversione 14/06/2019, n. 55, pubblicata nella Gazz. Uff. 17 giugno 2019, n. 140.

³⁰ L'assunzione degli impegni è possibile solo in presenza delle necessarie disponibilità finanziarie, in termini di competenza e di cassa e dei seguenti elementi costitutivi: la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato. L'impegno può essere assunto solo in presenza, sulle pertinenti unità elementari di bilancio, di disponibilità finanziarie sufficienti, in termini di competenza, a far fronte in ciascun anno alla spesa imputata in bilancio e, in termini di cassa, a farvi fronte almeno nel primo anno, garantendo comunque il rispetto del piano finanziario dei pagamenti (Cronoprogramma), anche mediante l'utilizzo degli strumenti di flessibilità stabiliti dalla legislazione vigente in fase gestionale o in sede di formazione del disegno di legge di bilancio. Nel caso di trasferimenti di somme ad amministrazioni pubbliche, l'impegno di spesa può essere assunto anche solamente in presenza della ragione del debito e dell'importo complessivo da impegnare, qualora i rimanenti elementi costitutivi dell'impegno indicati al secondo periodo del presente comma siano individuabili all'esito di un iter procedurale legislativamente disciplinato.

³¹ Vedi l'art. 9, comma 2, D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 93.

³² Si veda in particolare A.S 1586, pag. 34 e ss.

³³ Articolo 24, legge n. 196 del 2009.

strumento indebolisce la funzione allocativa del bilancio e può inficiare la capacità di programmazione finanziaria delle amministrazioni. Nel corso degli anni, alcune entrate finalizzate per legge hanno dimostrato una dinamica stabile e prevedibile, tale da consentire la programmazione della spesa a essa collegata”.

Ai sensi dell’articolo 23, comma 1-*bis*, della legge n. 196 del 2009, le Amministrazioni hanno proceduto, in sede di formazione del bilancio, ad iscrivere negli stati di previsione della spesa – e in quello di entrata - gli importi relativi a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio quali entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività³⁴.

La procedura, cosiddetta “stabilizzazione delle riassegnazioni”, rende disponibili già a inizio anno, gli stanziamenti corrispondenti a entrate finalizzate per legge i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo, favorendo l’operatività delle strutture e riducendo il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso d’esercizio³⁵.

Come negli anni precedenti, la stabilizzazione delle riassegnazioni ha riguardato tutti i Ministeri, a eccezione del Ministero degli esteri e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per i quali i proventi riassegnabili non sono sufficientemente determinabili o presentano carattere di aleatorietà. Le tipologie di entrate stabilizzate in riassegnazione sono, nella maggior parte dei casi, legate al versamento di contributi per servizi resi dall'amministrazione oppure a diritti e tributi, a contributi comunitari in somma stabilita per legge. Nel complesso, il disegno di legge di bilancio 2020-2022 include la stabilizzazione di proventi finalizzati per legge che si prevede di incassare, per un ammontare di circa 1.561 milioni che però dal lato della spesa diventano 1.516 milioni di euro per ciascun anno (ciò è dovuto alla normativa di riferimento che in taluni casi prevede una riassegnazione parziale delle entrate e in altri casi all'effetto di norme di riduzione della spesa). Il dato è in crescita rispetto all'anno precedente in cui erano stati stabilizzati 1.470 milioni in entrata per ciascun anno e 1.424 milioni di euro in uscita per il 2019³⁶. L'aumento è legato sia alla revisione di alcune entrate già stabilizzate con la legge di bilancio 2019 sia a nuove stabilizzazioni relative a proventi attesi da altre entrate di scopo con caratteristiche di stabilità e verificabilità (per circa 93 milioni), mentre altre entrate sono state eliminate dalla riassegnazione preventiva³⁷. Le entrate oggetto di procedura di stabilizzazione si avvicinano al 20 per cento delle entrate che sono riassegnate (18,5 per cento delle riassegnazioni effettuate

³⁴ Per approfondimenti si veda la [circolare n. 1](#) del MEF – RGS del 17/01/2020.

³⁵ Si ricorda che con il nuovo comma 6-*bis* dell'art. 36 della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 5 del D.Lgs. n. 116 del 2018, si prevede che, in apposito allegato conoscitivo al rendiconto generale dello Stato, con riferimento alle entrate finalizzate per legge sono illustrati per ciascun Ministero e per unità elementare di bilancio dell'entrata e della spesa, le entrate affluite e le spese sostenute nell'esercizio in relazione ai servizi e alle attività prestatate dalle amministrazioni centrali a favore di soggetti pubblici o privati, con separata indicazione di ciascuna voce di spesa.

³⁶ Per approfondimenti si veda il dossier Senato/Camera del 10 dicembre 2018 schede di lettura A.S. 981, sezione II - Analisi del bilancio dello Stato.

³⁷ Si tratta delle entrate dal sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri) che è stato soppresso, delle entrate dalle società aeroportuali e delle entrate per diritti di segreteria di comuni, province e comunità montane.

nell'esercizio 2018).

La tabella seguente espone le entrate stabilizzate per Ministero e missione³⁸:

Tabella 1 - Entrate riassegnabili stabilizzate in previsione di spesa 2020-2022

(importi in milioni di euro)

Amministrazione	Missione	Importo stabilizzato 2020	Importo stabilizzato 2021	Importo stabilizzato 2022
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE		1.234.975.993	1.234.975.993	1.234.975.993
	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	89.088.815	89.088.815	89.088.815
	Ordine pubblico e sicurezza	424.238	424.238	424.238
	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.309.662	1.309.662	1.309.662
	Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	4.153.278	4.153.278	4.153.278
	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	140.000.000	140.000.000	140.000.000
	Debito pubblico	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO		55.500.000	55.500.000	55.500.000
	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	28.700.000	28.700.000	28.700.000
	Regolazione dei mercati	26.800.000	26.800.000	26.800.000
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA		5.600.000	5.600.000	5.600.000
	Giustizia	4.800.000	4.800.000	4.800.000
	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	800.000	800.000	800.000
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA		1.489.380	1.489.380	1.489.380
	Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	1.489.380	1.489.380	1.489.380
MINISTERO DELL'INTERNO		61.380.561	61.380.561	61.380.561
	Ordine pubblico e sicurezza	19.568.000	19.568.000	19.568.000
	Soccorso civile	23.997.295	23.997.295	23.997.295
	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	17.815.266	17.815.266	17.815.266
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE		9.731.000	9.731.000	9.731.000
	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	9.731.000	9.731.000	9.731.000
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		54.349.900	54.349.105	54.349.105
	Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	46.209.900	46.209.105	46.209.105
	Infrastrutture pubbliche e logistica	4.600.000	4.600.000	4.600.000
	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.540.000	3.540.000	3.540.000
MINISTERO DELLA DIFESA		50.200.000	50.200.000	50.200.000
	Difesa e sicurezza del territorio	19.000.000	19.000.000	19.000.000
	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3.200.000	3.200.000	3.200.000
	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	28.000.000	28.000.000	28.000.000
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO		5.450.000	5.450.000	5.450.000
	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	5.450.000	5.450.000	5.450.000
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI		28.680.000	28.680.000	28.680.000
	Ricerca e innovazione	2.500	2.500	2.500
	Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	28.677.500	28.677.500	28.677.500
MINISTERO DELLA SALUTE		9.620.000	9.620.000	9.620.000
	Tutela della salute	9.620.000	9.620.000	9.620.000
TOTALE		1.516.976.834	1.516.976.039	1.516.976.039

³⁸ Fonte: A.S. 1586, Tomo I, pag. 37.

2.2.2. *La flessibilità di bilancio*

Negli ultimi anni, nelle more del completamento della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, diverse norme di natura transitoria hanno contribuito ad ampliare la **flessibilità in fase gestionale** del bilancio dello Stato, ossia la facoltà (entro certi limiti) di rimodulare l’allocazione iniziale delle risorse iscritte in bilancio con atti amministrativi e quindi senza la necessità di ulteriori interventi legislativi. Il ricorso alle varie forme di flessibilità di bilancio si è reso indispensabile nei casi in cui, successivamente all’approvazione parlamentare del bilancio di previsione, il verificarsi nel corso della gestione di eventi impreveduti ha reso l’allocazione delle risorse non più appropriata in relazione agli obiettivi; in altri casi, la disponibilità di un adeguato margine di flessibilità ha rappresentato un elemento indispensabile per il razionale impiego delle risorse nell’ambito di una medesima Amministrazione anche tenuto conto dell’entità delle manovre di finanza pubblica che hanno inciso sul bilancio dello Stato.

La facoltà di ricorrere a strumenti di flessibilità si è progressivamente articolata e diversificata in relazione sia alla fase di bilancio sia all’orizzonte temporale in cui può esercitarsi. In tal senso si distingue:

- la flessibilità di tipo **verticale**, che si esercita nell’ambito di una stessa annualità di bilancio e riguarda variazioni compensative tra diversi livelli di spesa (come ad esempio all’interno di un programma o tra programmi della stessa missione, ovvero tra programmi di missioni diverse nello stesso stato di previsione);
- la flessibilità di tipo **orizzontale**, che si esercita nell’ambito delle diverse annualità degli stati di previsione nel rispetto del limite di spesa complessivo autorizzato dalla legge (ad esempio tra gli esercizi del bilancio pluriennale, ovvero per la reinscrizione, in coda all’anno terminale, degli stanziamenti totalmente non impegnati riferibili a leggi pluriennali di spesa).

Al fine di riordinare e dare certezza al quadro complessivo delle regole dettate dalla normativa contabile, l’articolo 5 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 e gli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 12 maggio 2016 n. 93, hanno introdotto, **in via permanente**, strumenti che ampliano e rendono organica la disciplina in materia di flessibilità di bilancio, sia in sede previsionale (predisposizione del DLB) sia in fase gestionale.

In materia, l’articolo 23, comma 3, consente, infatti, con la seconda sezione, **all’interno** di ciascuno **stato di previsione** per motivate esigenze e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati³⁹:

- a) la rimodulazione **in via compensativa**:
- delle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative a fattori legislativi anche **tra missioni diverse** ivi incluse le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni di spesa in conto

³⁹ La specificazione riferita ai saldi programmati è stata introdotta con l’art. 4, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 116 del 2018.

capitale rimodulate ai sensi dell'art. 30, comma 2⁴⁰ (il previgente testo dell'articolo 23, comma 3, limitava tale facoltà all'interno di un singolo programma o fra programmi della stessa missione di spesa), fermo restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione verticale);

- delle dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni di spesa per l'**adeguamento** delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel **Cronoprogramma dei pagamenti**⁴¹, novità importante rispetto al passato, restando anche in questo caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione orizzontale).

b) il **rifinanziamento, definanziamento e riprogrammazione**, per un periodo temporale anche pluriennale, delle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative ai fattori legislativi⁴². Si tratta di operazioni che, nel quadro normativo previgente, erano operate dalla legge di stabilità attraverso le tabelle C, D, ed E. Le variazioni non sono più rappresentate in via autonoma ma riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio e mantengono evidenza contabile solo per finalità conoscitive. Il nuovo comma 3-ter dell'articolo 23 della legge di contabilità prevede infatti che in appositi allegati al DDL bilancio siano indicati, per ciascun Ministero e per ciascun programma, le autorizzazioni legislative di spesa di cui si propone la modifica ed i corrispondenti importi. Gli allegati sono aggiornati all'atto del passaggio del DDL bilancio tra i due rami del Parlamento⁴³.

Si rammenta, inoltre, per completezza, che il D.Lgs. n. 90 del 2016 ha introdotto maggiori ambiti di **flessibilità anche nella fase gestionale** del bilancio, con l'obiettivo di assicurare una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse e velocizzare i pagamenti in linea con i tempi previsti dalle norme vigenti; tuttavia le innovazioni recate dal decreto legislativo n. 116 del 2018, correttivo del citato decreto legislativo n. 90 del 2016 in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello

⁴⁰ Il riferimento alle possibilità di rimodulazione alle dotazioni di spesa in conto capitale ed alle dotazioni finanziarie rimodulate ai sensi dell'art. 30, comma 2 è stato introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 116 del 2018.

⁴¹ Il comma 1-ter dell'articolo 23 della legge di contabilità (introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 93 del 2016, attuativo della delega in materia di potenziamento del bilancio di cassa) stabilisce che, ai fini della predisposizione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, le previsioni pluriennali di competenza e di cassa iscritte nel bilancio dello Stato sono formulate mediante la predisposizione di un apposito piano finanziario dei pagamenti (detto Cronoprogramma), recante dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel triennio, distinguendosi la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza. È altresì stabilito che le dotazioni di competenza, in ciascun anno, si adeguino a tale piano, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla normativa vigente.

⁴² In sostanza, le variazioni di autorizzazioni legislative di spesa, sia di parte corrente sia a carattere pluriennale in conto capitale, prima effettuate con le **tabelle C, D ed E della legge di stabilità**, ai sensi dell'ex articolo 11, comma 3, lettere d), e) ed f) della legge n. 196, possono ora essere effettuate nell'ambito della seconda sezione del disegno di legge di bilancio.

⁴³ Per la prima lettura A.S. 1586, Tomo I, pag. 320 e ss. per la seconda lettura A.C. 2305, Allegato, pag. 200-206 e 235 e ss. (Allegati conoscitivi: rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti previsti a legislazione vigente).

Stato, prevedono in particolare nuovi allegati al disegno di legge di bilancio, precisazioni sulle regole di rimodulazione delle risorse in fase di previsione, modifiche al processo di soppressione delle contabilità speciali e l'introduzione di meccanismi di flessibilità in gestione tramite i cosiddetti fondi scorta. Inoltre, innovazioni sono state recate anche dal decreto legislativo n. 29 del 2018, correttivo del decreto legislativo n. 93 del 2016 inerente il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, che concernono, in particolare, il nuovo meccanismo di determinazione della fase dell'assunzione dell'impegno di spesa e il nuovo concetto di accertamento qualificato sul lato delle entrate.

Da ultimo, nel corso del 2019, con la conversione del decreto-legge n. 32 del 2019 (articolo 4-*quater*) si è introdotta la possibilità di disporre alcune variazioni di bilancio con decreti del Ragioniere generale dello Stato anziché con provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze⁴⁴. Tuttavia non sono state modificate le corrispondenti norme della legge di contabilità (art.24, c.5-*bis*, art.29, c.2, art.33, c.4-*ter*) che così ancora recano l'imputazione al Ministro dell'economia, su proposta del ministro interessato. Al riguardo, la Corte dei Conti ha osservato che "in base alla modifica normativa citata, non è dato conoscere se venga meno anche il potere di proposta da parte del ministro competente, che non risulta soppresso: sul piano formale, la innovazione non è infatti costruita con il sistema della novella, a testimonianza di una tecnica legislativa discutibile, trattandosi della legge di contabilità e di una modifica, in particolare, senza un termine. La modifica dunque riveste carattere istituzionale e ad un primo esame - ferme rimanendo eventuali, future interpretazioni ad opera di circolari - sembra incrementare ulteriormente il grado di flessibilità del sistema. Ciò senza considerare qui i profili più ampi della modifica sul piano delle fonti e della responsabilità in merito alle variazioni contabili in questione"⁴⁵.

Si rileva che la flessibilità in formazione è stata esercitata nel bilancio 2020 in misura limitata rispetto al totale della spesa potenzialmente interessata (per 2,2 miliardi di rimodulazioni complessive, pari a circa il 3% delle dotazioni finanziarie previste per i fattori legislativi a legislazione vigente, in riduzione rispetto al 4% utilizzato l'esercizio precedente).

⁴⁴ Si tratta di fattispecie previste dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) riguardanti variazioni di bilancio occorrenti per l'iscrizione nei diversi stati di previsione della spesa interessati delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività (articolo 24, comma 5-*bis*); variazioni di bilancio con prelevamento dai fondi speciali per la reinscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale (articolo 27); variazioni di bilancio con prelevamento dal fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (articolo 29); variazioni compensative disposte nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero, aventi ad oggetto stanziamenti di spesa, anche se appartenenti a titoli diversi, iscritti nella categoria 2 (consumi intermedi) e nella categoria 21 (investimenti fissi lordi), con esclusione dei fattori legislativi e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili (articolo 33, comma 4-*ter*); variazioni di bilancio in termini di competenza, cassa e residui necessarie alla ripartizione anche tra diversi Ministeri di fondi da ripartire istituiti per legge, salvo che non sia diversamente previsto dalla legge medesima (33, comma 4-*sexies*).

⁴⁵ Cfr. Corte dei Conti, Relazione quadrimestrale n.2 del 2019, p. 19-20

2.2.3. Le rimodulazioni proposte nel DDL bilancio 2020

Le rimodulazioni in senso “**verticale**”, ossia variazioni compensative nell’anno tra spese predeterminate da leggi vigenti (fattori legislativi), hanno determinato una riallocazione complessiva della spesa pari a 260,6 milioni di euro nel 2020 che ha interessato principalmente il Ministero dell'economia e delle finanze (78% delle variazioni effettuate).

Tabella 2 - Rimodulazioni compensative verticali di spese per fattori legislativi per Ministero (art. 23, co 3, lett. a)

(importi in milioni di euro)

	Flessibilità verticale (variazioni assolute)			
	2020	2021	2022	Totale rimodulazioni triennio
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	202,00	40,00	40,00	282,00
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,04	0,00	0,00	0,04
MINISTERO DELL'INTERNO	26,91	26,91	25,71	79,52
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	28,24	0,00	0,00	28,24
MINISTERO DEI BENI CULTURALI	3,45	0,00	0,00	3,45
MINISTERO DELLA SALUTE	0,03	0,03	0,03	0,08
Totale rimodulazioni verticali (variazioni assolute)	260,64	66,91	65,71	393,25

Nota. Gli importi indicati per le rimodulazioni verticali si riferiscono al valore assoluto delle risorse complessivamente riallocate nell’esercizio di riferimento per consentire la rappresentazione della dimensione finanziaria dell’utilizzo di tale strumento di flessibilità. Nel complesso, si tratta di rimodulazioni compensative nell’ambito dello stesso anno.

Le rimodulazioni in senso “**orizzontale**” ovvero tra esercizi finanziari diversi, hanno avuto un impatto più rilevante, soprattutto sugli stanziamenti in conto capitale per effetto degli adeguamenti al piano finanziario dei pagamenti⁴⁶. La rimodulazione pluriennale degli stanziamenti operata nel DDL iniziale ha portato a una riduzione di 544 milioni per il 2020 e 1.505 milioni per il 2021 mentre invece è previsto un aumento di 2.232 milioni per il 2022. Il Ministero dell'economia e delle finanze è stato il dicastero che ha effettuato la maggior quota di rimodulazioni principalmente per interventi in conto capitale relativi a SIMEST, per il fondo di rotazione per le politiche comunitarie e per l'edilizia sanitaria.

⁴⁶ Nell’ottica di favorire l’erogazione delle risorse stanziati in coerenza con le scelte allocative espresse dalla decisione parlamentare, in relazione alla formulazione delle previsioni pluriennali di competenza e cassa, si segnala l’obbligo di predisporre un apposito piano finanziario dei pagamenti (il c.d. Cronoprogramma), il quale contiene dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, distinguendo la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza. È inoltre previsto che le dotazioni di competenza, in ciascun anno, si adeguino a tale piano, fermo restando l’ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla normativa vigente (cfr. il comma 1-ter dell’art. 23 della Legge di contabilità e finanza pubblica).

Si possono quindi, con la seconda sezione, effettuare rimodulazioni delle autorizzazioni di spesa pluriennali in conto capitale in relazione a quanto previsto nel c.d. cronoprogramma, con l’obiettivo di allineare i pagamenti rispetto all’assunzione degli impegni. Le quote di competenza stanziati annualmente potranno essere rimodulate nel triennio in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. Le quote stanziati non utilizzate alla fine dell’esercizio potranno essere riscritte in sede di legge di bilancio nella competenza degli esercizi successivi in relazione ai pagamenti previsti in detti esercizi nel cronoprogramma (art. 30 della legge di contabilità). In apposito allegato al DDL bilancio è data evidenza delle rimodulazioni proposte.

Tabella 3 - Flessibilità orizzontale (inclusi adeguamenti al cronoprogramma e rimodulazioni di leggi pluriennali) (art. 23, co 3, lett. a, art. 30, co. 2)

(importi in milioni di euro)

	Flessibilità orizzontale (inclusi adeguamenti al cronoprogramma e rimodulazioni di leggi pluriennali)			
	2020	2021	2022	anni successivi
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	-451,12	-1526,72	2227,08	-249,23
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	-15,12	15,12	0,00	0,00
MINISTERO DELL'INTERNO	-22,26	13,67	9,48	-0,89
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	-39,30	29,30	10,00	0,00
MINISTERO DELLA DIFESA	-3,45	-3,70	7,15	0,00
MINISTERO DELLA SALUTE	-12,90	-33,25	-21,85	68,00
Totale rimodulazioni orizzontali	-544,16	-1505,58	2231,86	-182,12

Con il disegno di legge di bilancio per il 2020-2022, le amministrazioni centrali hanno altresì potuto esercitare la facoltà di **reiscrizione**, con la legge di bilancio, delle somme stanziata annualmente nel bilancio dello Stato non impegnate alla chiusura dell'esercizio nella competenza degli esercizi finanziari successivi, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti (art. 30, co. 2)⁴⁷. Si rileva che non è disponibile nella relazione allegata al disegno di legge un'analisi aggregata degli effetti di tale facoltà, ma solo degli elenchi allegati ai singoli stati di previsione. Nel complesso, comunque analizzando tali elenchi, si rileva che questa nuova facoltà è stata esercitata da 7 Ministeri (1 in più rispetto all'anno precedente), per circa 2 miliardi di euro che, non impegnati nell'esercizio 2019, sono stati reiscritti negli esercizi successivi, di cui quasi la metà nel 2020 (nel dettaglio si tratta di circa 967 milioni nel 2020, circa 459 milioni nel 2021, circa 192 milioni nel 2022 e circa 428 milioni negli esercizi successivi).

2.2.4. La nuova nota di variazioni

Ai sensi dell'art. 21, comma 12, della legge n. 196 del 2009, il Governo è tenuto a predisporre una Nota di variazioni, da approvare prima della votazione finale del disegno di legge di bilancio, da cui risultino, per ogni passaggio parlamentare, sia le modifiche introdotte alla seconda sezione dagli emendamenti ad essa direttamente riferiti, sia gli effetti prodotti dalle disposizioni contenute nella prima sezione, come modificata nel corso dell'esame parlamentare. Per effetto dell'unificazione dei due precedenti disegni di legge di stabilità e di bilancio, i prospetti per unità di voto e gli allegati tecnici per capitoli presentano ora l'intero bilancio dello Stato e non soltanto le unità e i capitoli che hanno subito variazioni per effetto degli emendamenti al disegno di legge; le variazioni connesse agli emendamenti approvati sono esposte in apposite colonne, distintamente per la sezione I e la sezione II.

⁴⁷ Tale facoltà di reiscrizione, inizialmente prevista con riferimento alle sole autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale non permanenti, è stata estesa in via sperimentale per il triennio 2019-2021 anche alle autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali (art.4-*quater*, DL 32/2019).

In relazione alla manovra 2020 la prima Nota di variazioni al bilancio è stata presentata al Senato della Repubblica ⁴⁸ ed è stata esaminata sia dalla 5^a Commissione permanente sia dall'Assemblea il 16 dicembre 2019⁴⁹. La stessa Nota di variazioni al bilancio è stata poi presentata alla Camera il 17 dicembre 2019⁵⁰ ed è stata parimenti esaminata dalla V Commissione permanente e dall'Assemblea della Camera dei deputati dal 18 al 24 dicembre 2019 ⁵¹.

Al fine di consentire una rappresentazione di sintesi dell'impatto finanziario del DDL bilancio, in esito alla seconda lettura si riportano di seguito, due prospetti, allegati alla nota di variazioni, che recano evidenza, in termini di competenza e cassa e per l'anno 2020 delle variazioni finanziarie al DDL bilancio conseguenti agli emendamenti approvati, con distinta rappresentazione degli effetti riferibili a ciascuna sezione del DDL⁵².

**NOTA DI VARIAZIONI 2020 INTEGRATO (SEZIONE II SEZIONE I)
COMPETENZA**

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB a LV + effetti Sez. II 2020	Effetti finanziari Sezione I	Bilancio integrato (Sez. I + Sez. II) 2020	Emendamenti Sez. II	Emendamenti Sez. I	Sez. II risultante	Sez. I risultante	Integrato (Sez. II Sez. I) + emendamenti 2020
ENTRATE								
Tit. 1	531.845	- 18.880	512.965	1.936	- 1.300	533.781	- 20.180	513.601
Tit. 2	67.947	228	68.175	2	- 105	67.949	123	68.072
Tit. 3	2.316	-	2.316	-	-	2.316	-	2.316
<i>Entrate finali</i>	602.108	-18.652	583.456	1.938	- 1.405	604.046	- 20.057	583.989
SPESE								
Tit. 1 (netto interessi)	529.973	- 370	529.603	987	76	530.959	- 294	530.665
<i>Interessi</i>	76.740	-8	76.732	0	0	76.740	- 8	76.732
Tit. 2	52.162	3.556	55.719	- 458	- 74	51.704	3.482	55.186
<i>Spese finali</i>	658.875	3.179	662.054	529	1	659.404	3.180	662.584

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-6.920	-18.274	-25.195	951	-1.481	-5.970	-19.755	-25.725
Saldo netto da finanziare	-56.767	-21.831	-78.598	1.409	-1.406	-55.358	-23.237	-78.595
Ricorso al mercato	-291.607	-21.831	-313.438	1.409	-1.406	-290.198	-23.237	-313.435

⁴⁸ [A.S. 1586/I](#)

⁴⁹ Si vedano i resoconti della [Commissione Bilancio](#) e dell'[Assemblea](#).

⁵⁰ Si veda [A.C. 2305/I](#).

⁵¹ Si vedano i [resoconti](#) della Commissione Bilancio e dell'Assemblea.

⁵² Si fa rinvio alla nota di variazioni per la rappresentazione, in analoghi prospetti di sintesi, delle variazioni finanziarie in termini di competenza e cassa al DDL bilancio per gli anni 2020 e 2021 conseguenti agli emendamenti approvati dall'altro ramo del Parlamento.

NOTA DI VARIAZIONI 2020 INTEGRATO (SEZIONE II SEZIONE I)
CASSA

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB a LV + effetti Sez. II 2020	Effetti finanziari Sezione I	Bilancio integrato (Sez. I + Sez. II) 2020	Emendamenti Sez. II	Emendamenti Sez. I	Sez. II risultante	Sez. I risultante	Integrato (Sez. II Sez. I) + emendamenti 2020
ENTRATE								
Tit. 1	507.153	- 18.880	488.273	1.936	- 1.300	509.089	- 20.180	488.909
Tit. 2	53.501	228	53.729	2	- 105	53.503	123	53.626
Tit. 3	2.271	-	2.271	-	-	2.271	-	2.271
<i>Entrate finali</i>	562.925	-18.652	544.273	1.938	- 1.405	564.863	- 20.057	544.806
SPESE								
Tit. 1 (netto interessi)	544.500	- 370	544.130	987	76	545.487	- 294	545.193
<i>Interessi</i>	76.740	-8	76.732	0	0	76.740	- 8	76.732
Tit. 2	47.843	3.530	51.373	- 458	- 277	47.385	3.253	50.638
<i>Spese finali</i>	669.083	3.153	672.236	529	- 202	669.612	2.951	672.563

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-60.586	-18.274	-78.860	951	-1.481	-59.635	-19.755	-79.390
Saldo netto da finanziare	-106.158	-21.805	-127.963	1.409	-1.203	-104.749	-23.008	-127.757
Ricorso al mercato	-340.998	-21.805	-362.803	1.409	-1.203	-339.589	-23.008	-362.597

2.2.5. Il rapporto annuale sulle spese fiscali

Il quarto Rapporto annuale sulle spese fiscali (2019) è allegato allo stato di previsione delle entrate del disegno di legge di bilancio per l'anno 2020. Il Rapporto elenca un totale di 532 spese fiscali, rispetto alle 513 del rapporto 2018 suddividendole per 19 missioni di spesa considerate nel bilancio dello Stato⁵³.

Le disposizioni prevedono che le spese fiscali siano “raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità”. Per quanto riguarda le categorie omogenee, la Commissione⁵⁴ incaricata di redigere il rapporto in argomento, ha deciso di fare riferimento alle missioni di spesa considerate nel bilancio dello Stato. Questa scelta contabile agevola peraltro “i confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità”. Dalle 34 missioni del bilancio dello Stato, sono state escluse le voci non rilevanti. Come già indicato nel “Rapporto annuale sulle spese fiscali 2017”, l’elenco utilizzato è composto delle voci che possono essere confrontate anche con la classificazione delle spese COFOG in sede Ue.

⁵³ La missione 29, Politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica, è quella che presenta il numero più elevato di spese fiscali (116), seguita dalla missione 24, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (86), dalla missione 11, Competitività e sviluppo delle imprese (66) e dalla missione 26, Politiche per il lavoro (44).

⁵⁴ Tale Commissione è stata istituita con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze il 28 aprile 2016 e ha provveduto a redigere il “Primo Rapporto annuale sulle spese fiscali (2016)”, allegato allo stato di previsione dell’entrata del bilancio dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017–2019.

Per l'anno 2020, le 532 spese fiscali ammontano complessivamente a -62,3 miliardi di euro (-64,5 nel 2021 e -62,9 nel 2022). Nel 2020 la maggior parte delle spese fiscali incide sull'IRPEF: -44,4 miliardi di euro (70,6%) e secondariamente sulle imposte di registro, di bollo e ipocastatali: -5,7 miliardi di euro (9,1%).

2.2.6. *Gli effetti di retroazione in termini di maggiori entrate tributarie e contributive; effetti indiretti ed indotti*

Nella determinazione dei saldi di bilancio del triennio in esame, 2020-2022, non sono stati evidenziati effetti di retroazione macroeconomica derivanti dalla manovra di finanza pubblica, a differenza invece di quanto fatto in occasione della legge di bilancio per il 2017⁵⁵; in questa ultima le misure di stimolo all'economia derivanti dal complesso della manovra avevano fatto ipotizzare un impatto macroeconomico positivo sul PIL nominale programmatico in termini di maggiore crescita⁵⁶ e quindi di maggiori entrate tributarie e contributive di seguito rappresentate:

(Miloni di euro)

	Spesa/ Entrata	Natura	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto P.A.		
			2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Effetti retroazione			350,0	1.050,0	2.200,0	350,0	1.050,0	2.200,0	350,0	1.050,0	2.200,0
Maggiori entrate tributarie	E	T	246,0	704,0	1.600,0	246,0	704,0	1.600,0	246,0	704,0	1.600,0
Maggiori entrate contributive	E	T				104,0	346,0	600,0	104,0	346,0	600,0
Maggiori entrate contributive	S	C	-104,0	-346,0	-600,0						

Sotto il profilo metodologico, per "effetto di retroazione" si intende l'impatto macroeconomico sul PIL ascrivibile al complesso delle misure e delle politiche attuate con la manovra di bilancio⁵⁷. In tale prospettiva, si analizzano e quantificano gli effetti indiretti ed indotti⁵⁸ nel loro insieme in un'ottica più ampia rispetto alla valutazione degli effetti finanziari a livello di singolo settore⁵⁹.

⁵⁵ In tal senso l'UPB ha evidenziato, nell'audizione del 7 novembre 2016 svolta nell'ambito dell'attività conoscitiva sul DDL del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2017 e del bilancio pluriennale 2017-2019, che la voce relativa agli effetti di retroazione può emergere (e quindi entrare nei prospetti riepilogativi della manovra) nella misura in cui il provvedimento proposto abbia una entità tale da indurre una variazione delle variabili macroeconomiche, stimata nell'ambito di un modello di previsione dell'economia. Ha inoltre sottolineato che l'adozione di questa metodologia di evidenziazione degli effetti di retroazione implica che l'impatto sulle variabili di natura fiscale dovrà essere indicato anche in situazioni di manovre di contenimento del deficit, con l'effetto di richiedere l'attivazione di risorse aggiuntive di copertura.

⁵⁶ Si ricorda che la RT annessa al citato disegno di legge di bilancio per il 2017 (A.C. 4127) ha quantificato effetti di retroazione per il 2017 in 350 mln di euro, per il 2018 in 1.050 mln di euro e per il 2019 in 2.200 mln di euro derivanti essenzialmente dalla maggiore crescita per le retribuzioni private, per i consumi nominali e soprattutto per gli investimenti in opere pubbliche, la messa in sicurezza di infrastrutture scolastiche e viarie in chiave antisismica, nonché per gli investimenti in beni strumentali allo svolgimento delle attività economiche. Per approfondimenti si veda il documento di base del servizio Bilancio del Senato n. 55 del maggio 2017 relativo alla decisione di bilancio per il triennio 2017-2019. Si richiama l'attenzione sul fatto che, in quell'occasione, pur avendo stimato e contabilizzato rilevanti effetti di retroazione, la RT era stata estremamente sintetica nel dare conto degli effetti stessi; analogo rilievo era stato espresso anche dalla Corte dei conti in: Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016 - pag. 50.

⁵⁷ Tali effetti potrebbero essere di segno positivo (dando luogo a maggiori entrate tributarie e contributive) laddove associati a misure espansive, di stimolo ed incentivazione alla crescita ed allo sviluppo economico ovvero di segno contrario se riferibili a manovre volte nel complesso essenzialmente al consolidamento del debito ovvero al contenimento del deficit.

⁵⁸ Sotto il profilo metodologico, si ricorda che in occasione della manovra di bilancio si ritiene ammissibile poter quantificare e contabilizzare non soltanto gli effetti finanziari diretti associabili alle misure di stimolo

Si rammenta che, se da un lato gli effetti diretti sono quelli immediatamente ascrivibili alla innovazione normativa, a parità di condizioni e sulla base delle grandezze macro economiche definite prima dell'intervento normativo e da questo direttamente incise, gli effetti indiretti (più precisamente gli effetti indiretti automatici) sono quelli determinati dalle interazioni inevitabili conseguenti alla modifica normativa (per esempio un effetto indiretto di un aumento delle aliquote contributive è una riduzione del gettito fiscale, stante i criteri normativi vigenti che presiedono alla determinazione della base imponibile). Gli effetti indotti (effetti indiretti discrezionali) sono invece quelli che si determinano in virtù delle modifiche dei comportamenti degli operatori economici, indotte dalla variazione dello scenario di riferimento nel quale tali operatori agiscono.

Si richiama l'attenzione sulla significativa presenza di elementi di soggettività in ordine alla quantificazione *ex ante* di effetti di retroazione e quindi del rischio di sovrastime che potrebbero derivare dalla possibilità di una duplice contabilizzazione degli stessi in sede di quantificazione della singola misura nei casi in cui vengano considerati e contabilizzati effetti indiretti/indotti e di valutazione dell'impatto macroeconomico complessivo.

In via ulteriore si osserva, in termini generali, che la stima *ex ante* degli effetti indotti pone questioni di natura metodologica che si riflettono sul carattere prudenziale della stessa e quindi sulla correttezza di una loro utilizzazione a copertura di oneri finanziari. In ogni caso, stante l'elevato livello di aleatorietà che connota la realizzazione di tali effetti e la loro stima (anche per i profili di imputazione temporale dell'impatto), appare necessaria grande attenzione; inoltre le stime devono essere supportate ed illustrate con elementi e informazioni approfondite che consentano di ripercorrere il procedimento logico-matematico attraverso il quale si è giunti alla determinazione dei valori ed alla loro distribuzione nell'arco temporale della manovra.

2.2.7. *La Relazione tecnica*

La legge di bilancio, come riformata nel 2016 (dall'art. 2, comma 3, lett. g)), Legge 4 agosto 2016, n. 163), contiene una relazione tecnica nella quale sono indicati:

- a) la quantificazione degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione normativa introdotta nell'ambito della prima sezione;
- b) i criteri essenziali utilizzati per la formulazione, sulla base della legislazione vigente, delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella seconda sezione;
- c) elementi di informazione che diano conto della coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici di cui all'articolo 10-*bis*, comma 1.

alla crescita ma anche quelli c.d. indiretti ed indotti ad esse riferibili, con impatto non soltanto nel settore specifico dell'intervento ma anche sul sistema economico nel suo complesso; ciò in quanto la manovra di bilancio, diversamente da quella espressa da altri provvedimenti *infra* annuali, si caratterizza per l'ampiezza del suo oggetto che attiene alla definizione del quadro tendenziale a legislazione vigente e di quello programmatico per il triennio considerato riferito al complesso dei conti pubblici nazionali

⁵⁹ Effetti di norma stimati dalla RT associata alla misura.

Rispetto all'ordinamento precedente in cui era presente solo la relazione tecnica della legge di stabilità ora divenuta prima sezione della legge di bilancio, la documentazione risulta quindi arricchita di ulteriori contenuti.

Nel merito la Corte dei conti⁶⁰ evidenzia quale profilo problematico il grado di dettaglio e di esaustività della Relazione tecnica concernente la legislazione vigente. Sul punto sarebbe stata necessaria un'attenzione particolare al fine di consentire una verifica della sostenibilità del quadro tendenziale⁶¹ presentato ed al contempo permetterne una ricostruzione almeno nelle linee generali. Sul punto la Corte stessa rammenta di aver richiesto, da più anni, un ampliamento di documentazione che consentisse di chiarire, nel dettaglio, i criteri di costruzione dei tendenziali, considerando l'esigenza di garantire l'attendibilità sia del quadro di finanza pubblica, sia delle stesse coperture del processo legislativo ordinario⁶².

Inoltre è stata osservata la mancanza di dati quantitativi circa l'impatto:

- della progressiva soppressione delle **contabilità speciali**, con conseguente riafflusso delle risorse in bilancio;
- della revisione dei termini di conservazione dei **residui** passivi disposti con il decreto-legge n. 32 del 2019, che ha esteso per il triennio 2019-2021 di un ulteriore esercizio i termini per le spese in conto capitale non impegnate (finora il termine era l'esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio) mentre i termini per le spese in conto capitale non pagate sono prolungati di ulteriori tre esercizi (finora il termine era il terzo esercizio successivo a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa), nonché quelle derivanti dall'ampliamento della flessibilità previsto dal decreto legislativo n. 116 del 2018 (in materia di rimodulazione per adeguamento al Cronoprogramma e reiscrizione in bilancio delle somme non impegnate).

In generale poi, appare difficile ricostruire l'effetto dell'entrata in vigore del nuovo sistema della **competenza potenziata** in quanto non sono fornite informazioni sulle conseguenze sul piano delle previsioni⁶³. Tuttavia, va segnalato che per il primo anno si registra un effetto di avvicinamento tra le previsioni di competenza e di cassa che è quello atteso come conseguenza del nuovo sistema di competenza potenziata⁶⁴.

⁶⁰ Per approfondimenti si veda la già citata relazione della Corte dei Conti (quadrimestrale settembre/dicembre 2019), pag. 55 ed seg.

⁶¹ In merito ad esempio alla quota di futura legislazione onerosa eventualmente incorporata nel quadro tendenziale o all'affidabilità delle clausole di salvaguardia esistenti a legislazione vigente.

⁶² Una relazione tecnica particolareggiata consentirebbe: di comprendere i criteri seguiti nella costruzione della previsione (al fine di verificarne l'attendibilità); di stabilire se e quanta parte della futura legislazione onerosa sia incorporata; di individuare effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino le risultanze tendenziali; di valutare la sostenibilità sia delle clausole di salvaguardia presenti nei programmi di spesa sia delle clausole di invarianza. La legge di contabilità prevede che nella relazione tecnica si dia conto dei criteri essenziali utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-bis), delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella sezione seconda.

⁶³ Cfr. citata relazione Corte dei conti, pagg. 14 e 52-54.

⁶⁴ In particolare, nella legge di bilancio 2020-2022, le previsioni di competenza sono inferiori alle previsioni di cassa di 1,1% nel primo anno, 1,33% nel secondo anno e 1,05% nel terzo anno. Invece, secondo la legge di bilancio 2019-2021 il divario era -5,17% nel primo anno, -1,83% nel secondo anno, -1,37% nel terzo anno.

2.2.8. La manovra per il triennio 2020-2022 (dati di sintesi)

Si riporta di seguito un estratto dell'allegato alla RT finale che riepiloga gli effetti finanziari del DDL bilancio approvato.

Bilancio di previsione dello Stato esercizio finanziario 2020 e Bilancio pluriennale 2020-2022. (Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari in milioni di euro)												
Descrizione	Spesa Entrata	Natura	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto			
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	
TOTALE ENTRATE			-20.057,08	-3.148,37	3.306,19	-22.192,38	-7.524,66	-1.822,93	-22.209,58	-8.624,51	-2.486,40	
TOTALE SPESE			3.179,97	12.644,86	16.378,88	-1.314,37	6.214,29	10.624,16	-2.032,37	4.963,49	8.864,36	
TOTALE GENERALE ARTICOLATO			-23.237,05	-15.793,23	-13.072,69	-20.878,01	-13.738,95	-12.447,09	-20.177,21	-13.588,00	-11.350,77	
MANOVRA SEZIONE II SPESA												
TOTALE RIFINANZIAMENTI			-1.166,36	1.446,95	3.170,47	-2.905,11	-289,41	-152,28	-3.090,11	-289,41	-152,28	
Spesa parte corrente			2.029,74	4.159,79	4.226,80	621,09	1.741,14	1.763,15	621,09	1.741,14	1.763,15	
Spesa conto capitale			1.485,24	2.445,29	2.557,30	315,24	1.270,29	1.377,30	315,24	1.270,29	1.377,30	
Entrate tributarie/contributive			544,50	1.714,50	1.669,50	349,50	864,50	779,50	349,50	864,50	779,50	
			0,00	0,00	0,00	43,65	393,65	393,65	43,65	393,65	393,65	
TOTALE RIPROGRAMMAZIONI			-285,18	-976,59	694,10	-750,00	-350,00	-200,00	-950,00	-350,00	-200,00	
Spesa parte corrente			-285,18	-976,59	694,10	-750,00	-350,00	-200,00	-950,00	-350,00	-200,00	
Spesa conto capitale												
TOTALE DEFINIZIAMENTI			-2.910,92	-1.736,25	-1.750,43	-2.776,20	-1.680,55	-1.715,43	-2.761,20	-1.680,55	-1.715,43	
Spesa parte corrente			-1.152,72	-931,23	-898,47	-1.039,72	-931,23	-898,47	-1.039,72	-931,23	-898,47	
Spesa conto capitale			-1.758,20	-805,02	-851,95	-1.827,56	-799,32	-871,95	-1.812,56	-799,32	-871,95	
Entrate tributarie/contributive						-91,08	-50,00	-55,00	-91,08	-50,00	-55,00	
MANOVRA SEZIONE II ENTRATA			1.936,00	1.936,00	1.936,00	841,00	841,00	841,00	841,00	841,00	841,00	
DL FISCALE			3,46	3,45	3,26	16,16	3,45	3,26	16,16	3,45	3,26	
Entrate tributarie			3.089,56	2.677,41	2.495,82	5.111,86	4.232,41	4.032,03	5.111,86	4.232,41	4.032,03	
Effetti riflessi- Entrate tributarie/ contributive												
Entrate extra tributarie			82,70			88,00	5,10	4,29	88,00	5,10	4,29	
Entrate contributive						204,00	204,00	201,00	204,00	204,00	201,00	
Entrate in conto capitale												
Spese correnti			3.167,80	2.673,96	2.492,56	5.369,40	4.413,06	4.213,06	5.369,40	4.413,06	4.213,06	
Spese in conto capitale						18,30	25,00	21,00	18,30	25,00	21,00	
TOTALE MANOVRA DLB + EMENDAMENTI SENATO			-20.131,23	-15.300,73	-14.303,90	-17.115,74	-12.605,09	-11.450,55	-16.229,94	-12.454,14	-10.354,23	

Nella legge di bilancio 2018-2020, le previsioni di competenza delle spese finali erano inferiori a quelle di cassa nel triennio per 2,69% nel primo anno, 0,91% nel secondo anno, 0,62% nel terzo anno.

Come si evince dalla tabella riepilogativa, la manovra del DDL bilancio⁶⁵, espressa dalla sezione I (articolato) e dalla sezione II (nella parte relativa ai rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti)⁶⁶, determina un peggioramento del saldo netto da finanziare rispetto alla legislazione vigente di 20.131 mln per il 2020, 15.300 mln per il 2021 e 14.304 mln per il 2022. Quanto all'indebitamento netto, il peggioramento è di circa 16.230 mln per il 2020, 12.454 mln per il 2021 e 10.354 mln nel 2022).

2.2.9. Profili di interesse in ordine alla Legge di bilancio 2020 ed alla relativa copertura finanziaria

Il disegno di legge di Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022” è stato esaminato dal Senato (A.S. 1586) e trasmesso alla Camera (A.C. 2305) il 17 dicembre 2019; quest'ultima ha approvato senza modifiche il testo licenziato dal Senato.

Si riassumono, qui di seguito, solo alcune delle principali norme in materia di entrata della manovra di bilancio che comportano effetti finanziari rilevanti.

La manovra si è caratterizzata, come anche quelle degli anni precedenti, per la **disattivazione delle clausole di salvaguardia** (aumenti automatici delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti) con minori effetti finanziari per circa 23,1 mld di euro per l'anno 2020, per circa 8,6 mld per il 2021, per 1,6 mld per il 2022, per 1,3 mld per il 2023, per 1,2 mld per il 2024 e per 1,1 mld a decorrere dal 2025. Nello specifico, i commi 2 e 3 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2020 prevedono la sterilizzazione completa per il 2020 e parziale dal 2021 degli aumenti delle aliquote IVA ed accise. In particolare, il comma 2 azzerava gli aumenti, in precedenza previsti per l'anno 2020, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante, di cui all'allegato I del TUA (Testo unico accise, d.lgs. 504 del 1995), rimodulando la misura delle maggiori entrate nette attese dall'aumento previsto⁶⁷.

Il comma 3, in materia di IVA elimina per l'anno 2020:

- l'aumento di 3 punti percentuali dell'aliquota IVA ridotta al 10%, che rimane quindi fissata al 10%;

⁶⁵ Sono inclusi gli effetti del decreto legge 124/2019, che determina un miglioramento di 3 milioni di euro sul saldo netto da finanziare nel 2020 e invece con riferimento al fabbisogno e all'indebitamento netto determina un miglioramento di 16 mln nel 2020, nei restanti anni del triennio invece il miglioramento è di 3 mln su tutti e tre i saldi.

⁶⁶ In conseguenza della nuova struttura della legge di bilancio, una quota della manovra (nella legislazione previgente espressa dalla legge di stabilità) è ora riferita anche alla sezione II per la parte relativa ai rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni che erano in precedenza espresse nelle tabelle C, D ed E.

⁶⁷ Le maggiori entrate attese sono quindi determinate in misura non inferiore a 1.221 milioni per il 2021, 1.683 milioni per il 2022, 1.954 milioni di euro per l'anno 2023, a 2.054 milioni di euro per il 2024 e 2.154 a decorrere dal 2025 (anziché 400 milioni a decorrere dal 2020, come previsto a legislazione vigente).

- l'aumento di 3,2 punti percentuali dell'aliquota IVA ordinaria, che rimane quindi fissata al 22%.

Per gli anni successivi:

- il previsto aumento di 3 punti dell'aliquota ridotta è sostituito - a regime - con un aumento di 2 punti percentuali: l'IVA al 10% passa quindi al 12% a decorrere dal 2021 (anziché al 13% a decorrere dal 2020);
- il previsto aumento di 4,5 punti dell'aliquota ordinaria è sostituito con un aumento di 3 punti percentuali per un anno, mentre resta confermato l'aumento a regime: quindi l'IVA ordinaria passa al 25% nel 2021 e al 26,5 a decorre dal 2022 (anziché al 25,2 nel 2020 e al 26,5% a decorrere dal 2022).

Nella tabella sottostante gli effetti finanziari di minor gettito:

(in milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	dal 2025
<i>Aliquota ridotta</i>	-8.688	-2.895	-2.895	-2.895	-2.895	-2.895
<i>Aliquota ordinaria</i>	-13.984	-6.555	0	0	0	0
<i>Accisa carburanti</i>	-400	821	1.283	1.554	1.654	1.754
TOTALE	-23.072	-8.629	-1.612	-1.341	-1.241	-1.141

Tra le misure per la crescita economica troviamo nel comma 175 la proroga per il 2020 delle **detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio, per la riqualificazione energetica, per l'acquisto di grandi elettrodomestici e mobili**; si rammenta che la disciplina è contenuta negli articoli 14 e 16 del DL. n. 63 del 2013. Si rappresenta poi che con il comma 176 è stato abrogato il meccanismo dello sconto in fattura per gli interventi antisismici e per l'installazione di impianti fotovoltaici.

Gli effetti finanziari complessivi sono rappresentati nella tabella sottostante.

(in milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	dal 2025 al 2030	2031	dal 2032
<i>IRPEF/ IRES</i>	-98,6	-1.051,6	-661,4	-659,9	-659,9	-659,9	-655,4	-652,8
<i>IRPEF/ IRES</i>	0	479,2	-205,2	0	0	0	0	0
<i>IRAP</i>	0	79,8	-34,2	0	0	0	0	0
<i>IVA</i>	137,7	0	0	0	0	0	0	0
<i>CREDI TO</i>	7,6	10,2	10,2	10,2	0	0	0	0
Totale	46,7	-482,4	-890,6	-649,7	-659,9	-659,9	-655,4	-652,8

Ai fini dell'indebitamento netto gli effetti finanziari sono i seguenti:

(in milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	dal 2032
IRPEF/IRES	-115,8	-1.235,20	-553	-647,1	-647,1	-647,1	-642,6	-640	-641,9	-641,9	-642,5	481,6	0
IRPEF/RES	0	479,2	-205,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IRAP	0	79,8	-34,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IVA	137,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
REDITO	7,6	10,2	10,2	10,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	29,6	-666	-782,2	-636,9	-647,1	-647,1	-642,6	-640	-641,9	-641,9	-642,5	481,6	0

Si ricordano poi le misure riguardanti l'aiuto alla crescita economica (c.d. ACE)⁶⁸ e la contestuale abolizione della mini-IRES. Infatti il comma 287 dell'articolo 1 ripristina, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018 (quindi dal 2019), l'ACE istituito dall'articolo 1 del decreto legge n. 201 del 2011 e abrogato dalla legge di bilancio 2019. Il regime fiscale viene ripristinato attraverso l'abrogazione espressa delle disposizioni che avevano soppresso la disciplina dell'ACE, la quale era stata sostituita con il regime della mini-IRES che prevedeva una progressiva riduzione dell'aliquota IRES sul reddito di impresa correlata al reinvestimento degli utili.⁶⁹ Gli effetti finanziari complessivi, derivanti dalla reintroduzione dell'ACE e dell'abolizione della mini-IRES, in termini di cassa, sono riepilogati nella tabella sottostante.

(in milioni di euro)

Effetti finanziari complessivi	2020	2021	2022	2023	2024	2025
IRES	-222,2	386,6	833,2	1008,5	1271,9	1074,4
Credito IRAP	-197,4	-197,4	-197,4	-197,4	-197,4	-197,4
IRPEF	94,1	100,6	141,4	157,4	181,5	163,4
Totale	-325,5	289,8	777,2	968,5	1.256,0	1.040,4

In materia di **detraibilità degli oneri** ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) si rammentano due diverse disposizioni:

- quella contenuta nel comma 629 che riduce il grado di detraibilità dall'imposta lorda sui redditi degli oneri detraibili ai sensi dell'articolo 15 del TUIR per i

⁶⁸ Si ricorda che l'ACE spetta alle imprese il cui capitale proprio viene incrementato mediante conferimenti in denaro e accantonamenti di utili a riserva. Al fine di costituire un incentivo per la patrimonializzazione delle imprese, l'ACE consente di dedurre dal reddito delle società di capitale, di persone e delle ditte individuali in contabilità ordinaria, un importo che corrisponde al rendimento figurativo degli incrementi di capitale, che viene calcolato mediante specifica metodologia.

⁶⁹ Nello specifico, il comma 1080 della legge di bilancio 2019 aveva disposto l'abrogazione dell'articolo 1 del decreto legge n. 201 del 2011 e dei commi da 549 a 553 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2017. Allo stesso tempo, l'articolo 1, commi da 28 a 34 della medesima legge di bilancio 2019, aveva previsto l'introduzione di un'aliquota ridotta al 15% per l'imposta sui redditi di impresa, da applicare agli utili destinati all'acquisto di beni strumentali e alle nuove assunzioni. Successivamente, l'articolo 2 del decreto legge n. 34 del 2019, ha sostituito l'agevolazione IRES al 15% in favore di imprese che reinvestono i propri utili o effettuano nuove assunzioni, con un diverso incentivo che prevede una progressiva riduzione dell'aliquota IRES sul reddito di impresa correlata al solo reimpiego degli utili. Anche tale regime agevolativo viene tuttavia abrogato dalla disposizione in esame, che prevede il ripristino dell'ACE.

contribuenti con reddito complessivo, al netto di quello relativo all'abitazione principale e alle relative pertinenze, superiore a 120.000 euro⁷⁰. La RT associa alla disposizione un recupero di gettito a titolo di IRPEF pari a circa 43 milioni di euro per l'anno 2021 e circa 25 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022.

- quella disciplinata nei commi 679 e 680 che riconoscono la spettanza delle detrazioni IRPEF solo in caso di pagamento con strumenti tracciabili; in particolare, secondo il comma 679, la detrazione dall'imposta lorda nella misura del 19 % degli oneri spetta a condizione che l'onere sia sostenuto con versamento bancario o postale ovvero mediante altri sistemi di pagamento tracciabili⁷¹. Ai sensi del comma 680, resta ferma la possibilità di pagare in contanti, i medicinali e i dispositivi medici, nonché le prestazioni sanitarie rese dalle strutture pubbliche o da strutture private accreditate al Servizio sanitario nazionale. La RT associa un maggior gettito per 868 milioni nel 2021 e per 496 milioni a decorrere dal 2022.

I commi da 693 a 704 riguardano la proroga della **rivalutazione delle partecipazioni** non negoziate sui mercati regolamentati e dei terreni edificabili e con destinazione agricola. Sinteticamente la rivalutazione avviene sulla base di una perizia giurata di stima ed il nuovo valore viene assoggettato a un'imposta sostitutiva; la presente proroga prevede un'unica aliquota dell'11%, mentre l'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze realizzate viene fissata al 26%, in luogo della precedente del 20%. Detta poi specifiche disposizioni per l'iscrizione dei nuovi valori nei bilanci di esercizio, nonché per l'affrancamento del saldo attivo della rivalutazione. Gli effetti netti derivanti dalle disposizioni in parola sono esposti, in termini di cassa, nella tabella sottostante.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Imposta sostitutiva	17,7	17,7	17,7	0,0	0,0	0,0
IRES	0	0	-2,5	-7,6	-5,2	-5,4
IRPEF	0	0	-0,2	-1,0	-0,9	-1,1
IRAP	0	0	-0,7	-2,3	-1,4	-1,4
Totale	17,7	17,7	14,3	-10,9	-7,5	-7,9

in milioni di euro

Il comma 691 abroga la disciplina introdotta dalla legge di bilancio 2019 (commi da 17 a 22 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018) che avrebbe consentito dal 1

⁷⁰ Rimangono immutati gli importi detraibili per interessi relativi ai prestiti e mutui agrari, all'acquisto e alla costruzione dell'abitazione principale e alle spese sanitarie. Per i redditi superiori a 120.000 la detrazione diminuisce fino ad annullarsi al raggiungimento di 240.000 euro di reddito.

⁷¹ Pertanto tutte le spese che danno luogo alla detrazione fiscale del 19% nella dichiarazione dei redditi, a decorrere dal 2020, non potranno più essere effettuate con l'utilizzo del contante, pena la perdita della detrazione stessa.

gennaio 2020, ai soggetti persone fisiche esercenti attività di impresa, arti e professioni di applicare sui ricavi o compensi percepiti, tra 65.001 e 100.000 euro, un'**imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)**, addizionali regionale e comunale e dell'imposta sulle attività produttive (IRAP), con aliquota del 20% (c.d. *flat tax*). Gli effetti finanziari complessivi che tengono conto anche del recupero di gettito a titolo di imposta sul valore aggiunto (IVA) sono rappresentati nella tabella sottostante.

(in milioni di euro)

	2020	2021	2022
IRPEF	+154,6	+2.535,9	+1.515,3
Addizionale regionale	0,0	+92,4	+92,4
Addizionale comunale	0,0	+45,6	+35,1
IRAP	0,0	+141,2	+76,3
Sostitutiva	0,0	-1.918,2	-1.096,1
IVA	+234,5	+234,5	+234,5
Rettifica della detrazione IVA	-279,9	0,0	0,0
Totale	+109,2	+1.131,4	+857,5

Con i commi da 634 a 658 si istituisce e disciplina l'imposta sul consumo di manufatti in plastica con singolo impiego (**MACSI**) che hanno o sono destinati ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari, ad esclusione dei manufatti compostabili, dei dispositivi medici e dei MACSI adibiti a contenere e proteggere medicinali. Nel merito la relazione illustrativa ricorda che gli organismi istituzionali europei hanno intrapreso una linea strategica mirata al contenimento della crescente produzione di imballaggi e contenitori monouso di materie plastiche e la conseguente dispersione degli stessi nell'ambiente. Si riconosce altresì un credito di imposta alle imprese attive nel settore delle materie plastiche produttrici di MACSI, per l'adeguamento tecnologico finalizzato alla produzione di manufatti compostabili.

Gli effetti finanziari imputabili a tale misura sono rappresentati nella tabella sottostante:

(in milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023
Imposta di consumo	140,6	521,1	462,0	395,4
IIDD	0,0	-43,1	-141,2	-73,1
IRAP	0,0	-10,4	-33,7	-16,5
Totale	140,6	467,7	287,1	305,8

I commi da 661 a 676 istituiscono e disciplinano l'applicazione dell'**imposta sul consumo di bevande analcoliche edulcorate** nella misura di 10 euro per ettolitro nel

caso di prodotti finiti e di 0,25 euro per chilogrammo nel caso di prodotti predisposti a essere utilizzati previa diluizione. La relazione illustrativa al provvedimento, chiarisce che l'imposta risulta essere già applicata in altri Stati dell'Unione europea con la finalità principale di limitare, attraverso la penalizzazione fiscale, il consumo di bevande che hanno un elevato contenuto di sostanze edulcoranti aggiunte. Il gettito stimato per tale nuova imposta è evidenziato nella seguente tabella.

(in milioni di euro)

	Effetti finanziari in milioni di euro			
	2020	2021	2022	dal 2023
Imposta di consumo	58,5	350,8	350,8	350,8
IRES	0,0	-9,0	-49,9	-30,7
IRPEF	0,0	-9,0	-49,9	-30,7
IRAP	0,0	-4,4	-24,1	-14,1
Totale	58,5	328,4	226,9	275,3

Il comma 659 eleva le **accise** che gravano sui **tabacchi lavorati**, in particolare aumenta l'importo dell'accisa minima e dell'onere fiscale minimo, nonché l'importo dell'aliquota di base sui predetti prodotti. La misura di accisa minima per i sigari, sigaretti e tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette aumenta rispettivamente da 30 a 35 euro, da 32 a 37 euro, da 125 a 130 euro. Viene altresì elevato l'onere fiscale minimo sulle sigarette, che sale dal 95,22 per cento al 96,22 per cento della somma dell'accisa globale e dell'IVA, calcolate con riferimento al prezzo medio ponderato delle sigarette. Viene poi modificato l'allegato I al Testo Unico Accise, al fine di elevare le aliquote di base sui tabacchi lavorati e di unificare il prelievo sul tabacco da fiuto o da mastico.⁷² Gli effetti complessivi sono mostrati nella tabella sottostante:

⁷² Le aliquote di base dei tabacchi lavorati sono così rideterminate: sigari: dal 23 al 23,5 per cento; sigaretti: dal 23,5 al 24 per cento; sigarette: dal 59,5 al 59,8 per cento; tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette dal 56,00 al 59 per cento; altri tabacchi da fumo dal 56 al 56,5 per cento; tabacco da fiuto e da mastico, dal 24,78 al 25,28 per cento.

maggiori entrate da schema di norma (€/milione)	
da variazione aliquota di base sigarette	43,221
da variazione onere fiscale minimo sigarette	9,474
da variazione aliquota di base trinciati per sigarette	0,005
da variazione accisa minima trinciati per sigarette	24,979
variazione accise su sigari	1,858
variazione accise su sigaretti	8,673
variazione accisa su altri tabacchi da fumo	0,192
variazione accisa su tabacchi da fiuto e da mastico	0,027
TOTALE	88,429

Il comma 660 introduce una nuova imposta di consumo, gravante sui **prodotti accessori al consumo dei tabacchi da fumo**, ovvero filtri e cartine, nella misura di 0,0036 euro il pezzo. La RT stima il maggior gettito sulla base della previsione annua dei volumi di vendita dei trinciati per sigarette, che rappresenta la tipologia di tabacchi lavorati il cui consumo comporta l'utilizzo degli articoli oggetto di tassazione; il maggior gettito è pari a 30,6 mln di euro.

Si ricorda poi l'incremento del prelievo erariale unico (**PREU**) sugli apparecchi cosiddetti *amusement with prizes* (AWP o *new slot*) e su quelli facenti parte della rete telematica che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa, disciplinato nei commi da 731 a 735. Vengono modificati inoltre la percentuale delle somme giocate destinata alle vincite (*payout*), nonché il prelievo sulle vincite e il diritto sulla parte della vincita eccedente i 500 euro. Si evidenzia che il comma 735 dispone l'abrogazione dell'articolo 26 del DL n. 124 del 2019 il quale prevedeva che a decorrere dal 10 febbraio 2020 la misura del PREU fosse fissata nel 23% per gli AWP e nel 9% per quelli facenti parte della rete telematica. Gli effetti finanziari complessivi sono così rappresentati:

	PREU AWP (Mln€)	PREU VLT (Mln€)	Tassa Vincite (Mln€)	Totale PREU e Tassa Vincite (Mln€)	Abrogazione art. 26 del DL n.124/2019 (Mln€)
2020	495,8	135,4	472,7	1.103,9	-498,9
2021	510,3	141,1	487	1.138,4	-524,7
2022	510,3	141,1	487	1.138,4	-524,7

In tema di **contrasto all'evasione fiscale** i commi da 681 a 686 dispongono che per le attività di analisi del rischio di evasione effettuate utilizzando le informazioni contenute nell'archivio dei rapporti finanziari presso l'anagrafe tributaria, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza possono avvalersi delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni con le altre banche dati di cui dispongono, allo scopo di individuare criteri di rischio utili per far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo, nel rispetto di determinate condizioni poste a protezione dei dati personali dei cittadini. Viene incluso, fra le ipotesi in cui viene limitato l'esercizio di specifici diritti in tema di protezione dei dati personali, l'effettivo e concreto pregiudizio alle attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale. La RT costruisce l'ipotesi di recupero di gettito a partire dai dati delle riscossioni derivanti dall'attività di controllo e dal ravvedimento indotto per un ammontare complessivo di 4.178 mln di euro; a tale ammontare applica diverse percentuali che rappresentano l'ipotesi di maggior gettito pari al 3% per l'anno 2020, al 6% per l'anno 2021 e all'11% dal 2022. In termini di valore l'incremento di entrate atteso sarà rispettivamente pari a 125 mln di euro, a 251 mln di euro e a 460 mln di euro dal 2022.

Per il **2020**, gli effetti della **manovra** sulle spese complessive sono contenuti e ammontano a **maggiori spese** per oltre **2 miliardi di euro**, determinati per circa 3,2 miliardi di maggiori spese derivanti dall'articolato (sezione I) che sono però ridotte in virtù delle minori spese derivanti dalla sezione II per 1,2 miliardi per definanziamenti e riprogrammazioni.

Nel 2021 e 2022 le maggiori spese aumentano invece considerevolmente attestandosi rispettivamente a 14,1 miliardi e 19,6 miliardi complessivi (nel 2021 12,6 miliardi sono determinati dalla sezione I e 1,5 dalla sezione II mentre nel 2022 16,4 miliardi sono causati dalla sezione I e 3,2 dalla sezione II).

Tra le poste più importanti si segnalano il Fondo per la riduzione del carico fiscale a carico dei lavoratori dipendenti che riceve 3 miliardi nel 2020 e 5 miliardi a regime (art. 1, co.7), le misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici con 3 miliardi per gli anni 2021 e 2022 (art. 1, co.290), il rinnovo contrattuale del pubblico impiego con 325 milioni nel 2020 e 1,6 miliardi dal 2021 che

al netto degli effetti fiscali riflessi si riducono a 824 milioni (art. 1, co. 127), l'abolizione dal 1° settembre 2020 della quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie- Superticket con un impatto a regime di 554 milioni di euro di maggiore spesa (art. 1, co. 446-447). Inoltre, al fine di dare attuazione a interventi in materia di sostegno e valorizzazione della famiglia finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito un fondo denominato «Fondo assegno universale e servizi alla famiglia», con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per l'anno 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022 (art. 1, co. 339).

Sul fronte investimenti, è stato istituito presso il MEF un fondo da ripartire con una dotazione di 470 milioni di euro per l'anno 2020, di 930 milioni di euro per l'anno 2021 e di 1.420 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 avente gli obiettivi più svariati (art. 1, co. 85-88)⁷³

Dal lato delle minori spese si registra la contabilizzazione di risparmi per il trattamento di pensione anticipata «quota 100» pari a 300 milioni nel 2020, 900 milioni nel 2021 e 500 milioni nel 2022 (art. 1, co. 609)⁷⁴.

Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, era stato previsto un meccanismo di copertura ulteriore attraverso l'accantonamento e l'indisponibilità per 1 miliardo per l'anno 2020 delle dotazioni del bilancio dello Stato⁷⁵. Verificato l'andamento tendenziale dei conti pubblici, come

⁷³ Gli obiettivi elencati sono la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, il supporto all'imprenditoria giovanile e femminile, la riduzione dell'uso della plastica e la sostituzione della plastica con materiali alternativi, la rigenerazione urbana, il turismo sostenibile, l'adattamento e la mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico e, in generale, programmi di investimento e progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità ambientale e che tengano conto degli impatti sociali. Inoltre una quota di 150 milioni nei primi tre anni deve essere destinata alle seguenti finalità: a) ridurre le emissioni di gas a effetto serra; b) sviluppare le energie rinnovabili; c) favorire misure atte ad evitare la deforestazione e ad accrescere l'afforestazione e la riforestazione nei Paesi in via di sviluppo, trasferire tecnologie e favorire l'adattamento agli effetti avversi del cambiamento climatico in tali Paesi; d) favorire il sequestro mediante silvicoltura nella Comunità; d-bis) rafforzare la tutela degli ecosistemi terrestri e marini; e) incentivare la cattura e lo stoccaggio geologico ambientalmente sicuri di CO₂; f) incoraggiare il passaggio a modalità di trasporto pubblico a basse emissioni; g) finanziare la ricerca e lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle tecnologie pulite; h) favorire misure intese ad aumentare l'efficienza energetica e l'isolamento delle abitazioni o a fornire un sostegno finanziario per affrontare le problematiche sociali dei nuclei a reddito medio-basso.

⁷⁴ Era prevista pure una clausola di salvaguardia per il conseguimento dei risparmi, poi abrogata dal DL 34/2020. In particolare si prevedeva che al fine di assicurare il conseguimento del corrispondente miglioramento dei saldi di finanza pubblica, fossero accantonate e rese indisponibili le dotazioni del bilancio dello Stato per gli anni 2021 e 2022, in termini di competenza e di cassa, corrispondenti alle misure di cui all'elenco 1 allegato alla legge. Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, gli accantonamenti di spesa, su richiesta dei Ministri interessati, potevano essere rimodulati nell'ambito degli stati di previsione della spesa, ferma restando la neutralità degli effetti sui saldi di finanza pubblica. Le eventuali rimodulazioni dovevano essere comunicate alle Camere dal Ministro dell'economia e delle finanze ogni quadrimestre. Sulla base della rendicontazione degli oneri sostenuti, comunicata entro il 15 marzo 2020, il 15 settembre 2020, il 15 marzo 2021, il 15 settembre 2021, il 15 marzo 2022 e il 15 settembre 2022, risultante dal monitoraggio, e tenuto conto della valutazione degli oneri ancora da sostenere, con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, gli accantonamenti di cui al secondo periodo del presente comma sarebbero progressivamente stati resi disponibili o confermati, in parte o interamente.

⁷⁵ Il dettaglio degli accantonamenti per programmi era indicato nell'elenco 2 allegato alla legge di bilancio. Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle Camere, gli accantonamenti di spesa,

risultante dal Documento di economia e finanza 2020, gli accantonamenti, con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, dovevano, in tutto o in parte, essere resi disponibili in sede di presentazione del provvedimento di assestamento del bilancio dello Stato. Tuttavia è intervenuto prima della presentazione del disegno di legge di assestamento un decreto-legge che ha abrogato le disposizioni che prevedevano gli accantonamenti (art. 1, co. 624-625, abrogati dall'art. 265, comma 13, lett. a), D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n. 77). Al riguardo, la Corte dei Conti aveva osservato che si trattava di un tipo di clausola di salvaguardia non previsto dalla legge di contabilità e che la legge rinforzata n. 243 del 2012 prevede un altro schema procedurale per cui qualora si preveda che nell'esercizio finanziario in corso si determinino scostamenti del saldo del conto consolidato o del saldo strutturale rispetto agli obiettivi programmatici, il Ministro dell'economia riferisce alle Camere. Inoltre, la possibilità di rimodulare gli accantonamenti all'interno dello stato di previsione non era reputata rispettosa dell'unità di voto parlamentare che è fissata al livello di programma e poteva consentire una dequalificazione della spesa, riducendo quella per investimenti e aumentando quella corrente⁷⁶.

Si ricorda poi che a seguito della soppressione della legge di stabilità e sua inclusione nella legge di bilancio, le precedenti tabelle C, D ed E che con **rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni** concorrevano a definire la manovra, sono ora incluse nella sezione II. Le modifiche alla sezione II comportano in termini di saldo netto da finanziare un risparmio nel primo anno (-1,166 miliardi nel 2020) mentre per il secondo e terzo anno comportano un maggior onere (+1,447 miliardi nel 2021 e +3,170 miliardi nel 2022). Scomponendo i dati tra spesa corrente e spesa in conto capitale emerge come il risparmio nel primo anno sia tutto realizzato tramite riduzione della spesa in conto capitale, probabilmente tramite la posticipazione degli investimenti già programmati, mentre le spese correnti crescono anche il primo anno (nel 2021 si registrano -1.499 milioni di spesa capitale e +332 milioni di spesa corrente).

3. VINCOLI STABILITI DAGLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE

3.1. Il saldo netto da finanziare

L'articolo 21, comma 1-*quater*, della legge di contabilità e finanza pubblica disciplina che le nuove o maggiori spese disposte dalla prima sezione del disegno di legge di bilancio non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi, determinati ai sensi

su richiesta dei Ministri interessati, possono essere rimodulati nell'ambito dello stato di previsione della spesa, ferma restando la neutralità degli effetti sui saldi di finanza pubblica.

⁷⁶ Cfr. Corte dei Conti, quadrimestrale n. 3 del 2019, pag.43-45.

dell'articolo 10, comma 2, lettera e), della citata legge, 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 (già dell'art. 11, comma 7), 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 nei Documenti di programmazione presentati dal Governo e poi richiamati nelle relative risoluzioni parlamentari.

Tale 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".

Si ricorda inoltre che il DEF è chiamato a definire, per ciascun anno del periodo di riferimento, gli obiettivi programmatici in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, indicati in rapporto al PIL e, tenuto conto della manovra, per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure *una tantum* ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche, e per il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per i sotto settori, anche ai fini di assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo.

A tal fine l'art. 1 dei DDL bilancio fissa i livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario con specifico rinvio ad apposito allegato. La formulazione tipica della norma utilizzata in proposito è la seguente: *"I livelli massimi del saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa, e del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza, di cui all'articolo 21, comma 1-ter, lettera a), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per gli anni 2019, 2020 e 2021, sono indicati nell'allegato 1 annesso alla presente legge. I livelli del ricorso al mercato si intendono al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato."*

Si ricorda che nella legge di bilancio per il triennio 2019-2021⁷⁷ (sessione di bilancio 2018) nella parte in cui si individuava il livello massimo del saldo netto da finanziare, all'esito delle modifiche approvate nel corso dell'esame parlamentare, si è ritenuto necessario aggiungere un terzo periodo, dopo le sopra ricordate disposizioni tipiche, del seguente letterale tenore: *"Resta fermo che i livelli effettivi dei saldi di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge, validi ai fini del conseguimento degli*

⁷⁷ Si tratta dell'art. 1, comma 1 della legge n.145 del 2018 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

obiettivi di finanza pubblica, sono quelli risultanti dal quadro generale riassuntivo di cui all'articolo 17" (ovvero il quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato)"⁷⁸.

Così la legge evidenziava come vi fossero due differenti indicazioni del saldo netto da finanziare, la prima più ampia come limite massimo mentre la seconda come livello effettivo che si prevedeva di raggiungere. In realtà però la sussistenza di due differenti indicazioni tra l'allegato 1 della legge e i quadri generali riassuntivi del bilancio non costituisce una novità essendosi verificata anche in passato. Tuttavia per quell'anno il divario tra le due indicazioni è stato particolarmente ampio (8,8 miliardi sul primo anno nel bilancio 2019 a fronte di 378 milioni sul primo anno nel bilancio 2018). In particolare, il livello massimo del saldo netto da finanziare indicato dall'allegato 1, richiamato dal primo periodo, era pari per la competenza a -68.179 milioni di euro nel 2019, -55.343 milioni di euro nel 2020, -43.895 milioni di euro nel 2021 per la cassa a -146.309 milioni nel 2019, -109.319 milioni nel 2020, -94.488 milioni nel 2021. Invece, il saldo netto da finanziare indicato nel quadro generale riassuntivo del bilancio, da considerarsi secondo il richiamato terzo periodo come il livello "effettivo", era pari per la competenza a -59.352 milioni di euro nel 2019, -43.099 nel 2020 e -27.872 nel 2021 e per la cassa a -136.637 milioni di euro nel 2019, -96.951 milioni di euro nel 2020, -78.396 milioni di euro nel 2021⁷⁹.

⁷⁸ A tale proposito, la Corte dei Conti ha osservato che: *"l'indicazione di un saldo più ridotto appare svolgere solo una funzione segnaletica. Oltretutto, avendo, tale secondo saldo, sempre fatto parte dei quadri riassuntivi della sezione II della legge, la sua evidenziazione a livello normativo sembra contraddire una prassi intesa ad indicare nella sezione I della legge di bilancio un solo saldo netto da finanziare-obiettivo che, in quanto costruito come limite massimo, presenta in tal modo una sorta di margine per far fronte ad eventuali scostamenti tra gestione e quadro programmatico."* Cfr. Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2018, p.15-16. Si è osservato, in altra parte della citata Relazione che: *"Comunque, nel merito, come anticipato, non risultano fornite spiegazioni per un assetto normativo che presenta un doppio richiamo ai saldi, di cui il primo all'allegato citato (art. 1, comma 1, primo periodo) ed il secondo ai risultati differenziali di cui all'art. 17 richiamato (art. 1, comma 1, terzo periodo): risultati differenziali, questi ultimi, comunque non privi di rilievo giuridico in quanto richiamati pur sempre nei quadri riassuntivi di cui alla legge di bilancio, Sezione II, sia pur senza l'evidenziazione conferita dalla collocazione nel comma 1. (...) L'innovazione non appare priva di implicazioni sistematiche ed operative. Tra l'altro, il saldo netto costruito come limite di cui all'allegato 1 della legge risulta identico rispetto a quello del disegno di legge iniziale, nonostante, come prima riportato, nel corso della sessione i saldi programmatici siano stati modificati: l'esigenza di una modifica formale non risulta superabile per il fatto che si tratta pur sempre di un limite massimo, in quanto ciò non elimina l'esigenza di una coerenza tra tale limite ed il saldo di finanza pubblica. Infatti, la tavola di raccordo tra saldo netto da finanziare e conto programmatico della PA programmatico 2019-2021, nella versione aggiornata tenendo conto delle modifiche approvate nel corso dell'iter parlamentare, riporta il nuovo saldo netto, anche se non si tratta di un'indicazione di carattere normativo come anticipato nelle considerazioni generali, il mancato adeguamento è forse dovuto ai tempi ristretti dell'ultima fase della sessione di bilancio, il che non avrebbe consentito una brevina ed autonoma votazione parlamentare del nuovo saldo. Quanto al doppio saldo, in assenza di indicazioni desumibili dalla documentazione, l'effetto del doppio regime sta nel fatto che risultano formalmente vincolanti due saldi netti da finanziare di cui quello riferito alla Sezione II riporta cifre inferiori. A parte problemi di coerenza, lo spirito della doppia indicazione sembrerebbe comunque quello di fissare una garanzia in riferimento al saldo più ridotto. Da chiarire però rimane la relativa valenza operativa, in quanto una tale norma non sembra in grado di impedire, per esempio, che - nel corso della gestione e a prescindere da eventuali variabili esogene - si determinino maggiori spese o minori entrate rispetto alle previsioni. Si ricorda che, il saldo netto da finanziare è costruito come limite massimo proprio per costituire una sorta di spazio di riserva in caso di mancata tenuta dei saldi più contenuti, per evitare una nuova determinazione legislativa, ove se ne verificano le condizioni."*

⁷⁹ In particolare il livello massimo del saldo netto da finanziare indicato dall'allegato 1, richiamato dal primo periodo della citata legge n. 160 del 2019, è pari per la competenza a -336.000 milioni di euro nel 2020, -

La precisazione normativa non è stata riproposta nella legge di bilancio 2020 che all'art. 1 si limita ad utilizzare la formulazione tipica, sopra ricordata, senza alcun riferimento ai livelli effettivi dei saldi con rinvio al quadro generale riassuntivo.

Si riporta di seguito una tabella di raffronto degli indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici contenuti nel DEF 2019, nella NADEF 2019 e nel DPB 2020.

Tabella 4 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici⁸⁰

	2019			2020			2021			2022		
	DEF 2019	NADEF 2019	DPB 2020	DEF 2019	NADEF 2019	DPB 2020	DEF 2019	NADEF 2019	DPB 2020	DEF 2019	NADEF 2019	DPB 2020
Saldo di bilancio strutturale	-1,5	-1,2	-1,2	-1,4	-1,4	-1,4	-1,1	-1,2	-1,2	-0,8	-1,0	-1,0
Avanzo primario corretto per il ciclo	2,2	2,3	2,3	2,4	2,0	2,0	2,8	2,1	2,1	3,2	2,1	2,1
Indebitamento netto	-2,4	-2,2	-2,2	-2,1	-2,2	-2,2	-1,8	-1,8	-1,8	-1,5	-1,4	-1,4
<i>di cui: avanzo primario</i>	1,2	1,3	1,3	1,5	1,1	1,1	1,9	1,3	1,3	2,3	1,6	1,6
<i>interessi passivi</i>	3,6	3,4	3,4	3,6	3,3	3,3	3,7	3,1	3,1	3,8	2,9	2,9
Componente ciclica del saldo di bilancio	-0,9	-1,0	-1,0	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9	-0,7	-0,7	-0,9	-0,5	-0,5
<i>Output gap</i>	-1,7	-1,8	-1,8	-1,6	-1,7	-1,7	-1,6	-1,3	-1,3	-1,6	-1,0	-1,0
Misure <i>una tantum</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Tasso di crescita del PIL	0,2	0,1	0,1	0,8	0,6	0,6	0,8	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0
Tasso di crescita del PIL potenziale	0,4	0,5	0,5	0,7	0,5	0,5	0,8	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6

Fonte: DPB 2020, tabella III.1-6; NADEF 2019, tavole III.2 e III.3; DEF 2019, tavole III.5 e III.10

Si rappresenta inoltre un raffronto tra i quadri generali riassuntivi del bilancio di competenza e del bilancio di cassa associati al disegno di legge iniziale (A.S. 1586 in prima lettura) ed alla legge definitivamente approvata per tutti e tre gli anni (2020-2022). La colonna "Differenza" dà conto della variazione che si registra nei valori riferiti alla medesima voce quale risultato delle modifiche subite dal testo iniziale per effetto dell'esame parlamentare per ciascuno dei tre anni.

89.950 milioni di euro nel 2021, -74.900 milioni di euro nel 2022 per la cassa a -384.000 milioni nel 2020, -142.950 milioni nel 2021, -124.900 milioni nel 2022.

⁸⁰ Tabella tratta dalla [Nota breve](#) del Servizio bilancio del Senato n. 10 dell'ottobre 2019.

Quadro generale riassuntivo del bilancio di competenza 2020-2022 (in euro). Confronto tra A.S. 1586 e L. 164/2019 (Nota di variazioni)

	2020			2021			2022		
	A.S. 1586	L. 160/2019	Differenza	A.S. 1586	L. 160/2019	Differenza	A.S. 1586	L. 160/2019	Differenza
Entrate									
Titolo I - entrate tributarie	512.965.385.930	513.601.315.930	+635.930.000	539.053.864.150	541.171.132.150	+2.117.268.000	551.854.670.000	554.719.015.000	+2.864.345.000
Titolo II - entrate extra-tributarie	68.174.997.370	68.071.577.990	-103.419.380	66.929.238.085	66.759.768.705	-169.469.380	70.498.954.084	70.329.484.704	-169.469.380
Titolo III - alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti	2.315.653.142	2.315.653.142	<i>invariato</i>	2.324.858.134	2.324.858.134	<i>invariato</i>	2.334.375.165	2.334.375.165	<i>invariato</i>
di cui riscossione crediti	1.138.138.142	1.138.138.142	<i>invariato</i>	1.147.343.134	1.147.343.134	<i>invariato</i>	1.156.860.165	1.156.860.165	<i>invariato</i>
<i>Totale entrate finali</i>	583.456.036.442	583.988.547.062	+532.510.620	608.307.960.369	610.255.758.989	+1.947.798.620	624.687.999.249	627.382.874.869	+2.694.875.620
Titolo IV - accensione di prestiti	313.437.653.838	313.435.052.839	-2.600.999	310.331.256.435	310.320.158.439	-11.097.996	299.856.493.774	299.828.051.160	-28.442.614
<i>Totale complessivo entrate</i>	896.893.690.280	897.423.599.901	+529.909.621	918.639.216.804	920.575.917.428	+1.936.700.624	924.544.493.023	927.210.926.029	+2.666.433.006
Spese									
Titolo I - spese correnti	606.334.980.269	607.397.444.890	+1.062.464.621	610.141.446.834	611.622.252.458	+1.480.805.624	606.728.841.698	608.325.279.704	+1.596.438.006
Titolo II - spese in conto capitale	55.718.963.975	55.186.408.975	-532.555.000	53.632.210.014	54.088.105.014	+455.895.000	53.965.984.389	55.035.979.389	+1.069.995.000
di cui acquisizione di attività finanziarie	3.081.595.741	3.031.595.741	-50.000.000	1.822.520.000	1.922.520.000	+100.000.000	2.252.440.000	2.252.440.000	<i>invariato</i>
<i>Totale spese finali</i>	662.053.944.244	662.583.853.865	+529.909.621	663.773.656.848	665.710.357.472	+1.936.700.624	660.694.826.087	663.361.259.093	+2.666.433.006
Titolo III - rimborso passività finanziarie	234.839.746.036	234.839.746.036	<i>invariato</i>	254.865.559.956	254.865.559.956	<i>invariato</i>	263.849.666.936	263.849.666.936	<i>invariato</i>
<i>Totale complessivo spese</i>	896.893.690.280	897.423.599.901	+529.909.621	918.639.216.804	920.575.917.428	+1.936.700.624	924.544.493.023	927.210.926.029	+2.666.433.006
Risultati differenziali									
Entrate tributarie ed extra-tributarie	581.140.383.300	581.672.893.920	+532.510.620	605.983.102.235	607.930.900.855	+1.947.798.620	622.353.624.084	625.048.499.704	+2.694.875.620
Spese correnti (-)	606.334.980.269	607.397.444.890	+1.062.464.621	610.141.446.834	611.622.252.458	+1.480.805.624	606.728.841.698	608.325.279.704	+1.596.438.006
<i>Risparmio pubblico</i>	-25.194.596.969	-25.724.550.970	-529.954.001	-4.158.344.599	-3.691.351.603	+466.992.996	15.624.782.386	16.723.220.000	+1.098.437.614
<i>Totale entrate finali</i>	583.456.036.442	583.988.547.062	+532.510.620	608.307.960.369	610.255.758.989	+1.947.798.620	624.687.999.249	627.382.874.869	+2.694.875.620
<i>Totale spese finali (-)</i>	662.053.944.244	662.583.853.865	+529.909.621	663.773.656.848	665.710.357.472	+1.936.700.624	660.694.826.087	663.361.259.093	+2.666.433.006
<i>Saldo netto da finanziare</i>	-78.597.907.802	-78.595.306.803	+2.600.999	-55.465.696.479	-55.454.598.483	+11.097.996	-36.006.826.838	-35.978.384.224	+28.442.614
Totale entrate finali al netto della riscossione crediti	582.317.898.300	582.850.408.920	+532.510.620	607.160.617.235	609.108.415.855	+1.947.798.620	623.531.139.084	626.226.014.704	+2.694.875.620
Totale spese finali al netto di acquisizione di attività finanziarie (-)	658.972.348.503	659.552.258.124	+579.909.621	661.951.136.848	663.787.837.472	+1.836.700.624	658.442.386.087	661.108.819.093	+2.666.433.006
<i>Indebitamento netto</i>	-76.654.450.203	-76.701.849.204	-47.399.001	-54.790.519.613	-54.679.421.617	+111.097.996	-34.911.247.003	-34.882.804.389	+28.442.614
<i>Totale entrate finali</i>	583.456.036.442	583.988.547.062	+532.510.620	608.307.960.369	610.255.758.989	+1.947.798.620	624.687.999.249	627.382.874.869	+2.694.875.620
<i>Totale complessivo spese (-)</i>	896.893.690.280	897.423.599.901	+529.909.621	918.639.216.804	920.575.917.428	+1.936.700.624	924.544.493.023	927.210.926.029	+2.666.433.006
<i>Ricorso al mercato</i>	-313.437.653.838	-313.435.052.839	+2.600.999	-310.331.256.435	-310.320.158.439	+11.097.996	-299.856.493.774	-299.828.051.160	+28.442.614

Quadro generale riassuntivo del bilancio di cassa 2020-2022 (in euro). Confronto tra A.S. 1586 e L. 164/2019 (Nota di variazioni)

	2020			2021			2022		
	A.S. 1586	L. 160/2019	Differenza	A.S. 1586	L. 160/2019	Differenza	A.S. 1586	L. 160/2019	Differenza
Entrate									
Titolo I - entrate tributarie	488.273.230.600	488.909.160.600	+635.930.000	514.329.404.900	516.446.672.900	+2.117.268.000	527.239.570.690	530.103.915.690	+2.864.345.000
Titolo II - entrate extra-tributarie	53.729.128.300	53.625.708.920	-103.419.380	50.997.079.445	50.827.610.065	-169.469.380	54.526.722.354	54.357.252.974	-169.469.380
Titolo III - alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti	2.270.653.142	2.270.653.142	<i>invariato</i>	2.279.858.134	2.279.858.134	<i>invariato</i>	2.289.375.165	2.289.375.165	<i>invariato</i>
di cui riscossione crediti	1.093.138.142	1.093.138.142	<i>invariato</i>	1.102.343.134	1.102.343.134	<i>invariato</i>	1.111.860.165	1.111.860.165	<i>invariato</i>
<i>Totale entrate finali</i>	544.273.012.042	544.805.522.662	+532.510.620	567.606.342.479	569.554.141.099	+1.947.798.620	584.055.668.209	586.750.543.829	+2.694.875.620
Titolo IV - accensione di prestiti	362.802.718.258	362.597.117.259	-205.600.999	363.490.798.332	363.463.700.336	-27.097.996	350.358.420.827	350.329.478.213	-28.942.614
<i>Totale complessivo entrate</i>	907.075.730.300	907.402.639.921	+326.909.621	931.097.140.811	933.017.841.435	+1.920.700.624	934.414.089.036	937.080.022.042	+2.665.933.006
Spese									
Titolo I - spese correnti	620.862.577.119	621.925.041.560	+1.062.464.441	624.841.392.877	626.322.198.501	+1.480.805.624	619.968.479.773	621.419.417.779	+1.450.938.006
Titolo II - spese in conto capitale	51.373.407.145	50.637.852.325	-735.554.820	51.390.187.978	51.830.082.978	+439.895.000	50.595.942.327	51.810.937.327	+1.214.995.000
di cui acquisizione di attività finanziarie	3.081.595.741	3.031.595.741	-50.000.000	1.822.520.000	1.922.520.000	+100.000.000	2.252.440.000	2.252.440.000	<i>invariato</i>
<i>Totale spese finali</i>	672.235.984.264	672.562.893.885	+326.909.621	676.231.580.855	678.152.281.479	+1.920.700.624	670.564.422.100	673.230.355.106	+2.665.933.006
Titolo III - rimborso passività finanziarie	234.839.746.036	234.839.746.036	<i>invariato</i>	254.865.559.956	254.865.559.956	<i>invariato</i>	263.849.666.936	263.849.666.936	<i>invariato</i>
<i>Totale complessivo spese</i>	907.075.730.300	907.402.639.921	+326.909.621	931.097.140.811	933.017.841.435	+1.920.700.624	934.414.089.036	937.080.022.042	+2.665.933.006
Risultati differenziali									
Entrate tributarie ed extra-tributarie	542.002.358.900	542.534.869.520	+532.510.620	565.326.484.345	567.274.282.965	+1.947.798.620	581.766.293.044	584.461.168.664	+2.694.875.620
Spese correnti (-)	620.862.577.119	621.925.041.560	+1.062.464.441	624.841.392.877	626.322.198.501	+1.480.805.624	619.968.479.773	621.419.417.779	+1.450.938.006
<i>Risparmio pubblico</i>	-78.860.218.219	-79.390.172.040	-529.953.821	-59.514.908.532	-59.047.915.536	+466.992.996	-38.202.186.729	-36.958.249.115	+1.243.937.614
<i>Totale entrate finali</i>	544.273.012.042	544.805.522.662	+532.510.620	567.606.342.479	569.554.141.099	+1.947.798.620	584.055.668.209	586.750.543.829	+2.694.875.620
<i>Totale spese finali (-)</i>	672.235.984.264	672.562.893.885	+326.909.621	676.231.580.855	678.152.281.479	+1.920.700.624	670.564.422.100	673.230.355.106	+2.665.933.006
<i>Saldo netto da finanziare</i>	-127.962.972.222	-127.757.371.223	+205.600.999	-108.625.238.376	-108.598.140.380	+27.097.996	-86.508.753.891	-86.479.811.277	+28.942.614
Totale entrate finali al netto della riscossione crediti	543.179.873.900	543.712.384.520	+532.510.620	566.503.999.345	568.451.797.965	+1.947.798.620	582.943.808.044	585.638.683.664	+2.694.875.620
Totale spese finali al netto di acquisizione di attività finanziarie (-)	669.154.388.523	669.531.298.144	+376.909.621	674.409.060.855	676.229.761.479	+1.820.700.624	668.311.982.100	670.977.915.106	+2.665.933.006
<i>Indebitamento netto</i>	-125.974.514.623	-125.818.913.624	+155.600.999	-107.905.061.510	-107.777.963.514	+127.097.996	-85.368.174.056	-85.339.231.442	+28.942.614
<i>Totale entrate finali</i>	544.273.012.042	544.805.522.662	+532.510.620	567.606.342.479	569.554.141.099	+1.947.798.620	584.055.668.209	586.750.543.829	+2.694.875.620
<i>Totale complessivo spese (-)</i>	907.075.730.300	907.402.639.921	+326.909.621	931.097.140.811	933.017.841.435	+1.920.700.624	934.414.089.036	937.080.022.042	+2.665.933.006
<i>Ricorso al mercato</i>	-362.802.718.258	-362.597.117.259	+205.600.999	-363.490.798.332	-363.463.700.336	+27.097.996	-350.358.420.827	-350.329.478.213	+28.942.614

3.2. Profili procedurali emersi in occasione dell'esame della NADEF

È opportuno un richiamo alla disciplina, espressa dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012⁸¹, degli eventi eccezionali⁸² in presenza dei quali sono consentiti scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale. La norma indica anche le procedure da seguire: in particolare, qualora il Governo, in ragione dell'esigenza di fronteggiare i predetti eventi, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico è tenuto:

- a) a sentire la Commissione UE;
- b) a presentare al Parlamento per le conseguenti deliberazioni parlamentari una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica;
- c) a formulare una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali.

La deliberazione con la quale ciascun ramo del Parlamento autorizza lo scostamento ed approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Le risorse eventualmente reperite sul mercato possono essere utilizzate esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta. Il piano di rientro può essere aggiornato seguendo le medesime modalità al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora il Governo intenda apportarvi modifiche, in relazione all'andamento del ciclo economico.

La procedura da ultimo richiamata ha trovato applicazione lo scorso anno nell'ambito dell'esame della nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2019⁸³ (NADEF); in tale sede è stata presentata la Relazione al Parlamento redatta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, (Doc. LVII, n. 2-bis - Annesso) che ha illustrato l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico strutturale.

In tale relazione il Governo ha giustificato l'intervento in relazione alle revisioni al ribasso della crescita del PIL; pertanto ha sottolineato la necessità di "*rilanciare gli investimenti pubblici, in particolare in ottica ambientale tenuto conto sia dei cambiamenti climatici in atto sia delle strategie che la nuova Commissione europea intende adottare. Il Governo intende pertanto lanciare un "Green New Deal" orientato al contrasto ai cambiamenti climatici, alla tutela della biodiversità, alla riconversione*

⁸¹ Recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione.

⁸² Gli eventi eccezionali sono indicati dal comma 2 e vanno individuati in coerenza con l'ordinamento dell'UE (si tratta, in sintesi, di periodi di grave recessione economica ed eventi straordinari, tra i quali gravi crisi finanziarie e gravi calamità naturali con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese).

⁸³ Cfr. Senato della Repubblica, 18ª legislatura, [Resoconto stenografico](#) della seduta dell'Assemblea n. 153 del 9 ottobre 2019.

energetica, alla promozione della rigenerazione urbana e delle cosiddette smart cities. La riconversione e l'efficientamento del sistema produttivo necessita di un contestuale rafforzamento delle politiche di sviluppo a sostegno dell'innovazione, anche attraverso la combinazione di intervento pubblico e privato. Tale rinnovamento dei sistemi produttivi non può prescindere dall'acquisizione di nuove competenze. Ciò richiederà un consistente investimento in capitale umano per aggiornare le conoscenze dei lavoratori già impiegati che si trovano ad affrontare la transizione tecnologica e innovare la formazione scolastica e accademica per rispondere più efficacemente alle esigenze del mondo del lavoro".

Per quanto riguarda il piano di rientro "Il Governo, sentita la Commissione Europea, si impegna a riprendere il percorso di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine nel biennio 2021-2022, prevedendo una riduzione del deficit nominale a -1,8 per cento del PIL nel 2021 e al -1,4 per cento del PIL nel 2022, prospettando una riduzione nominale di 0,4 p.p. annui. In termini strutturali, ciò corrisponde ad una riduzione dell'indebitamento netto di 0,2 p.p. annui. Il saldo si porterebbe quindi al -1,2 per cento nel 2021 e al -1,0 per cento nel 2022, per poi proseguire nel percorso di convergenza verso l'OMT negli anni a seguire."

Come negli anni precedenti, l'esame parlamentare della NADEF si è svolto unitamente a quello della relazione annessa, con una unica discussione. Con specifico riguardo alla relazione annessa il Presidente del Senato⁸⁴ ha ricordato che: "l'annesso alla Nota di aggiornamento reca la relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio periodo.

Ai sensi del richiamato articolo 6, commi 3 e 5, la deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza l'aggiornamento del piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Pertanto, l'esame del documento si concluderà con l'approvazione di due distinti atti di indirizzo: il primo, relativo alla relazione di cui all'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, da votare a maggioranza assoluta; il secondo, relativo alla Nota di aggiornamento da votare a maggioranza semplice.

Le proposte di risoluzione ad entrambi i documenti dovranno essere presentate entro la fine della discussione."

È stata quindi posta preliminarmente in votazione ed approvata a maggioranza assoluta⁸⁵ la proposta di risoluzione che autorizza l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico di medio periodo, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della L. n. 243 del 2012⁸⁶ (Allegato 4).

Subito dopo è stata indetta la votazione dell'atto di indirizzo parlamentare sulla NADEF⁸⁷.

⁸⁴ Nella seduta n. 153 dell'Assemblea del Senato della Repubblica in data 9 ottobre 2019 ([resoconto](#)).

⁸⁵ Sempre nella citata seduta n.153 dell'Assemblea del Senato.

⁸⁶ Si tratta della [proposta di risoluzione n. 6-00073. n. 100](#).

⁸⁷ Cfr. [risoluzione n. 6-00074 n. 1 \(testo 2\)](#) (9 ottobre 2019) Perilli, Marcucci, Faraone, De Petris, Laniece.

Anche alla Camera dei deputati, sono state seguite analoghe modalità di esame della relazione e della NADEF⁸⁸.

Nel ripercorrere la procedura parlamentare seguita, la relazione - che è stata annessa alla NADEF attuando una facoltà consentita dalla legge⁸⁹ - è stata esaminata nell'ambito della discussione del Doc. LVII, n. 2-*bis* - Nota di aggiornamento DEF 2019. Sotto il profilo formale, si osserva che la relazione governativa reca implicitamente al suo interno la richiesta di autorizzazione prescritta dalla legge⁹⁰. È quindi sempre la relazione ad aver costituito oggetto dell'atto di indirizzo parlamentare approvato ai sensi dell'art. 6, comma 5, della Legge n. 243 del 2012.

Si richiama l'attenzione, sempre nell'ottica della procedura parlamentare, sulle differenze esistenti per i casi in cui l'esame della relazione governativa sia formalizzata come annesso ad uno dei Documenti della programmazione rispetto a quanto si verifica in altri casi di presentazione autonoma al Parlamento di una relazione, ai sensi dell'art. 6 della Legge rinforzata⁹¹.

In particolare potrebbe essere interessante, in futuro, focalizzare l'attenzione sulle predette differenze procedurali pur in presenza, in tutti i casi, dell'esame di un atto (la relazione ai sensi dell'art. 6 della legge rinforzata) della medesima natura. In tale ottica si potrà valutare anche l'opinione espressa dalla Corte dei conti nella parte in cui, in merito alla natura della relazione governativa, - riferendosi alla novella che ora consente di presentare la relazione come annesso al documento di riferimento - afferma sia l'opportunità della innovazione normativa sia il fatto che si sarebbe potuto

⁸⁸ Alla Camera dei deputati l'esame si è svolto nella [seduta n. 236](#) del 10 ottobre 2019.

⁸⁹ La relazione di cui al comma 3 dell'articolo 6 della legge 243/2012 può essere presentata alle Camere come annesso alla NADEF qualora gli eventi eccezionali si verificano nell'imminenza della presentazione della NADEF (ai sensi del comma 6 dell'articolo 10-*bis* della legge n. 196 del 2009).

⁹⁰ Si osserva che il tenore letterale della norma (art. 6 della legge n. 243), nella quale si richiede "*una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione*", potrebbe consentirne una lettura per la quale si richiederebbe la presentazione di due atti: la relazione ed una richiesta specifica di autorizzazione. Ed in effetti una richiesta di autorizzazione avrebbe una natura diversa da quella che è propria di una relazione che, pur sottoposta parimenti al vaglio parlamentare, è finalizzata ad illustrare le ragioni dell'aggiornamento degli obiettivi programmatici e si porrebbe a supporto della richiesta. Comunque si è affermata una prassi nel senso della presentazione di un unico atto, la relazione, da cui si desume al suo interno, peraltro in maniera implicita, la richiesta di autorizzazione.

⁹¹ Nel primo caso, (relazione annessa alla NADEF), la discussione parlamentare riguarda il Doc. "*Nota di aggiornamento*", unitamente al relativo annesso ed agli allegati; l'esame della relazione governativa si svolge quindi all'interno della più ampia discussione sulla nota di aggiornamento al DEF (la relazione non è formalizzata in un Doc. autonomo ma costituisce un annesso alla NADEF); non si procede alla nomina di un relatore *ad hoc* né, rispetto alla relazione, si svolgono in modo distinto le singole fasi procedurali proprie dell'esame parlamentare. Dette fasi (relazione, discussione generale, repliche etc.) sono state esperite, senza distinzione formale, nell'ambito dell'esame della nota di aggiornamento al DEF. La sola peculiarità riguarda l'annuncio del Presidente - per cui l'esame del documento si sarebbe concluso con l'approvazione di due distinti atti di indirizzo - e la messa ai voti con precedenza per la proposta di risoluzione avente ad oggetto la relazione governativa ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

Nei casi di presentazione della relazione in riferimento ad eventi eccezionali verificatisi non nell'imminenza della presentazione dei documenti di programmazione (DEF, NADEF), l'atto è configurato come Doc. autonomo e su di esso si svolge la discussione parlamentare con tutte le sue fasi tipiche (relazione, discussione generale, replica del relatore, parere del Governo, dichiarazioni di voto, etc.). Tale procedura è stata seguita con la presentazione, in data 19 dicembre 2016, della relazione volta ad autorizzare l'aggiornamento degli obiettivi programmatici in vista degli interventi rivolti al sistema bancario e di cui al D.L. n. 237 del 2016 (la relazione è stata trasfusa nel Doc. LVII-*ter* n. 1 ed è stata discussa in Senato nella seduta dell'Assemblea n. 736 del 21 dicembre 2016).

evitare una evidenza autonoma, come documento, alla revisione dei saldi di cui alla precedente decisione⁹².

3.3. Il ruolo svolto dall'Ufficio parlamentare di Bilancio (UPB)

Si richiama quindi l'attenzione, nell'ambito dell'esame dei documenti programmatici, sul ruolo svolto dall'Ufficio parlamentare del bilancio (UPB) che, nel rispetto delle competenze delineate dalla legge (articolo 18 della L. n. 243 del 2012) e sulla base del protocollo di intesa del 15 settembre 2014 tra UPB e MEF che disciplina il processo di verifica delle previsioni macroeconomiche, è stato chiamato a validare il quadro tendenziale e quello programmatico rappresentato dal Governo nei documenti di programmazione.

Con lettera del 23 settembre 2019, l'UPB ha validato le previsioni tendenziali per gli anni 2019-2020 trasmesse dal MEF in data 19 settembre, pur sottolineando la presenza di significativi fattori di rischio sulla crescita reale del PIL. Quanto alle previsioni per gli anni successivi (periodo 2021-2022)⁹³ l'UPB ha sottolineato che le previsioni del MEF appaiono lievemente ottimistiche rispetto all'intervallo accettabile delle stime allo stato delle informazioni allora disponibili⁹⁴. Si evidenzia, tuttavia che su una prima versione delle previsioni tendenziali trasmessa dal MEF, l'UPB aveva formulato rilievi ai quali il MEF ha provveduto a rispondere il 19 settembre 2019⁹⁵.

Con lettera del 8 ottobre 2020, l'UPB ha validato le previsioni programmatiche per gli anni 2019-2020 pubblicate nella NADEF 2019, pur sottolineando la presenza di fattori di rischio che tendono ad amplificarsi nelle previsioni programmatiche degli anni successivi (2021-2022)⁹⁶.

Nel corso dell'audizione svolta il giorno 8 ottobre 2019 presso le Commissioni congiunte 5^a (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica e V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati, il presidente dell'UPB ha fornito una analisi più dettagliata della validazione delle previsioni programmatiche. In tale audizione sono stati rappresentati rilevanti fattori di rischio. Nello specifico è stato evidenziato che la previsione di crescita per l'anno 2020 appariva gravata da forti incertezze sul contesto internazionale (in relazione alle tensioni commerciali, al rallentamento dell'economia cinese, alla *Brexit*, agli squilibri

⁹² Corte dei conti - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016 - pag. 38. Nell'ultima relazione quadrimestrale del 2019, pag. 34, la Corte ha rilevato che si tratta di "*una situazione ibrida, che meriterebbe probabilmente una sistemazione sotto il profilo ordinamentale, atteso che un annesso richiede una modalità di approvazione diversa - ed aggravata - rispetto al documento principale*".

⁹³ Le previsioni per gli anni successivi (biennio 2021-2022) non sono oggetto di validazione.

⁹⁴ Per la motivazione si fa rinvio alla [lettera](#) del 23 settembre 2019.

⁹⁵ Si veda la [lettera](#) dell'UPB del 16 settembre 2019 contenente rilievi al quadro macroeconomico tendenziale provvisorio (NADEF 2019).

⁹⁶ Si veda la [lettera](#) dell'UPB dell'8 ottobre 2020.

finanziari e all'avversione al rischio degli investitori) e sui margini d'intervento delle politiche economiche globali per fronteggiare un'eventuale recessione^{97 98}.

Successivamente l'UPB è stato nuovamente auditato dalle due Commissioni congiunte il 12 novembre 2019 nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022⁹⁹.

A differenza dell'anno precedente¹⁰⁰, non si è svolta l'audizione del presidente dell'UPB nel corso della lettura svolta dalla Camera dei deputati. Si ricorda che lo scorso anno la Camera non ha introdotto modificazioni al testo del DDL bilancio, come emendato dal Senato della Repubblica¹⁰¹.

3.4. Il Documento programmatico di bilancio e il parere della Commissione europea

Entro il 15 ottobre di ogni anno, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione Europea e all'Eurogruppo il Documento programmatico di bilancio (DPB) che contiene ed illustra il progetto di bilancio per l'anno successivo. Il Governo ha formalizzato ed inviato alle Istituzioni europee e al Parlamento italiano il Documento programmatico di bilancio 2020¹⁰².

Si ricorda che il Documento programmatico di bilancio (DPB) è stato istituito dal regolamento UE n. 473/2013. Gli Stati membri sono tenuti a trasmettere entro il 15 ottobre di ogni anno alla

⁹⁷ Infatti, "La validazione dello scenario programmatico si fonda su previsioni del Governo che nel biennio per il 2019-2020 ricadono all'interno di un accettabile intervallo di valutazione rispetto alle attese del panel. Le valutazioni a sostegno della plausibilità del quadro macroeconomico (QM) programmatico della NADEF sono, in particolare, supportate dai seguenti fattori: a) la previsione programmatica della NADEF sulla crescita dell'economia italiana per il 2020 (0,6 per cento) è allineata con le stime mediane del panel dei previsori UPB; b) l'impatto della manovra di bilancio sull'attività economica nel 2020, stimato nella NADEF è simile a quello indicato dal panel UPB; c) la dinamica del PIL nominale, sebbene superiore alla mediana delle previsioni del panel, non eccede l'upper bound delle stesse. Come di consueto l'UPB ha esaminato anche le previsioni macroeconomiche del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per gli anni successivi all'orizzonte di validazione (2021-22), riscontrando non trascurabili disallineamenti rispetto alle, più caute, attese del panel UPB". Cfr. testo dell'audizione dell'8 ottobre 2019.

⁹⁸ In via ulteriore si è osservato che "La previsione sul PIL per il 2019 del QM tendenziale della NADEF sottende un'evoluzione sostanzialmente stagnante dell'attività economica nel III trimestre e un marginale recupero nel IV. Le attese di una dinamica produttiva modesta nella seconda metà dell'anno sono coerenti con l'indebolimento degli indicatori coincidenti e anticipatori dell'economia italiana e sono sostanzialmente condivise dal panel UPB. La flessione della produzione industriale in luglio induce cautela sull'evoluzione del sistema manifatturiero, la cui debolezza potrebbe ripercuotersi sugli altri comparti produttivi. Un fattore di incertezza è inoltre rappresentato dalle eventuali revisioni, sia verso l'alto sia verso il basso, delle dinamiche trimestrali dei conti economici nazionali, che saranno diffuse il 4 ottobre e che impattano direttamente sulle previsioni per il 2019". Aggiunge inoltre con riferimento ai rischi della previsione che "Lo scenario macroeconomico di medio termine dell'economia italiana appare soggetto a forti rischi prevalentemente orientati al ribasso, in larga misura di matrice internazionale e finanziaria. I rischi sono tutti riconducibili più o meno direttamente all'incertezza sulle politiche economiche, che appare attualmente su valori prossimi ai massimi storici."

⁹⁹ Cfr. resoconto stenografico e video dell'audizione.

¹⁰⁰ Si veda il resoconto stenografico dell'audizione del 27 dicembre 2018 presso la sola Commissione bilancio della Camera dei deputati.

¹⁰¹ Si fa rinvio al Focus tematico del 5 febbraio 2020 nel quale l'UPB presenta una sintesi della manovra 2020.

¹⁰² Doc. XI n. 2, trasmesso alle Camere in data 16 ottobre 2019. Si veda anche la Nota breve del Servizio del bilancio del Senato n. 10 "Documento programmatico di bilancio 2020" del mese di ottobre 2019.

Commissione europea e all'Eurogruppo un progetto di DPB per l'anno successivo, nel quale illustrano il proprio progetto di bilancio per l'anno successivo. In particolare, il Documento contiene l'obiettivo di saldo di bilancio e le proiezioni delle entrate e delle spese. Al DPB è allegato un documento contenente la metodologia, i modelli economici e le ipotesi, e ogni altro parametro pertinente alla base delle previsioni di bilancio e l'impatto stimato delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica.

Inizialmente non era prevista una trasmissione di tale documento al Parlamento, anche perché il termine di presentazione coincideva con quello di presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere. Successivamente, però tale ultimo termine è stato posticipato in avanti¹⁰³ ed invece è stata aggiunta la trasmissione del DPB anche al Parlamento¹⁰⁴.

In base all'articolo 7 del citato regolamento UE, la Commissione europea adotta, il prima possibile e in ogni caso entro il 30 novembre, un parere sul documento programmatico di bilancio.

Tuttavia, nei casi eccezionali in cui, previa consultazione dello Stato membro interessato entro una settimana dalla presentazione del progetto di documento programmatico di bilancio, la Commissione riscontri un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel PSC, essa adotta il proprio parere entro due settimane dalla trasmissione del progetto di documento programmatico di bilancio. Nel parere la Commissione chiede che sia presentato un progetto riveduto di documento programmatico quanto prima e comunque entro tre settimane dalla data del suo parere. La richiesta della Commissione dev'essere motivata e resa pubblica.

La Commissione adotta un nuovo parere sul progetto riveduto di documento programmatico di bilancio quanto prima e comunque entro tre settimane dalla presentazione di tale documento.

Alla luce dei contenuti del Documento programmatico di bilancio, la Commissione europea, in data 22 ottobre 2019, ha inviato una lettera di richiesta di chiarimenti circa la conformità della prevista espansione fiscale nel 2020 con le regole indicate nel Patto di stabilità e crescita (di cui all'articolo 7 del Regolamento (UE) n. 473/2013). Vengono pertanto richieste *"ulteriori informazioni sulla precisa composizione dei cambiamenti del bilancio strutturale e sugli sviluppi della spesa previsti per il 2020. Tale informazione aiuterebbe a determinare se c'è un rischio di deviazione significativa dall'aggiustamento di bilancio raccomandato nel 2020 e negli anni 2019 e 2020"*. Inoltre si afferma che il peggioramento del deficit strutturale dell'anno prossimo e l'aumento del tasso di crescita della spesa pubblica primaria *"appaiono non essere in linea con i requisiti di politica di bilancio indicati dalla raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019"*.

Il Ministro ha risposto in data 23 ottobre 2019 evidenziando come l'intonazione moderatamente espansiva della manovra di bilancio sia coerente con le regole del Patto di Stabilità e Crescita, tenuto conto della flessibilità che queste prevedono. Al tempo stesso, viene assicurata la sostenibilità della finanza pubblica e la traiettoria discendente del debito pubblico, evitando una stretta pro-ciclica in linea con gli orientamenti espressi nell'Eurogruppo del 9 ottobre. Alla lettera di risposta è stata anche allegata una relazione tecnica che descrive nel dettaglio le misure che concorrono alla definizione

¹⁰³ L'articolo 1, comma 3, lett. c), della legge n. 163 del 2016 ha modificato l'articolo 7 della legge n. 196 del 2009 e posticipato il termine dal 15 al 20 ottobre di ogni anno.

¹⁰⁴ Come previsto dall'articolo 9, comma 1-*bis* della legge n. 196 del 2009 come modificata dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 163 del 2016.

delle coperture. In particolare le misure di contrasto all'evasione fiscale vengono quantificate in circa 3 mld di euro¹⁰⁵.

La Commissione europea, in data 20 novembre 2019, ha emesso il parere sul Documento programmatico di bilancio per il 2020 rilevando che esso presenta "*un rischio di non conformità al patto di stabilità e crescita nel 2020*"¹⁰⁶. L'attuazione del documento programmatico potrebbe determinare una deviazione significativa dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine; inoltre le proiezioni segnalano anche la non conformità con il parametro per la riduzione del debito¹⁰⁷.

3.5. La sessione di bilancio 2019

Si ricorda, nell'ottica della procedura parlamentare, che la sessione di bilancio, a partire da quella del 2017, non è più contraddistinta dall'esame congiunto di due disegni di legge (rispettivamente di bilancio e di stabilità) ma è ora incentrata sulla discussione di un unico atto, il nuovo disegno di legge di bilancio. Unica è anche la pertinente relazione tecnica.

Si ricorda inoltre che il termine entro il quale il DDL bilancio è presentato al Parlamento è fissato nel 20 ottobre di ogni anno¹⁰⁸, con breve differimento rispetto alla scadenza del 15 ottobre indicata nella legislazione previgente.

Un aggiornamento della disciplina del Regolamento del Senato, volto a recepire, tra l'altro, alcune delle novità contenute nella legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009), ha avuto luogo con le modifiche al Regolamento del Senato (Doc. II, n. 38) approvate nella seduta del 20 dicembre 2017.

Il DDL di bilancio (A.S. 1586), dopo l'esame del Senato, è stato approvato dalla Camera senza modifiche e l'A.C. 2305 reca quindi il testo definitivo. Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 ed il bilancio pluriennale per il

¹⁰⁵ La risposta alla richiesta della Commissione europea ha permesso di ribadire l'impegno del Governo italiano a perseguire una maggiore equità nella distribuzione del carico fiscale attraverso una combinazione di riduzione delle imposte sul lavoro subordinato e specifiche misure di contrasto all'evasione; a prendere parte al *Green New Deal* europeo attraverso investimenti orientati a favorire l'innovazione e l'adattamento del nostro sistema produttivo a modelli di sostenibilità ambientale e sociale; a intraprendere riforme strutturali capaci di modernizzare il paese e di migliorare la condizione sociale dei cittadini, in particolare in merito a istruzione e salute.

¹⁰⁶ Insieme a quelli di Belgio, Spagna, Francia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Finlandia.

¹⁰⁷ Tale obiezione ha riguardato anche il contenuto dei documenti programmatici di Belgio, Spagna e Francia.

¹⁰⁸ Si segnala che il DDL "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022" (A.S. 1586) è stato presentato al Senato il 2 novembre 2019, in ritardo rispetto al termine previsto dalla legge. Si tratta purtroppo di un episodio non raro visto che anche nei tre anni precedenti il disegno di legge di bilancio era stato presentato, per la prima lettura, rispettivamente in data 31 ottobre 2018, 29 ottobre 2017 e 29 ottobre 2016. Dopo l'approvazione del Senato il provvedimento è stato approvato dalla Camera senza modifiche ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2020.

triennio 2020-2022 risultano approvati con la legge 27 dicembre 2019, n. 160¹⁰⁹, entrata in vigore il 1° gennaio 2020.

Si segnala che, in quanto risultante dell'approvazione dell'emendamento del Governo 1.9000, interamente sostitutivo degli articoli della sezione I del disegno di legge, la legge definitiva consta di un unico articolo con 884 commi. Si tratta di un profilo non nuovo¹¹⁰ in quanto tale tecnica emendativa è stata utilizzata anche in altre sessioni di bilancio, atteso quanto stabilito dall'articolo 72, ultimo comma, della Costituzione.

Per quanto riguarda in particolare l'esame al Senato - il disegno di legge è stato annunciato nella seduta n. 162 del 5 novembre 2019 - esso ha avuto inizio nella seduta n. 163 del 6 novembre 2019 in cui si sono svolte le Comunicazioni del Presidente del Senato ai sensi dell'art. 126, commi 3 e 4 del Regolamento sul contenuto del disegno di legge di bilancio, tenuto conto del parere reso dalla 5^a Commissione permanente nella seduta n. 213 (ant.) dello stesso 6 novembre 2019¹¹¹. Con la seduta n. 216 (pom.) del 12 novembre 2019 è stato fissato il termine per la presentazione degli emendamenti, poi prorogato nella successiva seduta n. 217 (ant.) del 13 novembre 2019¹¹².

Per l'esposizione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti al DDL bilancio 2020 si fa quindi rinvio alle comunicazioni del Presidente della 5^a Commissione permanente (nel corso della seduta n. 218 (pom.) del 13 novembre 2019) (Allegato 5).

Nella seduta n. 173 del 12 dicembre 2019 ha avuto inizio l'esame in Assemblea del disegno di legge di bilancio per l'anno 2019. Nella successiva seduta n. 175 del 16 dicembre 2019 è stata discussa ed approvata la questione di fiducia sull'emendamento 1.9000 (testo corretto), sostitutivo degli articoli della prima sezione. Nella stessa seduta sono stati votati gli articoli e gli emendamenti della seconda sezione del disegno di legge ai sensi dell'articolo 129, commi 2 e 3 del Regolamento del Senato, che prevedono la precedenza dell'esame degli articoli della seconda sezione sull'esame della prima sezione. Successivamente è stata posta in votazione la Nota di variazioni e si è proceduto al voto del disegno di legge di bilancio nel suo complesso.

¹⁰⁹ Pubblicata in GU n. 304 del 30 dicembre 2019 (supplemento ordinario). Testo ripubblicato in G.U. n. 13 del 17 gennaio 2020 (supplemento ordinario).

¹¹⁰ Nella legge di bilancio per l'anno 2019 la sezione I constava di un unico articolo con ben 1.143 commi. Nella legge di bilancio per l'anno 2018 la sezione I constava di un unico articolo con ben 1.181 commi. Nella legge di bilancio per l'anno 2017 la sezione I constava di un unico articolo con 638 commi.

¹¹¹ In tale parere la Commissione V Bilancio del Senato ha rappresentato che *"Per quanto concerne la verifica del contenuto proprio, va ricordato che l'articolo 21 della legge n. 196 del 2009, in attuazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012, pone precisi limiti al contenuto della prima sezione del disegno di legge di bilancio. 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 e, peraltro, prive di effetti finanziari, si segnala l'articolo 49, commi 2 e 3, riguardanti, rispettivamente, le attribuzioni del personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e le funzioni di direttore degli Uffici dell'esecuzione penale esterna."* A ragione di ciò il Presidente del Senato, nella citata seduta n. 162 del 5 novembre 2019 ha proceduto allo stralcio delle indicate disposizioni di natura ordinamentale che *"andranno a costituire un autonomo disegno di legge"*.

¹¹² Il termine è passato dal 16 novembre 2019 al 18 novembre 2019 alle ore 15.

ALLEGATI

Allegato 1

Legislatura 18ª - 5ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 213 del 06/11/2019

(1586) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022

(Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame sospeso nella 2ª seduta pomeridiana di ieri.

Il presidente PESCO (*M5S*), in qualità di relatore, dopo aver sinteticamente richiamato lo svolgimento dell'esame delle sedute di ieri, avanza la seguente proposta di parere: "La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge di bilancio per il 2020 e per il triennio 2020-2022, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento - sentito il rappresentante del Governo - perviene alle seguenti conclusioni. Per quanto attiene alla verifica di cui all'articolo 126, comma 4, del Regolamento, occorre ricordare che la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha apportato alcune innovazioni alla disciplina contabile, che hanno trovato per la prima volta attuazione nel corso della sessione di bilancio 2017. Per il disegno di legge di bilancio, peraltro, a differenza di quanto avveniva per la legge di stabilità, non si prevede alcun vincolo di copertura finanziaria, posto che il bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 243 del 2012, soggiace ad una regola di equilibrio per effetto della quale il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare si raccorda con il percorso programmatico stabilito per gli obiettivi di finanza pubblica. Di tale coerenza si deve dare conto sia nella relazione tecnica che nella nota tecnico-illustrativa, allegate al disegno di legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, commi 12-*bis*, lettera *c*), e 12-*quater*, lettera *a*), della legge n. 196 del 2009.

Alla luce di tali criteri, si segnala che la manovra, sia con riguardo al suo ammontare che alla composizione della stessa tra le diverse misure di entrata e di spesa, ivi comprese quelle destinate al reperimento delle risorse a copertura dell'intervento, è volta a perseguire il percorso di consolidamento fiscale indicato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 adottata dal Governo il 30 settembre scorso e approvata dal Senato il successivo 9 ottobre.

Con la Relazione al Parlamento allegata alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019, il Governo ha infatti chiesto l'autorizzazione a rimodulare il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT). L'indebitamento netto nominale è stato pertanto fissato al -2,2 per cento del PIL nel 2020, al -1,8 per cento del PIL nel 2021 e al -1,4 per cento del PIL nel 2022.

Per quanto concerne i profili finanziari programmatici, la relazione tecnica espone una tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare e il conto della pubblica amministrazione, che rappresenta la coerenza tra i saldi riferiti al bilancio dello Stato e l'obiettivo programmatico definito nella Nota di aggiornamento del DEF. Si tratta in sostanza del raccordo tra il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, quale risultante dal quadro generale riassuntivo del disegno di legge di bilancio, e l'indebitamento netto programmatico dello Stato, ossia comprensivo degli effetti della manovra di finanza pubblica sul comparto dello Stato, e del raccordo tra il predetto indebitamento netto e quello programmatico delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso.

In definitiva, emerge che il valore del saldo netto da finanziare risultante dal disegno di legge di bilancio, in coerenza con il quadro delle compatibilità di finanza pubblica, potrà aumentare fino a 79,5 miliardi di euro nel 2020, 56,5 miliardi nel 2021 e 37,5 miliardi nel 2022. Il corrispondente saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 129 miliardi di euro nel 2020, 109,5 miliardi nel 2021 e 87,5 miliardi nel 2022. Tali valori sono coerenti con quelli indicati dalle risoluzioni parlamentari di approvazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

Si propone, pertanto, di sottoporre all'attenzione del Presidente del Senato un parere di nulla osta in relazione ai profili di cui all'articolo 126, comma 4, del Regolamento.

Per quanto concerne la verifica del contenuto proprio, va ricordato che l'articolo 21 della legge n. 196 del 2009, in attuazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012, pone precisi limiti al contenuto della prima sezione del disegno di legge di bilancio.

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 e, peraltro, prive di effetti finanziari, si segnala l'articolo 49, commi 2 e 3, riguardanti, rispettivamente, le attribuzioni del personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e le funzioni di direttore degli Uffici dell'esecuzione penale esterna.

Infine, non si rinvencono norme di evidente carattere localistico o microsettoriale."

Il senatore TOSATO (*L-SP-PSd'Az*) chiede chiarimenti sulle ragioni che hanno condotto a escludere dalla proposta di stralcio l'articolo 52 del disegno di legge di bilancio, che risulta evidentemente ordinamentale e privo di effetti finanziari.

Il relatore PRESIDENTE (*M5S*) fa presente, in primo luogo, che l'articolo 52 appare suscettibile di produrre risparmi di spesa in termini di efficientamento dell'amministrazione della giustizia. In secondo luogo, evidenzia il collegamento tra tale disposizione e il precedente articolo 48, che prevede un incremento delle facoltà assunzionali del Ministero della giustizia, finalizzato di fatto anche a consentire l'introduzione delle piante organiche flessibili distrettuali.

Il senatore PICHETTO FRATIN (*FI-BP*) ritiene che tale interpretazione possa essere condivisa solo a condizione che analogo criterio sia coerentemente seguito anche nel prosieguo dell'esame, con particolare riguardo alla valutazione di ammissibilità degli emendamenti.

Il relatore PRESIDENTE assicura che, nello scrutinio delle proposte emendative, si terrà conto dell'impatto delle disposizioni sull'efficienza delle strutture amministrative.

La senatrice FERRERO (*L-SP-PSd'Az*) chiede delucidazioni sulla mancata inclusione, tra le proposte di stralcio, dell'articolo 18, commi 1 e 2, che a differenza di quanto era stato prospettato nella seduta di ieri.

Il relatore PRESIDENTE (*M5S*) rileva, al riguardo, la connessione tra i primi due commi della disposizione e l'ultimo, relativo alla facoltà di scorrimento delle graduatorie concorsuali, che non può ritenersi estraneo al contenuto proprio della legge di bilancio.

Il senatore ERRANI (*Misto-LeU*), nel condividere i chiarimenti forniti dal Presidente, ribadisce come il portale della trasparenza previsto dai primi due commi dell'articolo 18 sia palesemente funzionale all'attuazione, secondo criteri di efficienza e pubblicità, dello scorrimento delle graduatorie previsto dal terzo comma. Considera inoltre evidente il nesso tra gli articoli 48 e 52 del provvedimento, in materia di amministrazione della giustizia.

Rimane quindi l'auspicio, già espresso in altre occasioni, che nella sessione di bilancio sia preliminarmente definito un metodo ampiamente condiviso che, compatibilmente con i tempi stabiliti per la conclusione dell'esame, possa concretamente valorizzare il contributo dato dai Gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione, ciascuno nel rispetto del proprio ruolo.

La senatrice FAGGI (*L-SP-PSd'Az*) ringrazia il Presidente per l'accoglimento della richiesta, formulata dal proprio Gruppo, di un lasso di tempo adeguato per approfondire le questioni connesse alla proposta di parere, intervallo che è risultato utile a tutta la Commissione per giungere ad una valutazione più ponderata, da tener presente per il successivo esame del provvedimento.

Il senatore TOSATO (*L-SP-PSd'Az*), nel sottolineare che, al di là delle intenzioni, ciò che conta sono le determinazioni assunte, evidenzia l'innovativo criterio adottato nella valutazione del contenuto proprio del disegno di legge di bilancio, più flessibile rispetto al passato, che dovrà valere, per esigenze di coerenza, anche con riguardo agli emendamenti.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, il relatore PRESIDENTE (*M5S*) pone in votazione la proposta di parere che, verificata la presenza del prescritto numero di senatori, risulta approvata.

IN SEDE REFERENTE

(1586/I) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022

(Esame)

Il relatore STEFANO (PD) illustra la prima "Nota di variazioni" al bilancio di previsione dello Stato 2020-2022, segnalando che la stessa reca le modifiche al disegno di legge di bilancio derivanti dagli emendamenti approvati in prima lettura dal Senato della Repubblica. La Nota contiene un aggiornamento dei prospetti contabili del disegno di legge di bilancio, distinti per unità di voto, e gli allegati tecnici per capitoli. Tali prospetti riportano le grandezze finanziarie del bilancio dello Stato e, distintamente, le variazioni connesse agli emendamenti approvati, esposte in apposite colonne per la Sezione I e la Sezione II. Il disegno di legge di bilancio 2020-2022, comprensivo delle modifiche intervenute al Senato della Repubblica, attesta il saldo netto da finanziare a circa 78,6 miliardi nel 2020, a 55,4 miliardi nel 2021 e a 36 miliardi nel 2022. Tra le principali modifiche apportate durante la prima lettura parlamentare, gli emendamenti consentono una migliore definizione di alcune misure già contenute nel disegno di legge di bilancio.

In tale direzione si prevede la revisione del fringe benefit delle auto aziendali, stabilendo delle soglie di concorrenza del reddito delle auto ai fini IRPEF in relazione alle emissioni di CO₂ (circa 330 milioni nel 2020, 380 milioni nel 2021 e 370 milioni nel 2022). Si posticipa l'entrata in vigore dell'imposta sugli imballaggi al 1° luglio 2020, prevedendone contestualmente l'esclusione per alcune tipologie di prodotti (dispositivi medici, manufatti con singolo impiego), con conseguente riduzione dell'imposta, rispetto a quanto previsto con il disegno di legge di bilancio, pari a circa 939 milioni nel 2020, 1.314 milioni nel 2021 e 1.250 milioni nel 2022; dell'imposta sulle bevande zuccherate, al 1° ottobre 2020 (circa 180 milioni di minore tassazione nel 2020) e dell'esclusione dal beneficio fiscale della riduzione dell'accisa sul gasolio per i veicoli di categoria Euro 3 per il trasporto merci e passeggeri (80 milioni di conseguente minore entrata nel 2020) al 1° ottobre 2020.

Nel settore del pubblico impiego vengono aumentati gli stanziamenti per i rinnovi contrattuali 2019-2021 del personale delle amministrazioni statali (100 milioni nel 2020 e 200 milioni dal 2021). Si prevedono, inoltre, risorse aggiuntive, l'incremento della dotazione organica, la valorizzazione e l'armonizzazione dei trattamenti retributivi del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (complessivamente circa 42 milioni nel 2020, 98 milioni nel 2021 e 145 milioni dal 2022).

In ambito sociale viene rifinanziato il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (50 milioni annui nel triennio 2020-2022) e ulteriori risorse sono stanziare per gli interventi a favore della non autosufficienza (circa 50 milioni

netti nel 2020). Inoltre vengono rideterminate le risorse per la liquidazione della quota del cinque per mille dell'IRPEF con un incremento di 10 milioni nel 2020, 20 milioni nel 2021 e 25 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Per le attività di assistenza al cittadino nella presentazione delle istanze per l'accesso alla prestazione del reddito e la pensione di cittadinanza sono assegnati 40 milioni annui dal 2020, di cui 35 milioni ai centri di assistenza fiscale e 5 milioni agli istituti di patronato.

Nel settore della sanità si prevede l'ammissione di un numero di circa 1.200 medici nell'anno 2020 e di finanziarne la formazione fino all'anno 2024, con ulteriori ammissioni che potranno essere disposte negli anni successivi a seguito dell'uscita dalla formazione degli specializzandi, nonché un ulteriore finanziamento crescente dal 2021 che consentirà di ammettere stabilmente alla formazione specialistica ulteriori 200 medici in più all'anno dal 2021 al 2024 (in totale ulteriori 800 medici).

Per il settore imprese sono stati previsti ulteriori interventi per la riconversione e riqualificazione produttiva delle aree di crisi industriale, a cui sono destinate complessivamente risorse per 150 milioni nel 2020 e 200 milioni nel 2021. Sono inoltre stanziati 100 milioni di euro nel biennio 2020-2021 per la realizzazione di un progetto di interesse europeo nel settore della microelettronica.

A favore degli enti decentrati è gradualmente incrementato il Fondo di solidarietà comunale nel periodo 2020-2024 (100 milioni nel 2020, 200 milioni nel 2021 e 300 milioni nel 2022 fino ad arrivare a 560 milioni a decorrere dal 2024) il cui aumento sterilizza il contributo richiesto ai comuni per le misure di *spending review* previste dal decreto-legge n. 66 del 2014. Per gli enti locali è inoltre prevista la facoltà di calcolare nel 2020 e nel 2021 il fondo crediti di dubbia esigibilità applicando la percentuale del 90 per cento, piuttosto che quella, rispettivamente, del 95 per cento e del 100 per cento, per quelli che nell'esercizio precedente a quello di riferimento hanno registrato indicatori di tempestività dei pagamenti rispettosi dei termini previsti dalla legge di bilancio per il 2019, con un conseguente incremento della capacità di spesa di tali enti (con oneri sull'indebitamento netto e sul fabbisogno) pari a 60 milioni di euro per l'esercizio 2020 e 139 milioni di euro per l'esercizio 2021.

Infine sono previste misure per favorire le assunzioni di personale in relazione alla sostenibilità finanziaria degli enti locali.

In materia di investimenti, si stanziavano 60 milioni nel 2020 per gli interventi per la salvaguardia della Laguna di Venezia e si finanzia per complessivi 480 milioni, nel periodo 2020-2024, la messa in sicurezza e l'adeguamento idraulico del rio Molinassi e Cantarena e l'accessibilità dell'area portuale industriale di Genova Sestri Ponente. Un apposito Fondo di nuova istituzione finanzia la promozione e il potenziamento di percorsi di collegamento urbani destinati alla mobilità ciclistica (50 milioni annui nel periodo 2022-2024).

Il senatore FANTETTI (FIBP-UDC), nel rilevare come anche quest'anno la manovra di bilancio sia stata gestita pressoché integralmente in forma cartacea, auspica che la Commissione adotti, per quanto di competenza, ogni opportuna

iniziativa per assicurare l'informatizzazione delle procedure d'esame, a partire dalla quantificazione dei costi derivanti dall'uso del supporto cartaceo.

Il senatore COMINCINI (IV-PSI), associandosi alle considerazioni del senatore Fantetti, ritiene che il processo di informatizzazione dovrebbe prendere avvio già dalla fase della presentazione degli emendamenti.

Il senatore FERRARI (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, ricorda la prossima ripresa della seduta dell'Assemblea.

Il PRESIDENTE chiede al rappresentante del Governo conferma della coerenza dei saldi indicati nella Nota di variazioni con le modifiche apportate al disegno di legge di bilancio per il 2020 nel corso dell'esame presso il Senato.

Il sottosegretario MISIANI conferma la correttezza dei saldi riportati nella Nota di variazioni.

Il senatore TOSATO (L-SP-PSd'Az) annuncia il voto contrario del proprio Gruppo.

Verificata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva il conferimento ai relatori del mandato a riferire favorevolmente in Assemblea sulla Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022, autorizzandoli al contempo a chiedere al Presidente del Senato di poter svolgere la relazione orale.

Allegato 3

Legislatura 18^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 175 del 16/12/2019

PRESIDENTE

[...]

Onorevoli colleghi, poiché sono stati esaminati tutti gli articoli del disegno di legge, il Governo dovrà ora procedere alla stesura della conseguente Nota di variazioni, che sarà trasmessa al Senato non appena possibile.

La 5^a Commissione permanente è sin d'ora autorizzata a convocarsi per l'esame di tale documento e quindi a riferire all'Assemblea.

In attesa della presentazione da parte del Governo della Nota di variazioni al bilancio, sospendo la seduta per quindici minuti.

(La seduta, sospesa alle ore 21,39, è ripresa alle ore 22,07).

Onorevoli colleghi, il Ministro dell'economia e delle finanze ha presentato la Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e al bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, con la quale il Governo ha provveduto a introdurre nel testo del disegno di legge e nelle annesse tabelle le modificazioni conseguenti alle determinazioni adottate dal Senato in sede di esame della prima sezione.

Tale Nota è stata deferita alla 5^a Commissione permanente.

Ha facoltà di parlare il relatore Stefano per riferire sulle conclusioni adottate dalla 5^a Commissione permanente in ordine alla Nota di variazioni.

STEFANO, *relatore*. Signor Presidente, la Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato 2020-2022 reca le modifiche al disegno di legge di bilancio derivanti dagli emendamenti approvati in prima lettura dal Senato della Repubblica.

La Nota contiene un aggiornamento dei prospetti contabili del disegno di legge di bilancio distinti per unità di voto e gli allegati tecnici per capitoli. Tali prospetti riportano le grandezze finanziarie del bilancio dello Stato e distintamente le variazioni connesse agli emendamenti approvati esposte in apposite colonne per la prima sezione e la seconda sezione. Il disegno di legge di bilancio 2020-2022, comprensivo delle modifiche intervenute al Senato della Repubblica, attesta il saldo netto da finanziare a circa 78,6 miliardi di euro nel 2020, a 55,4 miliardi nel 2021 e a 36 miliardi nel 2022.

Tra le principali modifiche apportate durante la prima lettura gli emendamenti consentono una migliore definizione di alcune misure già contenute nel disegno di legge di bilancio, alle quali rimando.

PRESIDENTE. Senatrice Accoto, intende intervenire?

ACCOTO, *relatrice*. No Presidente, mi allineo a quanto già dichiarato dal collega.

PRESIDENTE. Passiamo dunque alla votazione della Nota di variazioni.

Con l'approvazione della Nota di variazioni si intenderà modificato di conseguenza il testo su cui il Senato si è pronunciato nelle precedenti fasi della procedura, in riferimento sia agli articoli del disegno di legge, sia alle annesse tabelle.

Indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo della Nota di variazioni.
(Segue la votazione). (Brusio).

Annullo la votazione.

Indico nuovamente la votazione nominale con scrutinio simultaneo della Nota di variazioni.

(Segue la votazione).

Il Senato approva. *(v. Allegato B). (Applausi dal Gruppo PD).*

Allegato 4

Legislatura 18ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 153 del 09/10/2019

PROPOSTA DI RISOLUZIONE ALLA RELAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 6, COMMA 5, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2012, N. 243

(6-00073) n. 100 (09 ottobre 2019)

Perilli, Marcucci, Faraone, De Petris, Laniece.

Approvata

Il Senato,
premessi che:

la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 contiene come annesso, ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, la Relazione al Parlamento di cui all'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243;

la Relazione contiene la richiesta, sentita la Commissione europea, di aggiornamento del piano di rientro, previsto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile, verso l'Obiettivo di medio periodo,

autorizza il Governo, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione e dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a dare attuazione a quanto indicato nella Relazione citata in premessa.

Allegato 5

Legislatura 18^a - 5^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 218 del 13/11/2019

SUL REGIME DI AMMISSIBILITA' DEGLI EMENDAMENTI AL DOCUMENTO DI BILANCIO

Il PRESIDENTE avverte che, per la sessione di bilancio in corso, sono confermate le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione di approvazione del Documento di economia e finanza 2019, come integrato dalla Nota di aggiornamento, con riferimento al saldo netto da finanziare, al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Come avvenuto in occasione della sessione di bilancio dello scorso anno, le disposizioni che riguardano il regime di ammissibilità degli emendamenti presso la 5^a Commissione permanente (anche in considerazione della norma contenuta nell'articolo 128, comma 6, del Regolamento), devono essere necessariamente interpretate alla luce della articolazione della manovra e delle regole che ne disciplinano i contenuti introdotti con le modifiche alla legge di contabilità di cui alla riforma introdotta con la legge n. 163 del 4 agosto 2016, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Si sono previste alcune significative innovazioni alla struttura e ai contenuti del provvedimento, innovazioni che si riverberano anche sul regime di ammissibilità degli emendamenti. Il disegno di legge di bilancio presenta infatti un'articolazione tipica, in due sezioni, i cui contenuti normativi sono previsti dalla legislazione contabile. Pertanto nel bilancio vi sono elementi non emendabili; le modifiche operate dalla I sezione sono poi riversate nella II sezione attraverso la Nota di variazioni. In linea generale, alla luce della articolazione del disegno di legge di bilancio, per quanto riguarda la prima sezione, le ordinarie regole di ammissibilità sono riassunte nei seguenti termini. Saranno considerati inammissibili gli emendamenti alla parte normativa che introducono disposizioni che prevedono una modifica diretta dei programmi di spesa iscritti nella seconda sezione, in modo da escludere sovrapposizioni tra l'area normativa riservata alla prima sezione e l'area contabile riservata alla seconda sezione. Sono considerati inammissibili gli emendamenti nella parte in cui ci si limiti a specificare i riflessi di natura contabile sulla seconda sezione delle innovazioni normative introdotte nella prima sezione, posto che l'esplicitazione di tali riflessi, avendo valenza meramente tecnica, è rimessa al Governo attraverso l'elaborazione della Nota di variazioni. In particolare, si rammenta che la prima sezione può contenere disposizioni di carattere complessivamente espansivo, non essendo stata riproposta, nella novella della legge n. 163 del 2016, la disposizione di cui all'articolo 11, comma 3, lettera i), della legge n. 196 del 2009, ai sensi della quale la legge di stabilità doveva indicare le sole norme che comportassero aumenti di entrata o riduzioni di spesa. In linea generale, sotto il profilo della compensazione finanziaria, gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie peggiorative dei saldi debbono essere costruiti a doppia voce,

di cui la seconda è costituita dalla copertura; la compensazione deve riguardare gli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, sul saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti, come quantificati nella relazione tecnica, nonché nel prospetto riepilogativo di cui all'articolo 21, comma 12-*bis*, della legge n. 196 del 2009, in relazione ai vari obiettivi e quindi considerando gli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento per tutta la durata della loro vigenza e deve garantire, dunque, mezzi di copertura di durata e quantità almeno uguale rispetto all'onere. Poiché il provvedimento non presenta in sé margini utilizzabili, tutti gli emendamenti con conseguenze finanziarie debbono essere compensati; non possono essere usati mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti. In merito ai limiti di contenuto, rammenta poi il preciso tenore letterale della norma (articolo 21, comma 1-*quinquies*) che sancisce che la prima sezione "non deve in ogni caso" contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio né interventi di natura localistica o microsettoriale. Tali emendamenti sono pertanto inammissibili. Sono inammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con decorrenza nel triennio di riferimento (articolo 21, comma 1-*ter*, lettera *b*), della legge 196). Sono inammissibili emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 128, comma 6, del Regolamento). Sono ammissibili, di converso, emendamenti aggiuntivi, nonché emendamenti sostitutivi, nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio, e soppressivi, a condizione della compensazione. Sono inammissibili le proposte emendative che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 21, comma 1-*ter*, lettera *f*), della legge n. 196 del 2009, emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 17, commi 12 e 13 della predetta legge n.196. Sono altresì ammissibili gli emendamenti relativi alla materia di cui all'articolo 21, comma 1-*ter*, lettera *g*), della legge n. 196 del 2009 (concorso degli enti territoriali). In linea generale, in caso di approvazione, le compensazioni superflue si intendono per non apposte, quelle esuberanti sono computate per il necessario, ove possibile, quelle incerte vengono adeguate, salva la congruità. Gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire un chiaro e reciproco collegamento tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Si rammenta inoltre che non sono più allegati alla I sezione la determinazione degli importi delle leggi di spesa permanenti, la riduzione di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente e le variazioni delle leggi che dispongano spese a carattere pluriennale in conto capitale, di cui alle Tabelle C, D e E della precedente legge di stabilità. Tali determinazioni sono incorporate nell'ambito della II sezione e sono riepilogate in una tabella avente carattere meramente informativo e non emendabile; le Tabelle A e B sono invece allegate alla I sezione. Restano invariati i criteri di emendabilità riguardanti tali tabelle. In particolare, per quanto attiene alla Tabella A, gli emendamenti ad essa riferiti

devono essere formulati con esclusivo riferimento alla dotazione relativa ai Ministeri medesimi. Eventuali indicazioni di specifiche finalizzazioni programmatiche devono intendersi come non apposte. Non sono inoltre ammissibili gli emendamenti volti a ridurre gli accantonamenti finalizzati alla copertura finanziaria di ratifiche di accordi internazionali (accantonamento della Tabella A relativo al Ministero degli affari esteri) e quelli volti a ridurre la quota degli accantonamenti corrispondente alle prenotazioni relative a provvedimenti in stato di relazione in Assemblea sui quali le Commissioni bilancio abbiano espresso un parere favorevole prima dell'avvio della sessione di bilancio. L'emendabilità della Tabella B è in linea di massima soggetta alle medesime regole esposte con riferimento alla Tabella A, fermo restando che la riduzione di accantonamenti di Tabella B può essere utilizzata al fine di compensazione delle sole spese in conto capitale. Per quanto riguarda, invece, la seconda sezione, ferma restando la regola secondo cui oggetto di deliberazione parlamentare sono i programmi di spesa e le tipologie di entrata, sono inammissibili gli emendamenti che dispongono modifiche alle poste contabili che evidenziano le variazioni risultanti dalle modifiche apportate alla legislazione vigente con la prima sezione, posto che tali variazioni risultano meramente consequenziali a innovazioni legislative introdotte dalla medesima prima sezione e possono pertanto essere modificate solo intervenendo sulle predette innovazioni legislative. Sono invece ammissibili gli emendamenti alle rimodulazioni compensative e ai rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni dei fattori legislativi previsti dall'articolo 23, comma 3, della legge di contabilità (precedentemente contenute nelle Tabelle C, D ed E della legge di stabilità e ora incorporate negli stati di previsione della seconda sezione). Più in particolare, per quanto concerne lo stato di previsione dell'entrata, in considerazione della pregiudizialità e dell'autonomia delle valutazioni concernenti le entrate, gli emendamenti che propongono aumenti nelle previsioni non possono essere utilizzati in forma compensativa per la contestuale copertura di nuove o maggiori spese. Pertanto, tutti gli emendamenti alla Tabella n. 1 devono essere presentati e motivati, logicamente, come correzione di previsioni giudicate non corrette: essi devono riferirsi esclusivamente ad una determinata tipologia di tributo.

Per quanto concerne gli stati di previsione della spesa, rammenta che l'unità elementare dello stato di previsione oggetto dell'approvazione parlamentare è costituita dal programma. Premesso che in sede di esame dei documenti di bilancio, in senso stretto, non vi è una determinazione esplicita sui saldi di cassa e che ogni incremento della previsione di cassa deve essere coerente con le risorse rappresentate dalla massa spendibile, gli emendamenti che aumentano la cassa (se non compensati) potrebbero avere effetti di peggioramento del fabbisogno e dell'indebitamento netto; in conseguenza, eventuali emendamenti che incrementino le dotazioni complessive di cassa sono incompatibili con gli obiettivi fissati nella risoluzione approvata dal Senato e quindi inammissibili. Si rammenta, in proposito, che con il decreto legislativo n. 90 del 2016 è stata superata la ripartizione delle spese in "rimodulabili" e "non rimodulabili", in favore di una classificazione che distingue direttamente le spese in

oneri inderogabili, fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno, a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante, cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa. Possono essere pertanto oggetto di emendamento i programmi dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti alle spese previste dalle lettere *b)* e *c)* dell'articolo 21, comma 5, della legge 196, ossia fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno. Sono altresì inammissibili emendamenti di tipo compensativo, finalizzati ad aumentare la spesa corrente o a ridurre le entrate correnti, che risultino compensati con riduzioni di spesa in conto capitale, o con aumenti di entrata in conto capitale. Sono, invece, ammissibili gli emendamenti che recano aumenti di spesa su programmi contenenti fattori legislativi o adeguamenti al fabbisogno, provvisti della relativa compensazione finanziaria, tanto in termini di cassa quanto di competenza, a valere su altri programmi di spesa contenenti fattori legislativi o adeguamenti al fabbisogno, fatta salva l'indicazione dell'autorizzazione di spesa oggetto di emendamento.

Per quanto riguarda, infine, gli emendamenti volti a modificare contemporaneamente la prima e la seconda sezione, questi sono altresì ammissibili, ferma restando la compensazione. Da un punto di vista sostanziale essi appaiono infatti coerenti con la logica sottesa alle modifiche introdotte alla legge n. 196 del 2009 con la legge n. 163 del 2016 che è quella di far sì che la decisione di bilancio sia incentrata sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche anziché sulla loro variazione al margine. Tali emendamenti soggiacciono in ogni caso agli stessi vincoli di ammissibilità validi per gli emendamenti riferiti alla seconda sezione. Infine, sono inammissibili gli emendamenti che rechino variazioni lineari o indistinte a più programmi di spesa per evidenti motivi di specificità. Tutti gli emendamenti non possono essere riferiti al capitolo né alle azioni, rivestendo queste ultime carattere meramente conoscitivo, ai sensi dell'articolo 25-*bis* della legge di contabilità. Laddove l'emendamento presenti un riferimento anche al capitolo, quest'ultimo si intende come non apposto sotto il profilo procedurale, neanche sotto forma di specificazione interna al programma; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento al programma sarà espunto ogni eventuale riferimento anche ai capitoli. A fini meramente conoscitivi viene comunque presentato un allegato tecnico comprensivo anche della ripartizione per capitoli ed il bilancio per azioni.

La Commissione prende atto.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Set 2020 Nota di lettura n. 167
Procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari al fine di facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale (**Atto del Governo n. 191**)
- " Nota di lettura n. 168
A.S. 1928: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " Nota di lettura n. 169
A.S. 1925: "Conversione in legge del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia" - Emendamento 21.0.500
- Ott 2020 Documentazione di finanza pubblica n. 18
Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020 (**Doc. LVII n. 3-bis**)
- " Nota di lettura n. 170
Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 68, di attuazione della direttiva (UE) 2016/97 sulla distribuzione assicurativa (**Atto del Governo n. 197**)
- " Nota di lettura n. 171
A.S. 1970: "Conversione in legge del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020"
- " Nota di lettura n. 172
Revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE (**Atto del Governo n. 101-bis**)
- " Nota di lettura n. 173
Schema di decreto ministeriale recante compensazione interventi fiscali - "Bonus vacanze e contributo a fondo perduto" (**Atto del Governo n. 198**)
- " Nota breve n. 18
Documento programmatico di bilancio 2021
- " Nota di lettura n. 174
A.S. 1892: "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " Nota di lettura n. 175
A.S. 1571: "Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare ("legge SalvaMare")" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " Nota di lettura n. 176
A.S. 1982: "Conversione in legge del decreto-legge 20 ottobre 2020, n. 129, recante disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale"
- " Documentazione di finanza pubblica n. 19
Misure per l'emergenza Covid-19: "scostamenti" di bilancio autorizzati e destinazione delle risorse