

XV legislatura

**Il disegno di legge finanziaria
per il 2008 (A.S. 1817): ambito
contenutistico e schema di
copertura**

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

Ottobre 2007

n. 43



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Angela Stati

sig.ra Olimpia Piscitelli

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Nadia Clementi

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzato

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

INDICE

1. PREMESSA E SINTESI DEL CONTENUTO.....	1
2. IL CONTENUTO DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA PER IL 2008 E PER IL TRIENNIO 2008-2010.....	6
3. COPERTURA DEGLI ONERI CORRENTI (ARTICOLO 11, COMMA 5).	12
4. VINCOLI SUL SALDO NETTO DA FINANZIARE (ARTICOLO 11, COMMA 6).....	17
5. OSSERVAZIONI METODOLOGICHE	23

1. PREMESSA E SINTESI DEL CONTENUTO

La sessione di bilancio per il triennio 2008-2010 prende avvio, in prima lettura, presso il Senato della Repubblica.

Ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4 del Regolamento, il Presidente del Senato, sentito il parere della 5^a Commissione permanente (Bilancio) e del Governo, accerta se il disegno di legge finanziaria "rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato. In tal caso il Presidente comunica all'Assemblea lo stralcio delle predette disposizioni" (comma 3).

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

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

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

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

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

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

Le conclusioni a cui si perviene possono sintetizzarsi nei termini seguenti, ribadendo che esse considerano, come di consueto, la formale organizzazione contabile della manovra quale risulta dagli effetti che il Governo associa alle misure proposte, così come documentati nei testi governativi.

a) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2006 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame (prospetto allegato all'articolo 97, comma 1) siano sostanzialmente conformi a tale disciplina; si segnala, al riguardo, che viene utilizzato in parte il miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente e che, poiché il disegno di legge in esame non determina un peggioramento del risparmio pubblico rispetto all'ultima previsione assestata, sulla base dell'interpretazione fornita con la risoluzione approvativa del DPEF 1990-92 non si pongono problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti (v. *amplius* § 3).

b) Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato il DPEF 2008-2011 (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno (2008) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti pari a 34 mld e corrisponde al valore indicato dalla Nota di aggiornamento al DPEF 2008-2011. Per il 2008 e il 2009 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili con un profilo discendente dal primo al terzo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2008-2011, anche se si tratta di importi superiori in valore assoluto rispetto agli omologhi valori della Nota di aggiornamento: il vincolo sul saldo netto da finanziare risulta

dunque formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno. Ciò naturalmente a condizione della preventiva approvazione tramite risoluzione parlamentare della Nota di aggiornamento al DPEF 2008-2011, che ridetermina in aumento il valore del SNF per il primo anno.

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, nonché delle prescrizioni poste nella risoluzione con la quale il Senato ha approvato il DPEF 2008-2011, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2008-2010 così come riportati dall'articolo 1 del ddl finanziaria, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, oltre naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione.

c) Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2008. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2008-2011 in riferimento all'individuazione dei saldi-obiettivo e sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare

dovrebbe dunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge finanziaria in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni, associabili alle singole norme del disegno di legge finanziaria, sulla base delle indicazioni contenute dei documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 5 e 6 del richiamato articolo 11 della legge n. 468, modificata.

2. IL CONTENUTO DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA PER IL 2008 E PER IL TRIENNIO 2008-2010

In ordine al profilo dell'ambito contenutistico del disegno di legge finanziaria, ai fini delle determinazioni presidenziali di cui all'articolo 126, comma 3, del Regolamento, si segnalano i seguenti punti da valutare, ai sensi di quanto prescritto dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, tra cui da ultima la legge n. 208 del 1999.

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

Per quanto riguarda le entrate, appaiono avere natura meramente ordinamentale, in materia di IRAP, le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 14 (modalità di presentazione della dichiarazione annuale), nonché l'articolo 4 (commi da 23 a 26) relativi ai compensi a favore degli intermediari che presentano le dichiarazioni e da 28 a 30 (relativi alla semplificazione della dichiarazione annuale presentata dai sostituti d'imposta con il modello 770 e ai flussi telematici fra enti pubblici)¹, alla tassa di imbarco e sbarco delle merci (articolo 5, comma 33, avente valenza puramente interpretativa), alla fatturazione e registrazione elettronica da parte della PA (articolo 5, commi 37-41),

¹ Fra l'altro tali ultime disposizioni hanno efficacia a decorrere dal 2009.

all'affidamento a terzi dell'attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali (articolo 5, comma 42).

Sotto il medesimo profilo si segnalano l'articolo 10, comma 690-*bis* (istituzione di una commissione in materia di finanza degli enti locali), l'articolo 20, commi 6 e 7 (riguardanti l'autonomia gestionale e finanziaria delle ambasciate e dei consolati), l'articolo 23 (istituzione di un sistema unico nazionale delle intercettazioni telefoniche) pur potendosi presumere che la misura comporti risparmi di spesa, l'articolo 37 (gestione di un tronco dell'autostrada A4), l'articolo 40 (finalizzato alla tutela della produzione cinematografica nazionale), che potrebbe però essere valutato positivamente se considerato unitariamente all'articolo 7, l'articolo 46, comma 6 (in materia di stupefacenti e tossicodipendenze), l'articolo 47 (personale della Croce Rossa Italiana), in relazione al quale è altresì da valutare se in assenza della norma si potrebbero invece determinare oneri.

Privi di effetti sui saldi sono altresì l'articolo 32, lettera b) (sostegno all'imprenditoria femminile), nonché gli articoli 51 (alternanza scuola lavoro e attività di supporto) e 80 (regolamenti di organizzazione).

Da valutare, sempre nell'ottica del carattere ordinamentale della norma, le disposizioni relative ai Confidi (articolo 4, commi 31-34), nonché gli articoli 5, comma 47 (concernente l'IFEL), 11 (scioglimento dei consigli comunali nei casi di mancata approvazione del bilancio) e 88 (riorganizzazione delle modalità di attribuzione di risorse per investimenti ed imprese).

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

A tale proposito giova rammentare che tale norma è stata interpretata in senso estensivo nelle trascorse sessioni di bilancio ritenendosi ammissibili anche disposizioni di maggiore spesa e di minore entrata anche se non suscettibili di influenzare direttamente le grandezze macroeconomiche.

Non appaiono direttamente finalizzate allo sviluppo le seguenti disposizioni:

- 1) articolo 5, commi 12, 13 e 14, che stanziano risorse per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze armate;
- 2) articolo 5, commi da 27 a 30, recanti risorse per il miglioramento dell'efficienza e la riduzione delle emissioni inquinanti da parte delle autovetture da noleggio e delle autoambulanze;
- 3) articolo 19, finalizzato al potenziamento della presenza italiana presso le istituzioni europee;
- 4) articolo 22, in materia di professionalizzazione delle Forze Armate;

- 5) articolo 28, comma 2 (previsioni per l'indennizzo delle vittime del mare, norma che appare inoltre microsettoriale);
- 6) articolo 34, commi 19, ultimo periodo, e 20 (relativi al finanziamento rispettivamente di un Centro sperimentale a Montecompatri e della cassa previdenziale di un Ministero, disposizioni che sembrano anche localistiche o microsettoriali);
- 7) articolo 36, comma 1 (soppressione del Fondo di garanzia sui debiti contratti dai partiti politici);
- 8) articolo 42, recante un finanziamento a favore del Centro nazionale trapianti (la norma, fra l'altro, è microsettoriale);
- 9) articolo 48, recante contributi per la diffusione della vaccinazione contro il *papilloma virus* e per la cancellazione del debito dei paesi poveri;
- 10) articolo 49, finalizzato all'utilizzo più razionale delle risorse disponibili per i beni e le attività culturali;
- 11) articolo 53, che istituisce un Fondo per la diffusione della cultura e delle politiche di responsabilità sociale d'impresa;
- 12) articolo 54, che estende la tutela della maternità;
- 13) articolo 55, che stanzia risorse per un piano contro la violenza alle donne;
- 14) articolo 68, comma 1, che autorizza la spesa di 1,5 mln per la partecipazione del dipartimento per le libertà

- civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ai programmi finanziati dall'Unione europea;
- 15) articolo 73, in materia di agenzia nazionale per i giovani.

Sono da valutare, sempre nell'ottica dell'eventuale rispetto del requisito del diretto sostegno allo sviluppo economico, gli articoli 21, (recante stanziamento per l'organizzazione del G8 in Italia), 25 (in materia di potenziamento della sicurezza e del soccorso pubblico), 26 (finalizzato ad accrescere la sicurezza della navigazione), 64 (in materia di personale del Comando dei carabinieri per la tutela del lavoro), 67 (sicurezza sui luoghi di lavoro), nel presupposto che si tratti di normativa connessa a quella relativa ai contributi da versare all'Inail da parte dei lavoratori autonomi), 68, comma 2, che integra la dotazione del fondo per la inclusione sociale degli immigrati, 72 (promozione dello sport, con particolare riferimento all'ultimo comma, che potrebbe caratterizzarsi anche come microsettoriale²).

Per quanto riguarda l'articolo 17, in materia di tutela delle minoranze slovene e linguistiche storiche, si evidenzia la natura localistica degli interventi previsti, con l'ulteriore *caveat* che i primi due commi di tale articolo risultano privi anche del requisito di essere direttamente finalizzati allo sviluppo dell'economia.

C) Quanto al rispetto della prescrizione circa la rilevanza degli effetti finanziari sin dal primo anno del triennio, si segnala

² Si tratta di un intervento incidente su materia già prevista in una precedente legge finanziaria, circostanza, questa ultima, che non vale comunque ad escludere la necessità di valutarne la conformità alla vigente normativa contabile.

che, anche in base all'allegato 7, le seguenti norme determinerebbero effetti soltanto a partire da annualità successive alla prima:

- articolo 3 (commi da 33 a 40), in materia di *white list*;
- articolo 10, lettere a) e b), pur trattandosi della prosecuzione della disciplina in materia di patto di stabilità interno.

Sempre sotto il medesimo profilo, si segnala altresì il rifinanziamento (pari a 1,6 miliardi di euro) in tabella D degli interventi per l'edilizia sanitaria pubblica di cui all'articolo 50, comma 1, punto c), della legge n. 448 del 1998, rifinanziamento che è limitato al solo 2010.

In relazione all'articolo 93, in materia di assunzioni, si tratta di norme da tempo presenti in "finanziaria", per le quali occorre assumere l'orientamento se si tratti di diretto sostegno al reddito e quindi all'economia, con la specificazione che i commi da 7 a 10 appaiono avere effetti solo a partire dal 2010.

Infine, per quanto riguarda la tabella C, va rammentato che essa ricomprende un gruppo di leggi che, pur essendo state inserite nella medesima tabella delle precedenti leggi finanziarie, non assolvono al dettato dell'articolo 2, comma 18, della legge 25 giugno 1999, n. 208, il quale prevedeva la soppressione delle autorizzazioni di spesa permanenti già contenenti il riferimento alla tabella C ma non indicate nella legge finanziaria per il 2000.

3. COPERTURA DEGLI ONERI CORRENTI (ARTICOLO 11, COMMA 5).

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

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

Si ricorda altresì che dopo l'approvazione della legge n. 208 del 1999 i mezzi di copertura possono essere costituiti anche da maggiori entrate e da riduzioni di spesa associate ad innovazioni normative recate dalla stessa legge finanziaria, oltre - come in base al regime tradizionale - all'eventuale miglioramento del risparmio pubblico. Tale miglioramento deve emergere dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente ed il risparmio pubblico come risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso. In sostanza, per effetto del vincolo di copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5, legge n. 468 del 1978,

modificata), i documenti di bilancio non possono determinare, rispetto alla più recente previsione assestata, un peggioramento del risparmio pubblico, salvo che tale peggioramento derivi dagli andamenti a legislazione vigente.

In realtà, fino alla manovra finanziaria per il 2000 la utilizzazione a fini di copertura di tale eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico, in sede di applicazione concreta, era stata ritenuta non opportuna. Peraltro, in precedenza la concreta configurazione degli effetti delle manovre di bilancio aveva reso inutile, con riferimento al primo anno, l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente come mezzo di copertura degli oneri correnti; per gli anni successivi al primo si era invece ritenuto non opportuna tale utilizzazione in ragione della ridotta rappresentatività del bilancio pluriennale. Nel complesso non era comunque emersa una nuova interpretazione che escludesse la possibilità di utilizzare tale margine, in particolare con riferimento al primo anno del bilancio pluriennale.

Nella sessione di bilancio per il 2000, invece, la copertura degli oneri di natura corrente recati dal disegno di legge finanziaria è stata caratterizzata da un elemento di novità, rappresentato dalla utilizzazione a fini di copertura di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio di riferimento rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso. Tale forma di copertura viene utilizzata anche nel disegno di legge finanziaria in esame.

Nella presente sessione, tenuto conto del fatto che le previsioni assestate per il 2007 hanno comportato un miglioramento della

previsione di risparmio pubblico (che da un dato iniziale di cui alla legge di bilancio 2007 di 15.607 mln si è attestata – per effetto dell'assestamento e dei relativi emendamenti nonché dei due decreti-legge in materia finanziaria adottati dal Governo rispettivamente a luglio e contestualmente al presente ddl finanziaria - su un valore di circa 21.281 mln), in termini di bilancio dello Stato si registra un miglioramento del risparmio pubblico previsto per ciascuno degli anni 2008-2010 rispetto alle previsioni assestate per il 2007, per gli importi indicati nel prospetto di copertura allegato al disegno di legge in discussione³.

Rispetto alle previsioni assestate per il 2007 si ha dunque un miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente pari a circa 12.840 mln per il 2008, 9.270 mln per il 2009 e 26.519 mln per il 2010.

Più in particolare, poiché a partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria, così come richiesto esplicitamente dalle due Camere in più occasioni, contiene una specifica clausola di copertura che dimostra il rispetto del descritto vincolo, presentando, nell'apposito prospetto già richiamato⁴, l'effetto delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura, si segnala che dal prospetto contenuto nel disegno di legge finanziaria per il triennio 2008-2010 risulta che i mezzi di copertura sono forniti da risorse offerte:

- a) dallo stesso disegno di legge finanziaria;

³ I valori di riferimento nel ddl di bilancio 2008 a legislazione vigente sono i seguenti: 34.120 mln per il 2008, 30.551 mln per il 2009 e 47.799 mln per il 2010.

⁴ Che costituisce la base normativa che imprime un valore di certificazione politico-legislativa a tutto il discorso sulla copertura della "finanziaria" svolto nel corso della "sessione di bilancio".

b) dall'utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico.

Con riguardo al punto a), si evidenzia che lo schema di copertura degli oneri correnti considera tra i mezzi di copertura unicamente gli effetti derivanti dall'articolato (ivi compresi quelli indotti), sia con riferimento alle norme contenenti nuove o maggiori entrate che a quelle recanti riduzione di spese correnti.

Con riguardo invece al punto b), si sottolinea che il risparmio pubblico risultante dall'assestamento emendato 2007, indicato in 21.281 mln, sconta una serie di elementi: infatti, esso ingloba gli effetti del decreto-legge n. 81 del 2007, gli emendamenti presentati dal Governo a settembre al disegno di legge di assestamento al fine di adeguare le previsioni per il 2007 relative all'andamento del gettito tributario e, infine, gli effetti del decreto-legge n. 159 del 2007 presentato contestualmente al disegno di legge finanziaria in esame (A.S. 1817).

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

dall'articolo 1 della legge finanziaria, con riferimento al SNF al netto delle regolazioni contabili e debitorie.

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

4. VINCOLI SUL SALDO NETTO DA FINANZIARE (ARTICOLO 11, COMMA 6).

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

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

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi, l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 6 dell'articolo 11, viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nel DPEF presentato dal Governo e poi richiamato nelle risoluzioni parlamentari.

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

La risoluzione approvata dal Senato il 26 luglio 2007, al termine della discussione sul DPEF 2008-2011, ribadisce questa impostazione.

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

I. Per quanto concerne gli obiettivi di carattere finanziario:

1) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, comprensivo degli effetti del decreto-legge 81 del 2007 e dell'assestamento di bilancio per il 2007, risulti pari al 2,2 per cento del PIL nel 2008, al 1,5 per cento nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010, e si trasformi in accreditamento netto, pari allo 0,1 per cento, nel 2011;

2) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario, dal 2,7 per cento nel 2008 al 4,9 per cento nel 2011, che permetta il raggiungimento degli obiettivi indicati nel documento;

3) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, in un valore non superiore, per il 2008 a 24 miliardi e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare a 21,5 miliardi per il 2009 e 18 miliardi per il 2010;

4) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 2,1 per cento per il 2008, dello 0,7 per cento per il 2009, in pareggio nel 2010 ed in avanzo per lo 0,7 per cento per il 2011;

5) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 103,2 per cento nel 2008, al 101,2 per cento nel 2009, al 98,3 per cento nel 2010, al 95,0 per cento nel 2011;

6) a presentare, ove necessario, una Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria nel mese di settembre, con le integrazioni al quadro degli elementi di ordine quantitativo.

Si sottolinea che il Governo ha approvato il 28 settembre u.s. una Nota di aggiornamento al DPEF, recante alcune modifiche al quadro di finanza pubblica esposto nel DPEF per gli anni 2008-2011. In particolare per quanto concerne gli obiettivi programmatici:

- l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche indicato per il 2011 è stato fissato allo 0 per cento del PIL (a fronte dello 0,1 per cento indicato nel DPEF);

- il saldo primario per il 2008 è indicato nel 2,6 per cento rispetto al PIL (a fronte del 2,7 di cui al DPEF);

- il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2008, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, è indicato in 34 mld (a fronte dell'importo di 24 mld di cui al DPEF); quello programmatico per gli anni 2009 e 2010 è indicato rispettivamente in 16 mld (a fronte di 21,5 mld) e 8 mld (a fronte di 18 mld);

- l'indebitamento netto corretto per il ciclo e al netto delle una tantum è pari all'1,3 per cento del PIL per il 2009 ed allo 0,1 per cento per il 2001 (in luogo, rispettivamente, dell'1,4 per cento e dello 0,2 per cento);

- la riduzione del debito è indicata dal 103,5 per cento del PIL nel 2008 al 95,1 nel 2011 (in luogo di una riduzione, nel medesimo arco temporale, dal 103,2 al 95 per cento del PIL).

In particolare, la Nota di aggiornamento specifica che il livello del saldo netto da finanziare è stato rideterminato in 34 mld⁵ sulla base di due elementi:

- 1) la decisione di rendere disponibili per le Regioni, a carico del bilancio dello Stato, 9,1 mld, al fine di ridurre gli oneri per interessi passivi a carico della finanza pubblica e per rendere sostenibili i piani di rientro dal *deficit* sanitario delle Regioni stesse;
- 2) l'adeguamento di stanziamenti relativi ad impegni internazionali già sottoscritti, per un importo di circa 4 mld.

Passando all'esame del disegno di legge finanziaria 2008-2010, si rileva che i valori contabili contenuti nel comma 1 dell'articolo 1 sono conformi, con riferimento al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, alle indicazioni contenute nella Nota di aggiornamento al DPEF 2008-2011: il limite al saldo 2008 è pari infatti - al netto delle regolazioni debitorie - a 34 mld di euro, valore coincidente con quello indicato nella predetta Nota. Per il 2009 e il 2010 il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 31.000 e 11.000 milioni di euro) in entrambi i casi inferiori a quello relativo al 2008; i saldi per il 2009 e 2010 sono invece superiori a quelli indicati come programmatici nella Nota di aggiornamento al DPEF; si tratta, rispettivamente, di 31 mld a fronte di 16 mld e di 11 mld a fronte di 8 mld.

⁵ La Nota cita un precedente di revisione al rialzo del saldo netto da finanziare, avvenuta attraverso la Nota di aggiornamento al DPEF per gli anni 2003-2006. Segnatamente detta Nota di aggiornamento indicava un saldo netto da finanziare pari a 48 mld, a fronte dell'importo di 36 mld contenuto nel corrispondente DPEF, in relazione all'intervenuto peggioramento del quadro macroeconomico.

La risoluzione approvata a luglio dal Senato in relazione al DPEF 2008-2011 indicava invece l'importo di 24 mld come limite per il saldo netto da finanziare per l'esercizio 2008 e, per gli anni successivi, obiettivi programmatici di 21,5 mld per il 2009 e di 18 mld per il 2010; rispetto a tali valori i saldi contenuti nel disegno di legge finanziaria in esame sarebbero risultati superiori per il primo ed il secondo anno e inferiore per il terzo. La medesima risoluzione aveva comunque ribadito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2009 e 2010 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2008, stabilendo che tali valori avrebbero dovuto seguire un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici indicati.

Da questo punto di vista si fa presente che si verifica la situazione prospettatasi in numerose precedenti sessioni⁶, di saldi cioè che, pur rispettando il profilo discendente nel triennio, si collocavano però - per il secondo o terzo anno del triennio di riferimento, ovvero per entrambi tali esercizi - al di sopra di quelli indicati nelle risoluzioni.

Si ricorda, infine, che l'orientamento nel complesso emerso in materia mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tende principalmente a favorire la difesa della proposta governativa ed a costruire il regime di non ammissibilità degli emendamenti sul limite

⁶ Per gli aspetti metodologici si tratta di quelle relative ai trienni 1995-1997, 1996-1998, 2000-2002, 2001-2003, 2002-2004, 2003-2005, 2004-2006, 2007-2009. In particolare, per quanto riguarda il rapporto in termini assoluti tra i valori del ddl finanziaria e della Nota di aggiornamento al DPEF, si ricorda il precedente della sessione 2000-2002.

dei valori di saldo prospettati dal Governo, come risultante contabile delle innovazioni presentate.

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

Conviene infine aggiungere che l'integrale conseguimento dei risparmi di spesa e degli incrementi di entrata attribuiti al disegno di legge in esame, nonché ai provvedimenti che concorrono al relativo quadro finanziario, sono indispensabili per assicurare il raggiungimento degli obiettivi della manovra di correzione anche a livello di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione.

In allegato, si riportano i prospetti aggiornati, predisposti dagli uffici governativi, riepilogativi degli effetti della manovra.

5. OSSERVAZIONI METODOLOGICHE

La circostanza che si sia verificata la necessità di riparametrare in misura significativa l'entità del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 del presente ddl, rispetto al valore indicato dalla risoluzione approvativa del DPEF 2008-2011 votata dalle Camere lo scorso luglio – con la conseguenza segnalata sopra secondo cui il rispetto della normativa di contabilità per quanto attiene al valore del saldo limite assunto in "finanziaria" è condizionato alla preventiva approvazione della Nota di aggiornamento del DPEF – offre l'opportunità di una riflessione circa i criteri di costruzione del saldo netto da finanziare come obiettivo programmatico della manovra di finanza pubblica.

In particolare (anche sulla base della esperienza degli anni passati⁷), la problematica è associata al fatto che nell'impostazione della manovra annuale di finanza pubblica il *focus* è venuto a configurarsi progressivamente in termini di raggiungimento di obiettivi di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (relativo a un aggregato più ampio del bilancio dello Stato e calcolato secondo le regole del SEC95), che è il saldo rilevante ai fini del raggiungimento degli obiettivi europei del Patto di Stabilità e Crescita.

⁷ Cfr. Documento di base n. 41, pagg. 16-17, relativo al ddl finanziaria per il 2007, in cui si afferma che il " saldo netto da finanziare di cui al ddl finanziaria [è] da tempo costruito non come la risultante di addendi di entrata e di spesa, ma come limite massimo, del pari al ricorso al mercato, sulle basi delle indicazioni di cui alle risoluzioni approvative del Dpef. Ma si tratta di una tecnica che può essere assentita nei limiti in cui si tratti di una mera riconsiderazione di una decisione iniziale, fermo restando che tanto per il governo quanto per i singoli parlamentari il margine disponibile in questione non può costituire una fonte di copertura di proposte emendative. Ma ciò non può esimere dal porre un problema metodologico circa la congruità della tecnica di costruire il saldo netto da finanziare, misura cruciale per il ddl finanziaria, in termini non di somma, bensì di limite massimo, il che appare ragionevole per scostamenti minimi tra i due saldi, ma lo è sicuramente di meno se la differenza ammonta ad importi notevoli, come dimostrano le varie versioni del richiamato all. 8 del ddl in questione (nell'ordine di 6 mld di euro circa, su un ammontare massimo pari a 29 mld, pari circa ad 1/5).

Dati i diversi criteri di contabilizzazione delle poste di bilancio e la diversa ampiezza degli aggregati di riferimento, ne è derivata concretamente una certa difficoltà a cogliere con sufficiente accuratezza i riflessi della manovra correttiva in termini di SNF al momento della definizione del DPEF. Questa circostanza concorre a spiegare la situazione di quest'anno, in cui si rende necessario a ottobre prospettare nella Nota di aggiornamento al DPEF una consistente rideterminazione del saldo netto da finanziare programmatico⁸ o – in senso opposto, come accaduto l'anno scorso – la indicazione nell'art. 1 del ddl finanziaria del saldo-limite fissato a luglio, notevolmente superiore a quello reso necessario dalla concreta articolazione della manovra e risultante dall'Allegato 8 al ddl finanziaria 2007.

Alla luce di tale evoluzione potrebbe quindi essere opportuno approfondire gli elementi di raccordo tra bilancio dello Stato e conto della P.A. per consentire di verificare con maggiore immediatezza la coerenza tra i diversi obiettivi di saldo assunti ai fini della manovra.

Ciò renderebbe possibile una valutazione più attendibile ed eventualmente una riflessione sui criteri di registrazione di alcune poste contabili, al fine di restituire la necessaria significatività a tale aggregato come parametro di riferimento prioritario assunto dalle procedure di approvazione della manovra in base alle norme di contabilità.

⁸ Il forte scostamento è riconducibile, come già osservato, in larga misura alla diversa valutazione degli effetti dell'articolo 18, comma 1, del ddl finanziaria, relativo all'attuazione dei Piani di rientro regionali in materia sanitaria, ai fini del SNF, in cui viene registrata una maggiore spesa di 9,1 mld per l'anticipazione di liquidità da parte dello Stato alle Regioni, e dell'indebitamento netto della P.A., su cui l'operazione non produce impatto, in virtù della sua natura finanziaria.

PREVISIONE 2008 - COMPETENZA
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	LB 2007	Bilancio ass. 2007 emendato	Effetti decreti legge	Totale	Variazioni	D.L.B. 2008
ENTRATE						
Tit. 1	404.669	418.050	420	418.470	8.906	427.376
Tit. 2	25.497	25.671	-1	25.670	2.934	28.604
Tit. 3	2.139	2.139	0	2.139	115	2.254
<i>Entrate finali</i>	432.304	445.860	419	446.279	11.955	458.234
SPESE						
Tit. 1(netto interessi)	340.508	340.206	7.232	347.438	-4.189	343.249
<i>Interessi</i>	74.050	75.415	7	75.422	3.190	78.611
Tit. 2	40.719	41.050	4.377	45.427	-378	45.049
<i>Spese finali</i>	455.277	456.671	11.616	468.287	-1.378	466.909

Risultati differenziali

Risparmio						
pubblico	15.607	28.100	-6.820	21.280	12.840	34.120

Saldo netto						
da finanziare	-22.972	-10.810	-11.197	-22.008	13.333	-8.675

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata	26.931	30.510	0	30.510	2.500	33.010
spesa	39.451	39.820	0	39.820	2.240	42.060

Ricorso						
al mercato	-224.591	-211.314	-11.197	-222.511	6.574	-215.937

Fonte: RGS

Allegato 8 - (anni 2008 - 2009 - 2010)

		2008	2009	2010
E		458.234	470.947	486.936
Tr		427.376	441.395	458.312
extra		28.604	28.121	27.549
A		2.254	1.431	1.074
S		466.909	489.087	483.922
c		421.860	438.965	438.062
k		45.049	50.122	45.860
SNF a LV		-8.675	-18.140	3.014
RP a LV		34.120	30.551	47.799
articolato LF e DL:		-18.182	-7.272	-7.892
Entrate		-568	-2.349	-1.157
Tr		-568	-2.349	-1.157
extra		0	0	0
Alienazioni		0	0	0
Spese		17.614	4.922	6.735
Corr		6.816	3.587	4.875
Cap		10.798	1.335	1.860
Tabelle LF:		7.092	4.224	4.021
A		1.009	1.583	1.266
B		100	100	100
C		403	253	713
di cui Cap		90	90	90
D		5.120	2.007	1.912
Ek		0	0	0
Ec		0	0	0
F		460	280	30
Tabella 1				
E		457.667	468.598	485.779
Tr		426.808	439.046	457.155
extra		28.604	28.121	27.549
A		2.254	1.431	1.074
S		491.616	498.233	494.678
c		429.999	444.299	444.826
k		61.616	53.934	49.852
SNF		-33.949	-29.635	-8.899
RP		25.414	22.868	39.878

Fonte: RGS

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

Senato della Repubblica
www.Senato.it