

XV legislatura

**Il disegno di legge finanziaria  
per il 2007 (A.S. 1183):  
Schema di copertura  
(art. 126, comma 4, Reg. Sen.)**

Novembre 2006  
n. 41



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

sig.ra Laura Baronciani  
dott.ssa Carla Di Falco  
dott.ssa Valeria Bevilacqua  
Sig.ra Egizia Barlafante

tel. 2117 - 4644

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

.....

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **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

<b>1. Premessa</b> .....	1
<b>2. Copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5)</b> .....	6
<b>3. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 6)</b> .....	10
<b>Osservazioni metodologiche</b> .....	15

## **1. Premessa**

Il Senato della Repubblica esamina in seconda lettura i documenti di bilancio per il triennio 2007-2009.

Ai sensi dell'art. 126, commi 3 e 4 del Regolamento, il profilo dell'accertamento preliminare del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria - accertamento che si può tradurre in una determinazione inappellabile del Presidente del Senato, il quale comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee "all'oggetto del ddl finanziaria come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato" - viene attivato solo quando i documenti di bilancio sono in prima lettura presso questo ramo del Parlamento.

Viceversa, "in ogni caso, il Presidente accerta, sentito il parere della 5a Commissione permanente e del Governo, se il disegno di legge finanziaria rechi disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria e ne dà, prima dell'assegnazione, comunicazione all'Assemblea" (art. 126, comma 4). Tale accertamento si risolve in una comunicazione del Presidente dell'Assemblea, con la quale si indicano i parametri di copertura al cui interno dovrà svolgersi la "sessione di bilancio" in Senato ed alla quale non è associato alcun effetto procedurale automatico.

Si ricorda che sulla base del parere reso dalla Giunta per il Regolamento (27 novembre 1990), l'accertamento rimesso al

Presidente del Senato circa l'osservanza della regola di copertura, costituisce un potere dello stesso Presidente, autonomo rispetto ai pareri sia della 5a Commissione permanente sia del Governo; il parere del Governo è anche esso un elemento autonomo che "deve essere come tale esplicitato in sede di 5a Commissione permanente, in modo da non consentire equivoci e dubbi".

Anche nella sessione di bilancio 2007-2009 la citata procedura preliminare dovrà dunque riferirsi esclusivamente all'accertamento dei criteri di copertura della legge finanziaria, quali definiti nei commi 5 e 6 dell'art. 11 della legge n. 468, modificata (comma 4, dell'articolo 126 Reg. Sen.).

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.

Sintetizzando le conclusioni a cui perviene il presente documento si osserva che:

a) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal ddl finanziaria per il 2007 (comma 5 dell'art. 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del ddl finanziaria in esame siano conformi a tale disciplina. Si segnala al riguardo che anche nella sessione di bilancio 2007-2009 si configura un rapporto di pregiudizialità, procedurale e deliberativa, ai fini del rispetto sia della copertura degli oneri correnti previsti in "finanziaria" sia dei vincoli in

termini di saldo netto da finanziare, tra il decreto-legge n. 262 del 2006 (A.S. n. 1132) e il disegno di legge finanziaria 2007 (A.S. n. 1183), dal momento che dall'allegato recante lo schema di copertura si desume che tra le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2007 rientrano, per gli importi recati dal relativo prospetto, anche le maggiori entrate di cui al citato decreto-legge (v. *amplius* § 2).

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 concluso la discussione sul DPEF per il 2007-2011 tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento (art. 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 (2007) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti leggermente inferiore all'obiettivo fissato nella predetta Nota ed è pari a 29 miliardi. Per il 2008 e 2009 il ddl finanziaria espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, in linea quindi con l'indicazione contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2007-2011, ancorché superiori in termini assoluti; poiché però i vincoli per il secondo e terzo anno sono stati posti dalla citata risoluzione come tappe di avvicinamento agli obiettivi programmatici, il vincolo sul saldo netto da finanziare risulta formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno (v. *amplius* § 3).

In proposito, si sottolinea che situazioni analoghe si sono verificate anche in precedenti sessioni di bilancio, in occasione delle quali la Commissione bilancio del Senato ha ritenuto che non si

sarebbe verificata una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'art. 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, modificata, in quanto i saldi proposti dal Governo con riferimento al secondo e al terzo anno del periodo di riferimento vengono a configurarsi come tappe di avvicinamento agli omologhi valori programmatici.

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2007-2009, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, in aggiunta naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della P.A..

c) Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2007. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare deve dunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge finanziaria in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di fabbisogno

del settore statale e di indebitamento netto della P.A.. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni associabili alle singole norme del ddl finanziaria, sulla base delle indicazioni contenute nei documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 5 e 6 del richiamato articolo 11 della legge n. 468 modificata.



## **2. 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 (art. 81, 4° comma, Cost.) 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.

A seguito dell'approvazione della legge n. 208 del 1999 i mezzi di copertura possono essere costituiti sia da maggiori entrate che da riduzioni di spesa associate ad innovazioni normative (recate dalla stessa legge finanziaria), oltre che dall'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 (art. 11, c. 5, legge n. 468,

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, per vari anni l'utilizzazione a fini di copertura di tale eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico, in sede di applicazione concreta, è stata ritenuta non opportuna. Peraltro, in passato la concreta configurazione degli effetti delle manovre di bilancio ha 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 è 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 per il 2000, invece, la copertura degli oneri di natura corrente recati dal ddl 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 novità è stata confermata nella presente sessione.

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 di tale vincolo, presentando, in un apposito prospetto<sup>1</sup>, l'effetto delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura.

Dal medesimo prospetto di copertura, contenuto nel ddl finanziaria per il triennio 2007-2009, risulta che i mezzi di copertura sono forniti da risorse determinate sia dallo stesso disegno di legge finanziaria, utilizzando anche gli effetti indotti dalla manovra, sia dal decreto-legge n. 262 del 2006 sia dal miglioramento del risparmio pubblico rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso.

In particolare, tenuto conto del fatto che le previsioni assestate per il 2006, nel testo approvato nella seconda e definitiva lettura dal Senato della Repubblica, hanno comportato un miglioramento della previsione di risparmio pubblico (che da una previsione iniziale di cui alla legge di bilancio 2006, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, di circa -6,4 mld circa si è attestato, alla fine dell'esame del ddl relativo all'assestamento, su una previsione di -3,1 mld circa), in termini di bilancio dello Stato si registra un miglioramento del risparmio pubblico previsto per ciascuno degli anni 2007-2009 rispetto alle previsioni assestate per il 2006 per gli importi indicati al riguardo nel prospetto di copertura allegato al disegno di legge in discussione<sup>2</sup>.

In seguito all'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico ai fini della copertura del disegno di legge finanziaria come

---

<sup>1</sup> 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".

<sup>2</sup> I valori di riferimento iniziali nel ddl di bilancio 2007 a l.v. sono i seguenti: 22.213 mln per il 2007, 30.902 per il 2008 e 43.689 mln per il 2009. Peraltro, il prospetto di copertura del ddl approvato dalla

modificato dalla Camera dei deputati, il margine residuo è di 18.045 mln per il 2007, 27.728 mln per il 2008 e 42.613 mln per il 2009.

Come rilevato, lo schema di copertura degli oneri correnti considera tra i mezzi di copertura anche i risparmi di spesa e le maggiori entrate nette derivanti dall'articolato dello stesso ddl. Pertanto, anche nella sessione di bilancio 2007-2009 la copertura del ddl finanziaria risulta condizionata all'approvazione della propria componente normativa e tabellare i cui effetti sono considerati tra i mezzi di copertura (oltre che naturalmente all'approvazione del ricordato decreto-legge n. 262 del 2006).

Relativamente agli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria in esame ed indicati nel prospetto di copertura, si sottolinea inoltre che quelli corrispondenti alla Tabella A - e cioè agli accantonamenti di cui al fondo speciale di parte corrente - debbono intendersi come 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 il fondo speciale di parte corrente a legislazione vigente come variato dal disegno di legge finanziaria presentato (sempre ovviamente al netto delle regolazioni debitorie).

---

Camera indica valori di 22.224 mln per il 2007, 30.921 per il 2008 e 43.691 per il 2009; ciò si determina per effetto di emendamenti al ddl di bilancio approvati in prima lettura dalla Camera.

### **3. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 6)**

Dalla sessione di bilancio 1991-93 si è consolidata una interpretazione del comma 6 dell'art. 11 che fa derivare da tale disposizione un vincolo direttamente costruito con riferimento al valore di saldo netto da finanziare (SNF), in termini di competenza, quale fissato per il bilancio dello Stato, su base annuale e triennale, con le risoluzioni "parallele" con le quali Senato e Camera concludono la discussione sul DPEF presentato dal Governo.

Il comma 6 dell'art. 11 stabilisce che "le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. e) nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento". La richiamata lettera e) stabilisce che nel DPEF sono indicati: "...le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del 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'art. 11, viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nel DPEF presentato dal Governo e poi richiamato nelle risoluzioni parlamentari.

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

La risoluzione approvata dal Senato il 26 luglio 2006, al termine della discussione sul DPEF 2007-2011, 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:

B) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario e l'articolazione della manovra finanziaria per l'anno 2007:

1. a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni attualmente definiti nelle competenti sedi comunitarie, risulti pari al 2,8% del PIL nel 2007, al 2,2% nel 2008, all'1,6% nel 2009, allo 0,8% nel 2010 e allo 0,1% nel 2011;
2. a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario dal 2,1% nel 2007 al 4,9% 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 2007, a 29,5 miliardi di euro, e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 19,5 miliardi di euro per il 2008 e a 10,5 miliardi di euro per il 2009;
4. a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 2,2% del PIL per il 2007, dell'1,9% per il 2008 e dello 0,8% per il 2009;
5. a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 107,5% nel 2007, al 107% nel 2008, al 105,1% nel 2009, al 102,6% nel 2010 ed al 99,7% nel 2011.

La risoluzione che ha approvato il 7 ottobre u.s. la Nota di aggiornamento, presentata il 30 settembre u.s., ha accolto le grandezze finanziarie di cui alla Nota stessa, che in particolare ha fissato, per il saldo complessivo della P.A. di cui al punto B).1 della riportata risoluzione, l'obiettivo di -2,8 per cento sul PIL per il 2007, di -2,2 per cento per il 2008, - 1,5 per cento per il 2009 e -0,7 per cento per il 2010.

Passando all'esame del disegno di legge finanziaria 2007, si rileva che il valore contabile contenuto nel comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge originario è in linea, con riferimento al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, con le indicazioni contenute nella Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2009: il limite al saldo 2007 è pari infatti a 29 mld di euro.

Per il 2008 e il 2009 il comma 2 dell'articolo 1 del ddl finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 26 mld e 18 mld) in entrambi i casi inferiori a quelli relativi al 2007, ma superiori a quelli indicati come programmatici nella risoluzione di luglio. La risoluzione approvata al Senato in relazione al DPEF 2007-2009 aveva peraltro ribadito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2008 e 2009 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2007. Anche tale profilo discendente risulta osservato dall'articolo 1 del disegno di legge finanziaria.

Complessivamente, in base al quadro descritto si viene a configurare una situazione sostanzialmente simile a quella verificatasi in precedenti sessioni<sup>3</sup>. In particolare, nella sessione 1996-1998, i vincoli del saldo netto da finanziare indicati nella risoluzione votata dal Senato sul DPEF 1996-98 risultarono rispettati per il primo e per il terzo anno, ma non per il secondo e la Commissione bilancio del Senato, confermando l'orientamento già assunto nella sessione di bilancio 1995-97, osservò che non si verificherebbe, in questa situazione, una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'art. 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, modificata, sottolineando che i valori dei saldi fissati nel disegno di legge finanziaria presentato dal Governo sono comunque da assumere come limite da non peggiorare, per ciascuno degli anni compresi nel triennio, nel corso della sessione di bilancio presso il Senato. In riferimento alla prima lettura relativa alla sessione 2000-2002, ad es., le indicazioni della risoluzione e della Nota di aggiornamento non sono risultate rispettate con riferimento al secondo e al terzo anno del bilancio pluriennale, ma le conclusioni della Commissione bilancio sono state le medesime.

Va ricordato infine che l'orientamento nel complesso emerso in materia di rispetto di saldi mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tenda principalmente a favorire la difesa della proposta governativa di cui al ddl finanziaria ed a costruire il regime di non ammissibilità degli emendamenti sul limite dei valori di saldo prospettati dal Governo, come risultante contabile delle

---

<sup>3</sup> Si tratta di quelle relative ai trienni 1995-1997, 1996-1998, 2000-2002, 2001-2003, 2002-2004, 2003-2005 e 2004-2006.



innovazioni presentate, ciò a prescindere dal segno della eventuale difformità tra saldi di cui all'articolo 1 del ddl finanziaria e saldi indicati nella risoluzione applicativa del DPEF ovvero nella relativa Nota di aggiornamento.

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

In allegato si riportano tre elaborati governativi, consistenti nel prospetto di copertura nel testo approvato dalla Camera dei deputati, nella versione aggiornata, su base triennale, dell'all. 8, relativo all'articolazione della manovra su base triennale in riferimento al dato di competenza del bilancio, nonchè nei prospetti aggiornati riepilogativi degli effetti della manovra per quanto attiene al bilancio dello Stato.

## Osservazioni metodologiche

Due punti meritano una qualche osservazione di ordine sistematico.

Anzitutto, nonostante nello schema di copertura pervenuto dalla Camera dei Deputati non si faccia più riferimento ad un disegno di legge delega tra le forme di copertura, un riferimento di tale tipo nel testo iniziale rende utile una breve puntualizzazione metodologica in ordine alla posizione del governo espressa in argomento in prima lettura ed in base alla quale sul punto “è necessario sottolineare che tale provvedimento [cioè il ddl di delega] rappresenta un ulteriore strumento legislativo collegato al disegno di legge finanziaria 2007 e costituisce, pertanto, parte integrante della manovra di finanza pubblica 2007-2009, concorrendo al raggiungimento degli obiettivi concordati in sede europea e programmati nel DPEF 2007-2011 e relativa nota di aggiornamento”<sup>4</sup>.

Al riguardo, vanno ricordati due aspetti, entrambi riferiti alla riforma della legge di contabilità realizzata con la legge 208 del 1999: da un lato, infatti, è stato introdotto il divieto di prevedere nella legge finanziaria norme di delega, dall’altro è stato innovato il concetto di provvedimento collegato, nel senso che esso non concorre più alla definizione dei saldi.

Trattasi di due novelle che rendono di dubbio fondamento la suesposta posizione del governo, che è stata poi rettificata, prima che

---

<sup>4</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 ottobre 2006, p. 32.

fossero approvati emendamenti, nel senso di risolvere il problema espungendo il riferimento alla norma di delega dallo schema di copertura.

Le conseguenze contabili cui ha dato luogo tale rettifica offrono però l'opportunità per svolgere un'ulteriore osservazione.

Nella revisione dello schema iniziale di copertura<sup>5</sup> operata prima dell'approvazione di emendamenti in prima lettura, come già esposto, è venuto meno ogni riferimento alla legge delega tra i mezzi di copertura. Il relativo apporto è stato però integrato con un maggior utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente, il che, come si evince dalla differenza tra i due all. 8<sup>6</sup>, relativi al quadro di sintesi delle previsioni di competenza, si è tradotto aritmeticamente in un peggioramento del risparmio pubblico e del saldo netto da finanziare, in assenza, in questo secondo caso, di compensazioni sul saldo di parte capitale.

Si tratta di una tecnica che notoriamente in tanto può trovare accoglimento in quanto non venga superato il margine disponibile sul saldo netto da finanziare di cui al ddl finanziaria, 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

---

<sup>5</sup> Comparando quello iniziale di cui all'A.C. 1746, p. 216, e quello rivisto e pubblicato in CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 2 novembre 2006, p. 140.

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).

---

<sup>6</sup> Per quello iniziale cfr. A.C. 1746, p. 216, mentre per quello corretto prima dell'approvazione di emendamenti cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 2 novembre 2006, p. 142.

PROSPETTO DI COPERTURA  
(Articolo 18, comma 808)

COPERTURA DEGLI ONERI DI NATURA CORRENTE  
PREVISTI DALLA LEGGE FINANZIARIA  
(Articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978)

	2007	2008	2009
	<i>(importi in milioni di euro)</i>		
1) ONERI DI NATURA CORRENTE			
Nuove o maggiori spese correnti			
Articolato: .....	20.531	22.070	23.044
Razionalizzazione PA .....	1.603	3.718	3.833
Eccedenze di spesa .....	1.974	178	100
Sanità .....	6.752	5.219	5.983
Sviluppo e ricerca .....	1.636	872	874
Previdenza .....	963	1.117	1.208
Equità .....	322	759	845
Missioni di pace .....	1.000	1.000	1.000
Assegni familiari .....	930	930	930
Cuneo fiscale e incentivi all'occupazione .	2.450	4.410	4.680
Altri interventi .....	2.762	3.509	3.220
Effetti indotti .....	140	357	371
Tabella « A » .....	413	592	600
Tabella « C » .....	1.052	921	997
Minori entrate correnti			
Articolato: .....	1.695	2.422	1.731
Proroga agevolazioni .....	1.119	829	805
Misure per lo sviluppo .....	82	1.015	354
Minori entrate fiscali per TFR .....	234	309	292
Altri interventi .....	260	270	280
Totale oneri da coprire ....	23.690	26.005	26.372

*Segue: PROSPETTO DI COPERTURA*

	2007	2008	2009
<i>(importi in milioni di euro)</i>			
<b>2) MEZZI DI COPERTURA</b>			
Nuove o maggiori entrate			
Articolato: .....	4.240	3.962	5.419
Riduzione spese correnti			
Articolato: .....	5.100	8.857	9.778
Razionalizzazione PA .....	704	1.766	1.558
Enti territoriali .....	50	0	0
Previdenza .....	2.497	2.745	3.745
Sanità .....	188	374	549
Altri interventi .....	1.358	3.165	3.118
Effetti indotti (effetto netto) .....	303	807	807
Tabella « E » .....	356	84	209
Decreto-legge .....	6.717	6.810	6.789
<b>Totale mezzi di copertura ..</b>	<b>16.413</b>	<b>19.713</b>	<b>22.195</b>
Utilizzo miglioramento risparmio pubblico ..	7.277	6.292	4.177
<b>Totale copertura .....</b>	<b>23.690</b>	<b>26.005</b>	<b>26.372</b>
<b>A - Miglioramento risparmio pubblico a LV ..</b>	<b>25.323</b>	<b>34.020</b>	<b>46.790</b>
<b>Margine .....</b>	<b>18.045</b>	<b>27.728</b>	<b>42.613</b>
Risparmio pubblico Ass. emendato 2006 .....	-3.099		
Risparmio pubblico a LV 2007 .....	22.224		
Risparmio pubblico a LV 2008 .....	30.921		
Risparmio pubblico a LV 2009 .....	43.691		

**BILANCIO DELLO STATO: REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE**  
(in milioni di euro)

	ASSESTATO EMENDATO 2006		INIZIALI 2007		2008	2009
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Competenza
ENTRATE .....	26.431	26.431	26.931	26.931	26.931	26.931
Rimborsi IVA .....	21.900	21.900	22.400	22.400	22.400	22.400
Anticipo concessionari .....	4.531	4.531	4.531	4.531	4.531	4.531
Tit. III-F.Amm.ti titoli di Stato .....	0	0	0	0	0	0
SPESA CORRENTE .....	32.671	32.671	30.081	30.081	30.081	30.081
Rimborsi IVA (compresi i pregressi) ...	21.900	21.900	22.400	22.400	22.400	22.400
Versamento oneri sociali pregressi ...	936	936	0	0	0	0
Spese di giustizia .....	403	403	0	0	0	0
Regolazione concessionari riscossione ..	0	0	0	0	0	0
Anticipo concessionari .....	4.531	4.531	4.531	4.531	4.531	4.531
Rimborso INAIL .....	0	0	0	0	0	0
SIAE .....	100	100	0	0	0	0
FSN-saldo IRAP .....	1.102	1.102	0	0	0	0
Fitto locali Polizia di Stato .....	171	171	0	0	0	0
Rimborso imposte dirette pregresse ...	3.150	3.150	3.150	3.150	3.150	3.150
Fondo debiti pregressi ex finanze .....	150	150	0	0	0	0
Entrate erariali Sicilia e Sardegna .....	228	228	0	0	0	0
Comm.liq. indennità buonuscita Poste ..	0	0	0	0	0	0
INPS invalidi civili .....	0	0	0	0	0	0
CONI servizi spa .....	0	0	0	0	0	0
Vincite e commissioni lotto .....	0	0	0	0	0	0
SPESA IN CONTO CAPITALE .....	2.101	3.484	0	0	0	0
Disavanzi USL .....	2.000	3.383	0	0	0	0
Profughi istriani e dalmati .....	26	26	0	0	0	0
Disavanzi pregressi università .....	75	75	0	0	0	0
Chiusura sospeso difesa .....	0	0	0	0	0	0
TOTALE SPESA .....	34.772	36.155	30.081	30.081	30.081	30.081
Tab. C-FSN - IRAP 2003 .....	0	0	670	670	0	0
Tabella B - Rimborsi IVA Sentenza Corte Giustizia .....	0	0	5.700	5.700	5.700	5.700
TOTALE SPESA CON LEGGE FINANZIARIA ...	34.772	36.155	36.451	36.451	35.781	35.781

## Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2007 - Competenza

(al netto delle regolazioni contabili e debitorie)  
(in milioni di euro)

	Ass. 2006 emendato	DLB 2007	Emend. DLB 2007	D.L. 262/2006	Legge finanziaria						Bilancio integrato 2007	
					Articolato	Tab. A e B	Tab. C	Tab. D	Tab. E	Tab. F		Totale
<b>ENTRATE</b>												
<i>Tributarie</i>	373.566	396.555	0	5.122	2.225						2.225	403.902
<i>Extratributarie</i>	25.939	25.022	16	0	320						320	25.358
<i>Alien. e amm.to, ecc.</i>	1.874	1.875	0	0	254						254	2.129
<b>ENTRATE FINALI</b>	401.379	423.452	16	5.122	2.799						2.799	431.389
<b>SPESE</b>												
<i>Spese correnti (netto interessi)</i>	330.619	325.284	5	-1.745	15.391	413	1.052	-355,9			16.500	340.044
<i>Interessi</i>	71.985	74.080	0	0	40						40	74.120
<i>Spese Conto Capitale</i>	33.299	27.974	2	159	6.526	273	159	-707	2.810		12.088	40.222
<b>SPESE FINALI</b>	435.903	427.338	7	-1.586	21.957	685	1.211	-1.063	2.810		28.627	454.386
Rimborso prestiti	188.791	189.099	0	0	0						0	189.099
<b>Risparmio pubblico</b>	-3.099	22.213	11	6.867	-12.886	-413	-1.052	0	356	0	-13.994	15.096
<b>Saldo netto da finanziare</b>	-34.524	-3.886	9	6.708	-19.158	-685	-1.211	-3.026	1.063	-2.810	-25.828	-22.997
<b>Ricorso al mercato</b>	231.656	196.135	-9	-6.708	19.158	6.385	1.881	-1.063	2.810		32.198	221.616



## Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2008 - Competenza

(al netto delle regolazioni contabili e debitorie)

(in milioni di euro)

DLB 2008	Emend. DLB 2007	D.L. Disposizioni finanziarie	Legge finanziaria						Bilancio integrato 2008	
			Articolato	Tab. A e B	Tab. C	Tab. D	Tab. E	Tab. F		Totale
<b>ENTRATE</b>										
Tributarie	408.915	0	5.383	1.155					1.155	415.453
Extra tributarie	25.414	0	0	386					386	25.800
Alien. e amm.to, ecc.	1.875	0	0	221					221	2.096
<b>ENTRATE FINALI</b>	436.205	0	5.383	1.761					1.761	443.349
<b>SPESE</b>										
Spese correnti (netto interessi)	329.709	-19	-1.566	13.213	592	921		-84	14.643	342.767
Interessi	73.719	0	0	0					0	73.719
Spese Conto Capitale	25.241	0	147	9.066	230	159	1.504	-221	15.403	40.790
<b>SPESE FINALI</b>	428.669	-19	-1.419	22.279	822	1.080	1.504	-305	30.045	457.276
Rimborso prestiti	189.102	0	0	0					0	189.102
<b>Risparmio pubblico</b>	30.902	19	6.949	-11.673	-592	-921	0	84	-13.102	24.767
<b>Saldo netto da finanziarie</b>	7.536	19	6.802	-20.518	-822	-1.080	-1.504	305	-28.284	-13.927
<b>Ricorso al mercato</b>	184.716	-19	-6.802	20.518	6.522	1.080	1.504	-305	33.984	211.897

**Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2009 - Competenza**  
(al netto delle regolazioni contabili e debitorie)  
(in milioni di euro)

	DLB 2009	Emend. DLB 2007	D.L. Disposizioni finanziarie	Legge finanziaria					Bilancio integrato 2009		
				Articolato	Tab. A e B	Tab. C	Tab. D	Tab. E		Tab. F	Totale
<b>ENTRATE</b>											
<i>Tributarie</i>	420.870	0	5.294	3.022						3.022	429.186
<i>Extratributarie</i>	25.983	0	0	666						666	26.649
<i>Alien. e amm.to, ecc.</i>	875	0	0	362						362	1.237
<b>ENTRATE FINALI</b>	447.729	0	5.294	4.050						4.050	457.072
<b>SPESE</b>											
<i>Spese correnti (netto interessi)</i>	329.446	-2	-1.542	13.267	600	997		-209		14.654	342.556
<i>Interessi</i>	73.719	0	0							0	73.719
<i>Spese Conto Capitale</i>	35.803	0	46	12.554	263	179	6.439	-15	-4.701	14.719	50.568
<b>SPESE FINALI</b>	438.967	-2	-1.496	25.821	862	1.176	6.439	-224	-4.701	29.373	466.843
Rimborso prestiti	188.914	0	0	0	0	0	0	0	0	0	188.914
<b>Risparmio pubblico</b>	<b>43.689</b>	<b>2</b>	<b>6.835</b>	<b>-9.578</b>	<b>-600</b>	<b>-997</b>	<b>0</b>	<b>209</b>	<b>0</b>	<b>-10.966</b>	<b>39.560</b>
<b>Saldo netto da finanziare</b>	<b>8.761</b>	<b>2</b>	<b>6.789</b>	<b>-21.771</b>	<b>-862</b>	<b>-1.176</b>	<b>-6.439</b>	<b>224</b>	<b>4.701</b>	<b>-25.323</b>	<b>-9.770</b>
<b>Ricorso al mercato</b>	<b>183.303</b>	<b>-2</b>	<b>-6.789</b>	<b>21.771</b>	<b>3.862</b>	<b>1.176</b>	<b>6.439</b>	<b>-224</b>	<b>-4.701</b>	<b>28.323</b>	<b>204.837</b>

## NOTA DI VARIAZIONI 2007 - COMPETENZA

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di €uro)

	<b>DLB 2007</b>	<b>Decreto Legge di manovra</b>	<b>MANOVRA DLF</b>	<b>TOTALE</b>	<b>Emendamenti finanziaria e bilancio</b>	<b>Bilancio integrato</b>
<b>ENTRATE</b>						
Tit. 1	396.555	5.122	2.874	404.552	- 649	403.902
Tit. 2	25.022	-	195	25.218	141	25.359
Tit. 3	1.875	-	254	2.129	-	2.129
<i>Entrate finali</i>	<b>423.453</b>	<b>5.122</b>	<b>3.324</b>	<b>431.899</b>	<b>-508</b>	<b>431.390</b>
<b>SPESE</b>						
Tit. 1 (netto interessi)	325.283	- 1.746	17.418	340.956	- 941	340.015
<i>Interessi</i>	74.080	-	28	74.108	40	74.148
Tit. 2	27.974	151	12.361	40.486	- 264	40.222
<i>Spese finali</i>	<b>427.338</b>	<b>- 1.595</b>	<b>29.807</b>	<b>455.550</b>	<b>- 1.165</b>	<b>454.385</b>

### Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

<b>22.214</b>	<b>6.868</b>	<b>-14.376</b>	<b>14.706</b>	<b>393</b>	<b>15.098</b>
---------------	--------------	----------------	---------------	------------	---------------

Saldo netto

da finanziare

<b>-3.885</b>	<b>6.717</b>	<b>-26.484</b>	<b>-23.652</b>	<b>657</b>	<b>-22.995</b>
---------------	--------------	----------------	----------------	------------	----------------

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata

26.931		-	26.931	-	26.931
--------	--	---	--------	---	--------

spesa

30.081		3.670	33.751	2.700	36.451
--------	--	-------	--------	-------	--------

Ricorso

al mercato

<b>-196.134</b>	<b>6.717</b>	<b>-30.154</b>	<b>-219.570</b>	<b>-2.043</b>	<b>-221.613</b>
-----------------	--------------	----------------	-----------------	---------------	-----------------

NOTA DI VARIAZIONI 2008  
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	<b>DLB 2008</b>	<b>Decreto Legge di manovra</b>	<b>MANOVRA DLF</b>	<b>TOTALE</b>	<b>Emendamenti finanziaria e bilancio</b>	<b>Bilancio integrato</b>
<b>Entrate</b>						
Tit. 1	408.915	5.383	2.173	416.471	- 1.019	415.453
Tit. 2	25.414		461	25.875	- 75	25.800
Tit. 3	1.875		221	2.096	-	2.096
<b>Entrate finali</b>	<b>436.205</b>	<b>5.383</b>	<b>2.855</b>	<b>444.443</b>	<b>- 1.094</b>	<b>443.349</b>
<b>Spese</b>						
Tit. 1	403.428	- 1.566	15.630	417.492	- 1.007	416.485
Tit. 2	25.241	139	15.668	41.047	- 256	40.791
<b>Spese finali</b>	<b>428.669</b>	<b>- 1.427</b>	<b>31.297</b>	<b>458.539</b>	<b>- 1.263</b>	<b>457.276</b>
- di cui:						
Interessi	<b>73.718</b>	-	<b>28</b>	<b>73.746</b>	<b>- 140</b>	<b>73.606</b>

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	<b>30.902</b>	<b>6.949</b>	<b>- 12.996</b>	<b>24.855</b>	<b>- 87</b>	<b>24.768</b>
--------------------	---------------	--------------	-----------------	---------------	-------------	---------------

Saldo netto da finanziare	<b>7.536</b>	<b>6.810</b>	<b>- 28.443</b>	<b>- 14.097</b>	<b>169</b>	<b>- 13.927</b>
---------------------------	--------------	--------------	-----------------	-----------------	------------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	26.931		-	26.931	-	26.931
spesa	30.081		3.000	33.081	2.700	35.781

Ricorso al mercato	<b>- 184.716</b>	<b>6.810</b>	<b>- 31.443</b>	<b>- 209.348</b>	<b>- 2.531</b>	<b>- 211.879</b>
--------------------	------------------	--------------	-----------------	------------------	----------------	------------------

NOTA DI VARIAZIONI 2009  
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	<b>DLB 2009</b>	<b>Decreto Legge di manovra</b>	<b>MANOVRA DLF</b>	<b>TOTALE</b>	<b>Emendamenti finanziaria e bilancio</b>	<b>Bilancio integrato</b>
<b>Entrate</b>						
Tit. 1	420.870	5.294	3.854	430.017	- 832	429.186
Tit. 2	25.983		741	26.724	- 75	26.649
Tit. 3	875		362	1.237	-	1.237
<b>Entrate finali</b>	<b>447.729</b>	<b>5.294</b>	<b>4.957</b>	<b>457.979</b>	<b>- 907</b>	<b>457.072</b>
<b>Spese</b>						
Tit. 1	403.164	- 1.541	15.620	417.243	- 968	416.275
Tit. 2	35.803	46	14.820	50.669	- 100	50.569
<b>Spese finali</b>	<b>438.967</b>	<b>- 1.496</b>	<b>30.441</b>	<b>467.913</b>	<b>- 1.069</b>	<b>466.844</b>
- di cui:						
Interessi	<b>73.061</b>	-	<b>28</b>	<b>73.089</b>	<b>- 175</b>	<b>72.914</b>

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	<b>43.689</b>	<b>6.835</b>	<b>- 11.026</b>	<b>39.499</b>	<b>62</b>	<b>39.560</b>
Saldo netto da finanziare	<b>8.761</b>	<b>6.789</b>	<b>- 25.484</b>	<b>- 9.934</b>	<b>162</b>	<b>- 9.771</b>

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	26.931		-	26.931	-	26.931
spesa	30.081		3.000	33.081	2.700	35.781

Ricorso al mercato	<b>- 183.303</b>	<b>6.789</b>	<b>- 28.484</b>	<b>- 204.998</b>	<b>- 2.538</b>	<b>- 207.535</b>
-----------------------	------------------	--------------	-----------------	------------------	----------------	------------------

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