

XVII legislatura

**Il disegno di legge di stabilità per  
il 2015 (A.S. 1698): schema di  
copertura**

(art. 126, comma 4, Reg. Sen.)

Dicembre 2014  
n. 54



servizio del bilancio  
del Senato



# Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Renato Loiero tel. 2424

Segreteria tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti finanziari  
dei testi legislativi**

... tel. ....

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

avv. Giuseppe Delreno tel. 2626

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

dott. Daniele Bassetti tel. 3787

**Consigliere addetto al Servizio**

dott. Melisso Boschi tel. 3731

**Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa  
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista  
sig. Cristiano Lenzini  
dott. Vincenzo Bocchetti  
dott. Maurizio Sole

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## **INDICE**

PREMESSA .....	1
1. Copertura degli oneri correnti (art. 11, comma 6, legge n. 196 del 2009) .....	2
2. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 7, legge n. 196 del 2009).....	5



## PREMESSA

Il Senato della Repubblica esamina i documenti di bilancio per il triennio 2015-2017 successivamente al vaglio degli stessi da parte della Camera dei deputati.

L'articolo 126, comma 4, del Regolamento del Senato<sup>1</sup> stabilisce che “il Presidente accerta, sentito il parere della 5<sup>a</sup> 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 di stabilità e ne dà, prima dell'assegnazione, comunicazione all'Assemblea”. 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<sup>2</sup>.

Di seguito una sintesi delle conclusioni a cui perviene il presente documento:

- a) per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal ddl di stabilità per il 2015 (dell'art. 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del ddl di stabilità in esame siano conformi alle disposizioni se interpretate alla luce del mutato quadro di bilancio nazionale conseguente alla riforma che ha introdotto il pareggio di bilancio in Costituzione. In particolare, l'obbligo di non peggioramento del risparmio pubblico si può ritenere assorbito dal vincolo di equilibrio formulato dalla nuova normativa in termini di saldo netto da finanziare;
- b) per quanto riguarda il rispetto dei tassi di evoluzione delle spese quali determinati, su base triennale, nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul Documento di Economia e Finanza 2014 (art. 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009), come integrato dalla Nota di aggiornamento e dalla Relazione

---

<sup>1</sup> Secondo l'articolo 126, comma 3, del Regolamento, quando i documenti di bilancio sono presentati dal Governo a questo ramo del Parlamento avviene l'accertamento preliminare del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, che si traduce in una determinazione inappellabile con cui il Presidente del Senato comunica all'Assemblea l'eventuale stralcio delle disposizioni estranee “all'oggetto del disegno di legge finanziaria come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato”.

<sup>2</sup> 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 5<sup>a</sup> Commissione permanente sia del Governo; il parere del Governo è anche esso un elemento autonomo che “deve essere come tale esplicitato in sede di 5<sup>a</sup> Commissione permanente, in modo da non consentire equivoci e dubbi”.

di variazione (cfr. *infra*), si rileva che il valore del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 coincide, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento, con l'obiettivo indicato nella predetta risoluzione.

## **1. Copertura degli oneri correnti (art. 11, comma 6, legge n. 196 del 2009)**

La legge di contabilità e finanza pubblica (articolo 11, comma 6) dispone che gli oneri correnti della legge di stabilità che risultano nuovi o maggiori (le minori entrate sono assimilate alle spese correnti) rispetto a quelli iscritti in bilancio sulla base della legislazione in vigore devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive ovvero da riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente. In altri termini, il risparmio pubblico – dato appunto dal saldo tra le entrate tributarie, extratributarie e contributive e le spese correnti – non può essere peggiorato.

Inoltre, il miglioramento che emerge dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio precedente può essere utilizzato per la copertura delle riduzioni di entrata disposte dalla legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico stesso<sup>3</sup>.

A partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria (ora legge di stabilità), 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 l'effetto sul risparmio pubblico delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura.

Dal prospetto di copertura contenuto nel ddl di stabilità per il triennio 2015-2017 risulta che i mezzi di copertura forniti dalle risorse determinate dallo stesso disegno di legge di stabilità sono insufficienti a compensare gli oneri di natura corrente per l'anno 2015, mentre risultano in eccesso rispetto agli oneri stessi per gli anni 2016 e 2017.

In particolare, le nuove o maggiori spese correnti relative all'articolato sono pari a 21.447 milioni di euro per l'anno 2015, 30.592 per il 2016 e 30.500 per il 2017, a cui si aggiungono maggiori spese relative alle tabelle A e C per complessivi 164 milioni di euro nel 2015, 203 nel 2016 e 260 nel 2017. Le

---

<sup>3</sup> Tale disposizione è stata inizialmente introdotta nella forma di interpretazione del contenuto normativo dell'articolo 11, comma 5 della legge n. 468 del 1978 nelle risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento nel 1989 a conclusione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria 1990-1992.

minori entrate sono pari a 6.313 milioni di euro nel 2015, 9.475 nel 2016 e 9.098 nel 2017.

Quali mezzi di copertura sono riportati le nuove o maggiori entrate derivanti dall'articolato nonché i risparmi di spesa corrente derivanti dall'articolato e da una tabella dello stesso ddl.

In particolare, le nuove o maggiori entrate ammontano a 15.457 milioni di euro nel 2015, 31.681 nel 2016 e 39.190 nel 2017. La riduzione di spese correnti deriva quasi totalmente dall'articolato e ammonta a 5.929 milioni di euro nel 2015, 8.749 nel 2016 e 8.564 nel 2017. A questi importi occorre aggiungere minori spese correnti derivanti dalla tabella D per 37 milioni nel 2015, 36 nel 2016 e 35 nel 2017.

Il prospetto indica, pertanto, che nell'anno 2015 la copertura, nella versione approvata dalla Camera dei deputati, è insufficiente a compensare gli oneri correnti, comportando un peggioramento del risparmio pubblico pari a 6.500 milioni di euro. Negli anni successivi, invece, la copertura eccede gli oneri correnti, migliorando il risparmio pubblico per 194 milioni nel 2016 e 7.931 milioni nel 2017.

È possibile, tuttavia, inquadrare il peggioramento del risparmio pubblico per l'anno 2015 nell'ambito della riforma che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nell'ordinamento nazionale<sup>4</sup>. Con riferimento al bilancio dello Stato, infatti, l'articolo 14, comma 1, della legge n. 243 definisce il concetto di equilibrio in via residuale, cioè come corrispondente ad un valore del saldo netto da finanziare coerente con gli obiettivi programmatici fissati dall'articolo 3, comma 3, della stessa legge. Quest'ultimo, a sua volta, definisce in equilibrio un valore del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, articolato per sottosettori, tale da assicurare il rispetto dell'obiettivo di medio termine ovvero del percorso di avvicinamento ad esso.

La legge n. 243 del 2012 non menziona alcun obbligo riguardante il risparmio pubblico.

Si è, pertanto, al momento in una fase transitoria, in cui la legge di contabilità e finanza pubblica non è ancora stata modificata per recepire le novità apportate dal nuovo quadro costituzionale appena richiamato, continuando a prevedere un obbligo di non peggioramento del risparmio pubblico per effetto della legge di stabilità.

Si può ritenere, tuttavia, che la modifica degli strumenti di governo della finanza pubblica derivante dalla nuova normativa possa fornire, già sin dalla manovra per il 2015, il criterio di interpretazione degli istituti in essere, tra cui, appunto, l'obbligo per la legge di stabilità di non peggiorare il risparmio pubblico a legislazione vigente, il quale si può ritenere assorbito dal vincolo, definito in

---

<sup>4</sup> Il principio del pareggio di bilancio è stato introdotto in Costituzione dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, e attuato dalla legge, c.d. "rinforzata", n. 243 del 2012.

termini di saldo netto da finanziare, disposto dall'articolo 14, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

Gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato della pubblica amministrazione sono stati fissati dal Governo nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014<sup>5</sup>, come modificata dalla Relazione di variazione del 28 ottobre 2014<sup>6</sup>. In particolare, il Governo ha disposto un rallentamento nel processo di consolidamento della finanza pubblica che comporta un risparmio pubblico negativo per il 2015. Con apposita risoluzione<sup>7</sup>, il Parlamento ha approvato tale nuovo percorso di avvicinamento agli obiettivi di finanza pubblica e, conseguentemente, un saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato compatibile con i più ampi obiettivi per la pubblica amministrazione.

La stessa legge di stabilità ricostruisce tale percorso nell'articolo 3, comma 80, disponendo che: “Per l’esercizio finanziario 2015, in attuazione dell’autorizzazione richiesta ai sensi del comma 3 dell’articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concessa a seguito dell’approvazione, con risoluzione, dell’apposita Relazione al Parlamento 2014, le nuove o maggiori spese correnti, le riduzioni di entrata e le nuove finalizzazioni nette da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente possono eccedere le risorse da utilizzare a copertura, ai sensi dell’articolo 11, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nel limite massimo indicato nella medesima Relazione, secondo il prospetto allegato alla presente legge.”.

Il comma 81 dello stesso articolo 3, inoltre, precisa che: “Per gli esercizi finanziari 2016 e 2017, la copertura della presente legge per le nuove o maggiori spese correnti, per le riduzioni di entrata e per le nuove finalizzazioni nette da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente è assicurata, ai sensi dell’articolo 11, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, secondo il prospetto allegato alla presente legge.”.

In allegato si riporta il prospetto di copertura approvato dalla Camera dei deputati. La differenza rispetto a quello allegato al ddl di stabilità presentato dal Governo deriva dagli effetti finanziari degli emendamenti approvati dalla Commissione bilancio, tesoro e programmazione economica della Camera dei deputati. In particolare, l'aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica disposto con la Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del DEF 2014 sopra citata, reso necessario a seguito delle osservazioni formulate

---

<sup>5</sup> Contestualmente alla Nota di aggiornamento del DEF 2014, il Governo ha presentato una Relazione al Parlamento contenente un'apposita richiesta di autorizzazione allo scostamento temporaneo dall'obiettivo programmatico ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della legge n. 243 del 2012. Il Parlamento ha concesso tale autorizzazione a seguito di approvazione della [risoluzione n. 6-00062](#). Cfr. Servizio del bilancio del Senato e Servizio studi della Camera dei deputati, [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014, \(DOC. LVII, n. 2-bis\)](#), Documentazione di finanza pubblica, n. 8, ottobre 2014.

<sup>6</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, [Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanze 2014](#), deliberata dal Consiglio dei Ministri il 28 ottobre 2014.

<sup>7</sup> Cfr. la [risoluzione n. 6-00077](#) sulla Relazione recante variazione alla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2014 (Doc. LVII, n. 2-ter), 30 ottobre 2014.



dalla Commissione europea nell'ambito del processo di valutazione dei documenti programmatici di bilancio per il 2015, è stato introdotto con emendamento del Governo recante misure aggiuntive che hanno dato luogo ad un miglioramento dell'indebitamento netto e dei saldi del bilancio dello Stato<sup>8</sup>.

## **2. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 7, legge n. 196 del 2009)**

Il comma 7 dell'art. 11 della legge n. 196 stabilisce che «le nuove o maggiori spese disposte con la legge di stabilità non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi determinati, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lett. e), 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, ai sensi del citato comma 7 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 nella Nota di aggiornamento al DEF presentata dal Governo e poi richiamato nelle relative risoluzioni parlamentari.

Questo valore di saldo costituisce l'indicatore sintetico 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 rileva che i valori contabili contenuti nell'allegato 1 di cui al comma 1 dell'articolo 1 del ddl di stabilità corrispondono ai valori programmatici indicati nella Nota di aggiornamento al DEF 2014, come modificata dalla citata Relazione di variazione: il livello massimo del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie pregresse, è pari infatti a -54 miliardi di euro per il 2015, -27 per il 2016 e -15 per il 2017.

In allegato alla presente nota, si riportano le tabelle dell'Allegato n. 4 al ddl di stabilità aggiornate al termine dell'esame alla Camera dei deputati, per gli esercizi 2015, 2016 e 2017.

---

<sup>8</sup> Cfr. per ulteriori approfondimenti, Servizio Studi - Dipartimento Bilancio della Camera dei deputati, *Sintesi degli emendamenti approvati dalla V Commissione Bilancio*, Dossier n. 233/2, 28 novembre 2014.

**COPERTURA DEGLI ONERI DI NATURA CORRENTE  
PREVISTI DALLA LEGGE DI STABILITÀ**  
*(articolo 11, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

	2015	2016	2017
<i>(importi in milioni di euro)</i>			
<b>1) ONERI DI NATURA CORRENTE</b>			
Nuove o maggiori spese correnti			
Articolato: .....	21.447	30.592	30.500
Minori entrate			
Articolato: .....	6.313	9.475	9.098
Tabella A .....	141	180	236
Tabella C .....	23	23	24
<b>TOTALE ONERI DA COPRIRE . . .</b>	<b>27.924</b>	<b>40.271</b>	<b>39.858</b>
<b>2) MEZZI DI COPERTURA</b>			
Nuove o maggiori entrate			
Articolato: .....	15.457	31.681	39.190
Riduzione spese correnti			
Articolato: .....	5.929	8.749	8.564
Tabella D .....	37	36	35
<b>TOTALE MEZZI DI COPERTURA . . .</b>	<b>21.423</b>	<b>40.465</b>	<b>47.789</b>
<b>DIFFERENZA .....</b>	<b>-6.500</b>	<b>194</b>	<b>7.931</b>



**Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2016 - Competenza - Allegato n. 4 - Integrato con emendamenti**  
*(Al netto delle regolazioni contabili e debitorie)*  
 (dati in milioni di euro)

	2016										Bilancio integrato 2016		
	L.V. DLB 2016	Emendamenti bilancio	Legge di stabilità					Tab. E	Totale				
			Articolato	Tab. A e B	Tab. C	Tab. D	Tab. E						
<b>ENTRATE</b>													
Tributarie	452.913		17.713								17.713	470.626	
Extra Tributarie	62.513	-3	4.492								4.492	67.002	
Altre	1.806		100								100	1.906	
<b>ENTRATE FINALI</b>	<b>517.229</b>	<b>-3</b>	<b>22.305</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>22.305</b>	<b>539.534</b>	
<b>SPESE</b>													
Spese correnti (netto interessi)	418.993	-3	22.001	180	23	-36						22.168	441.159
Interessi	89.980		-157									-157	89.822
Spese Conto Capitale	30.966		-286	171	68			3.207				3.159	34.125
<b>SPESE FINALI</b>	<b>539.935</b>	<b>-3</b>	<b>21.557</b>	<b>351</b>	<b>91</b>	<b>-36</b>		<b>3.207</b>				<b>25.170</b>	<b>565.105</b>
Rimborso prestiti	<b>227.633</b>												<b>227.633</b>
Risparmio pubblico	6.454		362	-180	-23	36		0			194	6.648	
Saldo netto da finanziare	-22.706		748	-351	-91	36		-3.207			-2.865	-25.571	
Ricorso al mercato	-253.490		748	-351	-91	36		-3.207			-2.865	-256.354	

**Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2017 - Competenza - Allegato n. 4 - integrato con emendamenti**  
*(Al netto delle regolazioni contabili e debitorie)*  
 (dati in milioni di euro)

	2017										Bilancio integrato 2017
	L.V.	Emendamenti bilancio	Legge di stabilità				Totale				
			Articolato	Tab. A e B	Tab. C	Tab. D		Tab. E			
	DLB 2017										
<b>ENTRATE</b>											
Tributarie	461.980		24.526								24.526
Extra Tributarie	62.146	-3	5.566								5.566
Altre	1.347		100								100
<b>ENTRATE FINALI</b>	<b>525.470</b>	<b>-3</b>	<b>30.191</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>30.191</b>
<b>SPESE</b>											
Spese correnti (netto interessi)	423.407	-3	22.084	236	24	-35					22.308
Interessi	90.287		-148								-148
Spese Conto Capitale	27.170		3	346	68				5.784		6.200
<b>SPESE FINALI</b>	<b>540.861</b>	<b>-3</b>	<b>21.939</b>	<b>582</b>	<b>91</b>	<b>-35</b>			<b>5.784</b>		<b>28.360</b>
Rimborso prestiti	263.717										263.717
Risparmio pubblico	10.432		8.156	-236	-24	35			0		7.931
Saldo netto da finanziare	-15.391		8.253	-582	-91	35			-5.784		1.831
Ricorso al mercato	-282.258		8.253	-582	-91	35			-5.784		1.831
											-280.427

# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Set 2014 [Nota di lettura n. 63](#)  
A.S. 1612: "Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile"
- " [Nota di lettura n. 64](#)  
A.S. 1577: "Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"
- " [Nota di lettura n. 65](#)  
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi (**Atto del Governo n. 106**)
- " [Nota breve n. 7](#)  
Le modifiche del conto economico della PA secondo il SEC 2010
- Ott 2014 [Documentazione di finanza pubblica n. 7](#)  
Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 (**Doc. LVII, n. 2-bis**)  
Le politiche di settore
- " [Documentazione di finanza pubblica, n. 8](#)  
Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 (**Doc. LVII, n. 2-bis**)
- " [Nota di lettura, n. 66](#)  
A.S. 1637: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119 recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 67](#)  
A.S. 1327: "Norme recanti regime fiscale speciale in relazione ai rapporti con il territorio di Taiwan"
- Nov 2014 [Nota di lettura n. 68](#)  
A.S. 1651: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota breve n. 8](#)  
Il rapporto della Commissione europea sui progressi dell'Italia nella correzione degli squilibri macroeconomici
- " [Nota di lettura n. 69](#)  
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi (**Atto del Governo n. 106-bis**)
- " [Nota di lettura n. 70](#)  
A.S. 1428-B: "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro" (Approvato dalla Camera dei deputati)