

XVII legislatura

**La decisione di bilancio
per il triennio 2018-2020**

Marzo 2018
n. 56



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

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

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

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

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

Servizio del bilancio, (2018). Documento di base, «La decisione di bilancio per il triennio 2018-2020». DB56, marzo 2018, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
1. LA STRUTTURA DELLA LEGGE DI BILANCIO	2
1.1 Classificazione delle entrate e delle spese	4
2. LA SESSIONE DI BILANCIO 2017.....	6
2.1. Il DDL di bilancio.....	6
2.2. La prima sezione del DDL bilancio.....	7
2.3. La seconda sezione del DDL bilancio	16
3. VINCOLI STABILITI DAGLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE.....	31
ALLEGATI.....	47

PREMESSA

Il presente approfondimento illustra, come di consueto, la cornice finanziaria della decisione di bilancio per il triennio 2018-2020 anche in considerazione delle significative novità, di rilievo metodologico e procedurale, che si sono registrate in occasione della precedente sessione 2017 nella quale ha trovato la sua prima attuazione il nuovo quadro ordinamentale della manovra di finanza pubblica¹ riferito, in particolare, alla struttura ed al contenuto del bilancio dello Stato.

¹ Espresso dal nuovo articolo 81 della Carta costituzionale, dalla Legge 24 dicembre 2012, n. 243 (disposizioni per l'attuazione del pareggio di bilancio), dalla Legge 4 agosto 2016, n. 163 (modifiche alla legge di contabilità concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'art. 15 della legge n. 243/2012); dalla Legge 12 agosto 2016, n. 164 (equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali); dal Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 (completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato), dal Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93 (riordino della disciplina per la gestione del bilancio e potenziamento della funzione del bilancio di cassa).

1. LA STRUTTURA DELLA LEGGE DI BILANCIO

Il disegno di legge di bilancio è disciplinato dall'articolo 21 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009).

Il comma 1-*sexies* dell'articolo 21 della legge n. 196/2009 stabilisce che le **previsioni di entrata e di spesa** del disegno di legge di bilancio siano formate sulla **base della legislazione vigente**, secondo i parametri indicati nel DEF. Esse tengono conto:

- dell'**aggiornamento** delle previsioni relative alle spese per oneri inderogabili e di fabbisogno;
- delle **rimodulazioni e variazioni** che interessano anche i fattori legislativi.

La **seconda sezione evidenzia** inoltre, per ciascuna unità di voto, gli effetti delle **variazioni** derivanti dalle disposizioni contenute nella **prima sezione**. In tal modo, la seconda sezione fornisce, per ciascuna unità di voto, **previsioni integrate** riguardo alle scelte allocative contenute nei programmi di spesa, che costituiscono l'**unità di voto**.

Sul versante degli obblighi connessi all'appartenenza alla UEM, lo scorso **16 ottobre il Governo ha inviato il Documento programmatico di bilancio per il 2018** alla Commissione europea, all'Eurogruppo e al Parlamento italiano, per effetto della modifica alla Legge di contabilità e finanza pubblica (nuovo comma 1-*bis*, dell'art. 9) apportata dalla legge 4 agosto 2016, n.163 il DPB è trasmesso, entro il 15 ottobre, infatti anche alle Camere².

Per quanto attiene alle **unità di voto parlamentare**, si rammenta che in base alla disciplina contabile, le unità di voto sono individuate:

a) per le **entrate**, con riferimento alla **tipologia**;

A titolo esemplificativo, le voci che costituiscono l'unità di voto sono rappresentate, per le entrate tributarie, dai tributi più importanti (Imposta sui redditi, IRES, IVA), ovvero da raggruppamenti di tributi con caratteristiche analoghe (ad es. imposte sostitutive, imposte sui generi di monopolio, ecc.); per i restanti titoli, è indicata la tipologia del provento per aggregati più o meno ampi (ad es. proventi speciali, redditi da capitale, ecc.).

b) per le **spese**, con riferimento ai **programmi**, intesi quali aggregati di **spesa con finalità omogenea** diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di beni e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa.

La classificazione del bilancio per missioni e programmi consente una strutturazione in senso funzionale delle voci di bilancio, volta a mettere in evidenza la **relazione tra risorse disponibili e finalità delle politiche pubbliche**, anche al fine di rendere più agevole l'attività di misurazione e verifica dei risultati raggiunti con la spesa pubblica. La riforma ha reso più stringente il collegamento tra le risorse stanziare e le funzioni perseguite,

² Il DPB e il ciclo di monitoraggio europeo a esso associato sono disciplinati dal Regolamento UE n. 473/2013 (in particolare Capo IV). La Commissione formula un parere entro il 30 novembre su tale documento. Il parere viene a collocarsi a completamento del semestre europeo precedente e prima dell'inizio del successivo. In questo senso, le disposizioni recate dal Regolamento 473/2013 sono complementari all'impianto definito con la riforma del "Six Pack", consentendo di fornire un riscontro circa le prime risposte di ciascuno stato alle raccomandazioni di primavera su i PdS e i PNR nazionali e contribuendo ad assicurare la coerenza tra la programmazione effettuata nel PdS e le misure di politica economica effettivamente adottate.

stabilendo anche una piena **corrispondenza** tra le **risorse** e il **livello amministrativo/responsabile** con la previsione dell'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa.

Per quanto concerne i contenuti **dell'unità di voto**, ogni singola unità di voto parlamentare deve indicare:

- l'ammontare presunto dei **residui** attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;
- l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare (**competenza**) nonché l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare (**cassa**), **nell'anno** cui il bilancio si riferisce;
- le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

Costituiscono oggetto di approvazione parlamentare sia le previsioni di entrata e di spesa, di competenza e di cassa, relative all'anno cui il bilancio si riferisce, sia quelle relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

Soltanto le **previsioni del primo anno** costituiscono, tuttavia, limite alle **autorizzazioni di impegno e pagamento**.

Con il **D.Lgs. n. 90/2016** è stata **superata** la ripartizione delle spese del bilancio dello Stato in "**rimodulabili**" e "**non rimodulabili**", in favore di una più puntuale classificazione che distingue le spese a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante, cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa:

- **oneri inderogabili**, ossia spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, tra cui rientrano le cosiddette **spese obbligatorie** (vale a dire, le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa);
- **fattori legislativi**, ossia spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese diverse dagli oneri inderogabili e dai fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

La quota delle spese per oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno è indicata, per ciascun programma, in appositi **allegati** agli stati di previsione della spesa.

La distinzione della spesa nelle tre categorie consente di individuare il livello di manovrabilità della spesa stessa, ai fini dell'applicazione della disciplina della **flessibilità del bilancio**. Per i fattori legislativi, le regole di flessibilità sono disciplinate dell'articolo 23, comma 3 (vd. *infra*, par. 2.3)

1.1 Classificazione delle entrate e delle spese

Ai sensi dell'articolo 25 della legge di contabilità, la classificazione delle voci di **entrata** si articola su **cinque livelli** di aggregazione:

a) **titoli**, a seconda della loro natura:

- titolo I: entrate tributarie;
- titolo II: entrate extra-tributarie;
- titolo III: entrate derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti;
- titolo IV: entrate derivanti da accensione di prestiti.

I primi tre titoli rappresentano le entrate finali; il quarto titolo corrisponde in sostanza all'entità del ricorso al mercato finanziario;

b) **ricorrenti e non ricorrenti**, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata soltanto ad alcuni esercizi;

c) **tipologia di entrata**, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti;

d) **categorie**, secondo la natura dei cespiti;

e) **unità elementari di bilancio**, ai fini della gestione e della rendicontazione, che possono eventualmente essere suddivise in articoli.

La classificazione delle voci di **spesa** si articola su **tre livelli**:

a) **missioni**, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della spesa;

b) **programmi**, ossia le **unità di voto parlamentare**, quali aggregati finalizzati al perseguimento degli obiettivi indicati nell'ambito delle missioni.

c) **unità elementari di bilancio**, che rappresentano le unità di gestione e rendicontazione, eventualmente ripartite in articoli (i quali, in analogia con quanto ora previsto per i capitoli, corrisponderebbero agli attuali piani di gestione).

Si ricorda che con il D.Lgs. n. 90/2016 sono state **introdotte** nel bilancio dello Stato le **azioni**, quali ulteriore articolazione dei programmi di spesa, che specificano ulteriormente la finalità della spesa rispetto a quella individuata in ciascun programma. Le azioni³ sono destinate a costituire, in prospettiva, le unità elementari del bilancio dello Stato anche ai fini gestionali e di rendicontazione, in sostituzione degli attuali capitoli di bilancio.

Fino ad allora, le unità elementari di bilancio continueranno ad essere rappresentate dai **capitoli**, secondo l'oggetto della spesa; ed i programmi di spesa manterranno la suddivisione in **macroaggregati** per spese di funzionamento (interventi, trattamenti di quiescenza, oneri del debito pubblico, oneri comuni di parte corrente o in conto capitale).

La suddivisione dei programmi di spesa in azioni riveste pertanto, al momento, carattere **meramente conoscitivo**, ad integrazione di quella per capitoli⁴.

³ Le azioni del bilancio dello Stato sono state individuate tramite Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016.

⁴ Il definitivo passaggio all'adozione delle azioni sarà valutato in base alle Relazioni relative all'efficacia dell'introduzione delle azioni che saranno predisposte dal MEF - Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con la Corte dei conti, a partire dall'esercizio 2017 in sede di rendiconto 2017.

Le spese del bilancio dello Stato sono esposte secondo le tradizionali **classificazioni economica e funzionale.**

2. LA SESSIONE DI BILANCIO 2017

2.1. Il DDL di bilancio

In premessa giova rammentare che già a partire dalla sessione di bilancio per il triennio 2017-2019, per effetto della innovazione delineata dall'art. 15 della Legge 24 dicembre 2012, n. 243 e dall'art. 21 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, è stata superata la precedente composizione della manovra di finanza pubblica in due atti: la legge di bilancio, formata sulla base della legislazione vigente⁵, e la legge di stabilità, diretta ad innovarla entro i limiti consentiti dalla legge di contabilità e finanza pubblica⁶.

La decisione di bilancio, a partire dal triennio 2017-2019, è infatti espressa da un'unica fonte, la legge di bilancio, che, unificando in un certo qual modo le strutture delle due leggi predette, reca sia le norme in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria, sia le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente (c.d. bilancio integrato).

Il DDL bilancio, la cui articolazione continua ad essere tipizzata dall'ordinamento contabile (art. 15, L. n. 243 del 2012 ed art. 21, L. n. 196 del 2009), è pertanto costituito da due sezioni che, rispettivamente e nell'ordine in cui si susseguono nel DDL, presentano strutture analoghe a quelle del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio ed alcune novità sulle quali si richiamerà l'attenzione nel prosieguo della disamina.

In coerenza con il nuovo articolo 81 della Carta costituzionale - che non reca più, al suo terzo comma, il divieto di stabilire nuove spese o nuovi tributi con la legge di approvazione del bilancio e che, stante tale limite contenutistico, connotava l'atto come legge meramente formale - il nuovo bilancio ha natura di legge sostanziale e ciò parrebbe anche con specifico riguardo alla sua seconda sezione, i cui stanziamenti (previsioni di entrata e di spesa), pur costruiti a legislazione vigente, possono essere modificati attraverso rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni. Inoltre il DDL sconta al suo interno *ab initio* anche gli effetti finanziari delle disposizioni della prima sezione⁷.

⁵ Si evidenzia peraltro come pur nel quadro di una concezione formale della legge di bilancio, ai sensi del previgente art. 81, terzo comma, della Costituzione, si era registrato un progressivo ampliamento della flessibilità, consentita *ope legis*, nella costruzione e gestione del bilancio previsionale.

⁶ In attuazione dell'articolo 81, quarto comma della Costituzione, nel suo testo previgente, la legge di stabilità, tra l'altro, poteva disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente.

⁷ Nel quadro previgente gli effetti del DDL stabilità erano imputati al DDL bilancio con l'approvazione della nota di variazione al bilancio che precedeva la votazione finale dell'Assemblea sul DDL bilancio.

2.2. La prima sezione del DDL bilancio

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

- a) la determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza e di cassa⁸, per ciascun anno del triennio di riferimento, in coerenza con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche;
- b) le norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica, attraverso la modifica, la soppressione o l'integrazione dei parametri che regolano l'evoluzione delle entrate e della spesa previsti dalla normativa vigente o delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero attraverso nuovi interventi;
- c) le norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva ovvero a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;
- d) gli importi dei fondi speciali⁹ e le corrispondenti tabelle;
- e) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascun anno del triennio di riferimento, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico.
- f) eventuali norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi che indicano le previsioni di spesa e, qualora si rendano necessarie a garanzia dei saldi di finanza pubblica, misure correttive degli effetti finanziari derivanti dalle sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale;
- g) le norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

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

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

⁸ L'evidenziazione anche in termini di cassa costituisce una innovazione rispetto al dettato normativo previgente (art. 11, comma 3, lett. a) della L. 196/2009) che limitava esposizione del saldo netto da finanziare in termini di competenza. È venuto inoltre meno il riferimento alle eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse.

⁹ Previsti dall'art. 18 della L.196/2009.

1) l'assenza di un autonomo prospetto di copertura degli oneri di natura corrente

Si ricorda che, a partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria (poi DDL stabilità) conteneva una specifica clausola di copertura che dimostrava il rispetto del vincolo di copertura, presentando, in un apposito prospetto allegato, l'effetto finanziario complessivo delle varie misure che venivano considerate sia per i maggiori oneri sia per le correlate coperture. Il prospetto non è più presente nel nuovo DDL bilancio.

Il vigente quadro ordinamentale in materia di finanza pubblica prescrive infatti l'osservanza del principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato (c.d. regola dell'equilibrio) che si sostanzia in un valore di saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici e che, quindi, sia tale da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo. In considerazione della nuova regola, non si richiede più la copertura degli oneri di natura corrente e l'osservanza del divieto di peggioramento del risparmio pubblico¹⁰ e di conseguenza non è più svolta la verifica parlamentare sul rispetto della c.d. regola di copertura dei predetti oneri e sulle modalità dell'eventuale utilizzo dei margini di miglioramento del risparmio pubblico.

In coerenza con la nuova impostazione, la Legge di contabilità e finanza pubblica non reca più la norma (art. 11, comma 6, della L. 196/2009) per la quale le nuove o maggiori spese correnti, le riduzioni di entrata e le nuove finalizzazioni¹¹ dovevano essere controbilanciate nella legge di stabilità ed operare quindi nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente disposte dalla legge. Al tempo stesso non è stata riprodotta la disposizione per cui l'eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico risultante dal confronto tra bilancio di previsione a legislazione vigente e assestamento relativo all'esercizio precedente poteva essere utilizzato unicamente per finanziare riduzioni di entrata disposte dalla legge di stabilità e a condizione che risultasse assicurato un valore positivo del risparmio pubblico¹².

Si riportano, a titolo esemplificativo, due prospetti di copertura, allegati rispettivamente del DDL stabilità per l'anno 2014 (A.S. 1120) e del DDL stabilità 2015 (A.S. 1698).

¹⁰ Il risparmio pubblico è definito come il risultato differenziale tra il totale delle entrate correnti ed il totale delle spese correnti.

¹¹ Da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente.

¹² Si fa rinvio al Documento di base n. 50 "La decisione di bilancio per il triennio 2011-2013" del maggio 2011 per una breve disamina in materia di utilizzo del risparmio pubblico.

COPERTURA LEGGE DI STABILITA'			
	2014	2015	2016
(importi in milioni di euro)			
1) ONERI DI NATURA CORRENTE			
Nuove o maggiori spese correnti			
Articolato:	7.457	9.282	9.595
Minori entrate			
Articolato:	2.646	4.466	5.718
Tabella A	95	95	95
Tabella C	436	96	96
Totale oneri da coprire	10.634	13.939	15.504
2) MEZZI DI COPERTURA			
Nuove o maggiori entrate			
Articolato:	6.722	15.908	19.151
Riduzione spese correnti			
Articolato:	4.049	12.179	13.689
Tabella D	0	0	0
Totale mezzi di copertura	10.770	28.087	32.840
DIFFERENZA	137	14.149	17.336

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
(importi in milioni di euro)			
1) ONERI DI NATURA CORRENTE			
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
TOTALE ONERI DA COPRIRE . . .	27.924	40.271	39.858
2) MEZZI DI COPERTURA			
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
TOTALE MEZZI DI COPERTURA . . .	21.423	40.465	47.789
DIFFERENZA	-6.500	194	7.931

Nel DDL stabilità 2014 si registrava il rispetto del vincolo di copertura per ciascuno degli anni del triennio; nel DDL stabilità 2015, invece, i mezzi di copertura risultavano insufficienti a compensare gli oneri di natura corrente per l'anno 2015, comportando un peggioramento del risparmio pubblico¹³. Si ricorda che il prospetto di copertura allegato al DDL originario (A.C. 2679) faceva emergere un peggioramento ancora più significativo (pari a -10.371 mln di euro) per il medesimo anno, successivamente migliorato in conseguenza delle modifiche approvate in prima lettura.

Di un certo interesse è la valutazione del sopra riportato prospetto di copertura relativo al DDL stabilità per l'anno 2015 che interviene dopo la riforma dell'art. 81 della Costituzione e del varo della c.d. legge rinforzata, ma prima dell'emanazione della relativa disciplina attuativa. In relazione al citato DDL, si rappresenta che pur nella vigenza dell'obbligo di non peggioramento del risparmio pubblico, il prospetto di copertura è stato ritenuto conforme alla legislazione contabile, sulla base di una interpretazione della stessa orientata dalla riforma dell'art. 81 della Costituzione e dall'art. 15 della legge n. 243 del 2012¹⁴.

¹³ Si evidenzia che il prospetto di copertura è quello associato all'AS 1698 e pertanto tiene conto degli effetti finanziari delle modifiche approvate dalla Camera dei deputati in prima lettura: si veda AC 2679.

¹⁴ Nell'occasione la 5ª Commissione permanente del Senato, nella seduta n. 323 del 3 dicembre 2014, nel rendere il parere favorevole ai sensi dell'art. 126, 4 comma del regolamento osservava che " per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009, si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge di stabilità in esame siano conformi alle disposizioni citate, in particolare, se interpretate alla luce del mutato quadro di bilancio nazionale, conseguente alla riforma che ha introdotto il pareggio di bilancio nella 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";

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

In linea con il nuovo quadro normativo, il controllo parlamentare è ora diretto a verificare il rispetto della regola dell'equilibrio e, quindi, ad accertare l'esistenza della coerenza del DDL bilancio con gli obiettivi programmatici approvati. A tal fine sia la Relazione tecnica¹⁵ sia la Nota tecnico-illustrativa, prodotte a corredo del DDL bilancio devono recare, rispettivamente, gli elementi informativi e quelli di dettaglio che diano conto della prescritta coerenza (art. 21, commi 12-ter e 12-quater della L. 196/2009). In particolare, la Relazione tecnica definitiva relativa al DDL bilancio 2018 nel paragrafo "Elementi di informazione sulla coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici"¹⁶, per ciascuno degli anni del triennio cui il bilancio si riferisce, ha presentato una tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare programmatico (SNF) e il conto della pubblica amministrazione programmatico, evidenziando in maniera sintetica la coerenza tra i saldi programmatici riferiti al bilancio dello Stato e l'obiettivo programmatico definito nella nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF).

Si riporta di seguito la Tavola di raccordo di cui alla RT finale riferita al DDL bilancio¹⁷:

Tabella 1 - Raccordo tra il SNF programmatico, con emendamenti Camera dei deputati, e il conto PA programmatico 2018-2020

Raccordo tra il SNF Bilancio dello Stato - previsioni integrate (con emendamenti Camera) e il conto PA programmatico 2018 - Competenza (miliardi di euro)			Aggregati		Saldi di bilancio	
			Entrate finali	Spese finali	SALDO NETTO DA FINANZIARE	INDEBITAMENTO NETTO
1	BILANCIO DELLO STATO	Previsioni integrate 2018 post Senato	579	624	-45	
1a		Emendamenti Camera	0,19	0,11	0,08	
1b		Previsioni integrate 2018 post Camera	579	625	-45	
2		SEC 2010 - Previsioni integrate 2018 post Camera	496	541	-45	
3		<i>al netto delle poste finanziarie</i>	494	538		-43
4	CONTABILITA' NAZIONALE	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	-36	-47		11
5		Conto economico programmatico - Comparto Stato	458	491		-32
6		Conto economico programmatico - PA	822	851		-28

¹⁵ In coerenza con la nuova impostazione del DDL bilancio anche la relazione tecnica è unica ed è riferita all'intero DDL bilancio.

¹⁶ Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Bilancio di previsione 2018/2020, Relazione tecnica aggiornata relativa all'A.S. 2690-B, 23 gennaio 2018, pagina 327-330.

¹⁷ Nella tabella 1 i valori esposti nella riga 1 ("Previsioni integrate post Senato" della sezione "Bilancio dello Stato") per le entrate "finali" e per le spese finali sono quantificati in corrispondenza al disegno di bilancio integrato, ovvero comprensivo degli emendamenti approvati dal Senato in prima lettura, che comprende le sezioni I e II come definite dall'art. 21 della legge n. 196/2009; tali valori includono le regolazioni contabili e debitorie. La successiva riga 1-a espone, rispettivamente per le entrate finali e per le spese finali gli effetti degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati; a seguire la riga 1-b incorpora gli effetti degli emendamenti sul DLB (come emendato in prima lettura) esposto nella riga 1. La RT afferma che considerando che gli effetti degli emendamenti sono relativamente bassi, non si evidenziano rilevanti variazioni rispetto alla situazione esposta in corrispondenza alle previsioni integrate post Senato.

Raccordo tra il SNF Bilancio dello Stato - previsioni integrate (con emendamenti Camera) e il conto PA programmatico 2019 - Competenza (miliardi di euro)			Aggregati		Saldi di bilancio	
			Entrate finali	Spese finali	SALDO NETTO DA FINANZIARE	INDEBITAMENTO NETTO
1	BILANCIO DELLO STATO	Previsioni integrate 2019 post Senato	597	622	-25	
1a		Emendamenti Camera	0,21	0,20	0,01	
1b		Previsioni integrate 2019 post Camera	597	623	-25	
2		SEC 2010 - Previsioni integrate 2019 post Camera	510	535	-25	
3		<i>al netto delle poste finanziarie</i>	508	532		-24
4	CONTABILITA' NAZIONALE	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	-31	-37		5
5		Conto economico programmatico - Comparto Stato	477	495		-19
6		Conto economico programmatico - PA	850	866		-16

Raccordo tra il SNF Bilancio dello Stato - previsioni integrate (con emendamenti Camera) e il conto PA programmatico 2020 - Competenza (miliardi di euro)			Aggregati		Saldi di bilancio	
			Entrate finali	Spese finali	SALDO NETTO DA FINANZIARE	INDEBITAMENTO NETTO
1	BILANCIO DELLO STATO	Previsioni integrate 2020 post Senato	613	626	-13	
1a		Emendamenti Camera	0,11	0,10	0,02	
1b		Previsioni integrate 2020 post Camera	613	626	-13	
2		SEC 2010 - Previsioni integrate 2020 post Camera	524	537	-13	
3		<i>al netto delle poste finanziarie</i>	523	537		-14
4	CONTABILITA' NAZIONALE	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	-31	-39		9
5		Conto economico programmatico - Comparto Stato	492	497		-5
6		Conto economico programmatico - PA	873	877		-4

Relativamente al contenuto dettagliato dei prospetti dianzi esposti, come detto, i valori riportati nella riga 1 (DLB) per le entrate finali e per le spese finali, sono quantificati in corrispondenza al disegno di legge di bilancio integrato (sezioni I e II - i valori sono al lordo delle regolazioni contabili e debitorie). In particolare, per il 2018 il saldo netto da finanziare di competenza è pari a -45 miliardi (dovuto a entrate finali pari a 579 miliardi e spese finali pari a 625 miliardi); tali valori includono rispettivamente 32 miliardi per le entrate e 34 miliardi per la spesa dovuti a regolazioni contabili e debitorie. Nel 2019 il saldo netto da finanziare è pari a -25 miliardi (le entrate finali si attestano a 597 miliardi e le spese finali a 622 miliardi al lordo delle regolazioni contabili e debitorie che sono pari a 32 miliardi per le entrate e 34 miliardi per la spesa). Nel 2020 il saldo netto da finanziare è pari a -13 miliardi: le entrate finali si attestano a 613 miliardi e le spese finali a 626 miliardi; entrambi gli aggregati comprendono le regolazioni contabili e debitorie pari a 30 miliardi per le entrate e 32 miliardi per la spesa.

La riga 2 (DLB per SEC 2010), espone invece l'effetto su entrate finali e su spese finali della riclassificazione operata in base alle definizioni SEC 2010 (Regolamento UE 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti economici e nazionali). Il raccordo è operato con applicazione di differenti schemi di classificazione e diversi principi contabili. In particolare, si distingue tra operazioni di natura finanziaria e operazioni di tipo economico (solo queste ultime rilevanti ai fini dell'IN), e si effettuano riclassificazioni delle voci nell'ambito delle operazioni di tipo economico. Si procede quindi all'applicazione dei principi contabili propri della contabilità nazionale (ad esempio, il sistema dei conti nazionali prevede che la registrazione dei rinnovi contrattuali e degli eventuali arretrati venga effettuata nel momento di perfezionamento del contratto e non in quello dello stanziamento delle somme in bilancio). In generale si registra sia per le entrate finali sia per le spese finali un livello inferiore rispetto ai corrispondenti aggregati del bilancio dello Stato determinato principalmente dall'esclusione nelle definizioni delle voci economiche SEC 2010 delle poste correttive e compensative, ivi incluse le regolazioni contabili e debitorie, sia per le entrate sia per le spese e per l'esclusione delle partite finanziarie.

In corrispondenza alla riga 3 "Raccordo per il passaggio al conto economico di Contabilità nazionale", si escludono dagli aggregati di cui alla riga 2 le poste finanziarie, eliminando dalle entrate e dalle spese le partite finanziarie (corrispondenti alle categorie economiche 15 delle entrate - Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro e 31 delle spese - Acquisizione attività finanziarie) permettendo così di calcolare

l'indebitamento netto del bilancio integrato riclassificato per il SEC 2010 (-43 miliardi di euro nel 2018, -24 miliardi di euro nel 2019 e -14 miliardi di euro nel 2020).¹⁸

Alla riga 4 "Raccordo per il passaggio al conto economico di CN", sono invece quantificate le rettifiche che vanno applicate ai dati della riga 3 - entrate finali e le spese finali del bilancio dello Stato, comprensive degli effetti finanziari degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati riportate alle definizioni SEC 2010 al netto delle poste finanziarie - per definire gli aggregati del comparto Stato secondo il principio della competenza economica, momento di valorizzazione delle entrate e delle spese previsto dal SEC 2010. In tale passaggio sono compresi anche gli effetti dell'inclusione nel perimetro statale degli altri enti o organi a livello centrale che, pur avendo indipendenza contabile, consentono la rappresentazione complessiva dei poteri statali: esecutivo, legislativo, impositivo e di controllo. Si tratta degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, della presidenza del consiglio dei ministri e delle agenzie fiscali. L'inclusione di tali enti nel comparto Stato avviene con una procedura di consolidamento dei loro dati contabili con quelli del bilancio dello Stato attraverso l'eliminazione dei trasferimenti a loro erogati e considerando direttamente l'impatto stimato della loro spesa che, nel caso del raccordo effettuato in corrispondenza al rendiconto, considera direttamente i dati desumibili dai relativi bilanci. Tale raccordo evidenzia, in generale, livelli più bassi degli aggregati rispetto a quelli del bilancio finanziario. Per il 2018 il livello delle entrate, nel passaggio al conto del comparto Stato SEC 2010, è più basso di 36 miliardi e di 47 miliardi per le spese, determinando un effetto migliorativo sull'indebitamento netto, pari ai miliardi. Nel 2019 la riduzione delle entrate finali si attesta a oltre 31 miliardi e quella delle spese a 37 miliardi; l'effetto migliorativo sull'indebitamento netto è pari a 5 miliardi. Infine, nel 2020, le entrate sono più basse di 31 miliardi, le spese di 39 miliardi e l'indebitamento ha un miglioramento di poco meno di 9 miliardi.

Con la riga 5 denominata "Conto economico programmatico - Comparto Stato", si definiscono le entrate finali e le spese finali del Conto del comparto Stato programmatico SEC 2010, a partire dai conti a legislazione vigente, cui vengono applicate le disposizioni relative allo Stato previste nella manovra di finanza pubblica emendata dalla Camera dei deputati e dalla conversione in legge del DL 148/2017. L'indebitamento netto del conto economico del comparto Stato, saldo di riferimento valido a livello europeo, si attesta a -32 miliardi nel 2018 con un livello di entrate finali pari a 458 miliardi e spese finali di 491 miliardi, a -19 nel 2019 con un livello di entrate finali pari a 477 miliardi e spese finali di 495 miliardi e a -5 nel 2020 con un livello di entrate finali pari a 492 e di spese finali di 497 miliardi.

I dati riportati alla riga 6 ("Conto economico programmatico della Pubblica amministrazione"), espongono per la pubblica amministrazione nel complesso, i valori delle entrate finali e delle spese finali comprensivi degli effetti della manovra emendata dalla Camera dei deputati e dalla conversione in legge del DL 148/2017, applicata al quadro tendenziale. Il dettaglio dell'articolazione del conto nei tre sottosettori: amministrazioni centrali, amministrazioni locali, enti di previdenza che la compongono- viene poi esaminato negli approfondimenti contenuti nella Nota tecnico illustrativa, prevista dall'articolo 11, comma 9, della legge 196 del 2009. Nel 2018, le entrate finali per la PA sono pari a 822 miliardi, le spese finali ammontano a 851 miliardi e l'indebitamento netto si attesta su -28 miliardi; nel 2019 le entrate finali sono pari a 850 miliardi, le spese finali ammontano a 866 e l'indebitamento si attesta su -16 miliardi; nel 2020 le entrate finali sono pari a 873 miliardi, le spese finali ammontano a 877 e l'indebitamento si attesta su -4 miliardi.

In attuazione della nuova disciplina, il Presidente del Senato, sulla base del parere espresso dalla 5^a Commissione permanente, ha effettuato la verifica del rispetto della c.d. regola di equilibrio e della coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare (o da impiegare) risultante dal DDL bilancio con gli obiettivi programmatici.

¹⁸ L'inclusione di tali enti nel comparto Stato avviene con il consolidamento dei loro dati contabili con quelli del bilancio dello Stato attraverso l'eliminazione dei trasferimenti a loro erogati e considerando direttamente l'impatto della loro spesa effettiva come desumibile dai relativi bilanci.

Il Presidente del Senato, sentito il parere della 5^a Commissione permanente e del Governo, accerta, prima dell'assegnazione, se il DDL bilancio reca disposizioni in contrasto con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente (126, comma 4, del Regolamento del Senato).

Si ricorda che la 5^a Commissione permanente del Senato, nella seduta n. 819 del 31 ottobre 2017, ha reso il prescritto parere ai sensi dell'art. 126, comma 4, del Regolamento del Senato¹⁹ (allegato 1).

Il Presidente del Senato, nella seduta n. 907 del 31 ottobre 2017 ha quindi svolto all'Assemblea le comunicazioni sul contenuto del DDL bilancio ai sensi della citata disposizione regolamentare²⁰.

3) L'ammissibilità di disposizioni di carattere espansivo.

Una volta osservata la regola dell'equilibrio, la prima sezione del DDL bilancio, a differenza di quanto stabilito dalla previgente normativa per il DDL stabilità, può ben contenere disposizioni di carattere complessivamente espansivo, ossia recanti minori entrate e/o maggiori spese. Non è stata infatti riproposta la disposizione di cui all'art. 11, comma 3, lettera *i*), della Legge n. 196 del 2009, ai sensi della quale la legge di stabilità doveva indicare le sole norme che comportassero aumenti di entrata o riduzioni di spesa²¹.

4) I divieti contenutistici

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

Nella sessione 2017, quanto in primis alla verifica del contenuto "proprio" del ddl bilancio, posto che l'articolo 21 della legge n. 196 del 2009, in attuazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012, pone precisi limiti al contenuto della prima sezione del disegno di legge di bilancio, ai fini delle determinazioni presidenziali di cui all'articolo 126, comma 3, del Regolamento del Senato, si rileva che stato evidenziato dalla 5^a

¹⁹ [Resoconto](#) della seduta.

²⁰ [Link](#).

²¹ Fermo restando il vincolo di controbilanciare le nuove o maggiori spese correnti e/o le riduzioni di entrate con nuove e maggiori entrate tributarie e/o riduzioni permanenti di spesa corrente.

Commissione che le norme contenute nel DDL bilancio non contenevano norme di delegazione esplicita ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione.

Nondimeno, veniva però evidenziata la presenza di alcune norme di carattere ordinamentale e peraltro prive di effetti finanziari. E, in particolare: l'articolo 15 del DDL, recante norme in tema di velocizzazione delle procedure esecutive e limitazione dei motivi di opposizione decreto ingiuntivo dove si prevedevano modifiche al codice di procedura civile; l'articolo 35, che recava misure nel campo della protezione cibernetica e della sicurezza; l'articolo 89, comma 11, che nell'ambito delle norme che disciplinano l'uso efficiente dello spettro e la transizione alla tecnologia 5G modifica il codice del processo amministrativo e non ha impatto di carattere finanziario; l'articolo 99, relativo a norme concernenti l'equità del compenso degli avvocati iscritti all'albo nei rapporti professionali regolati da convenzioni; l'articolo 51, con il quale si istituiva un'Agenzia nazionale italiana per la meteorologia, pur possedendo un impatto finanziario potrebbe presentare un carattere ordinamentale.

Infine, per quanto attiene alle norme di carattere localistico o microsettoriale, anch'esse come noto estranee al legittimo contenuto del DDL recante la manovra correttiva, veniva evidenziata la presenza dell'articolo 102, che modificava la tabella A di cui all'articolo 1 della legge 31 gennaio 1994, n. 93, recante l'elenco delle associazioni combattentistiche che ricevono un contributo economico dallo Stato, tabella che veniva integrata con l'inserimento dell'Associazione Nazionale Partigiani Cristiani.

5) Le modifiche riguardanti le Tabelle

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

Si ripropongono, invece, quali allegati del DDL bilancio le Tabelle A e B²² che indicano, rispettivamente, le voci, con i relativi importi nel triennio, da includere nel Fondo speciale di parte corrente e nel Fondo speciale di conto capitale. Detti fondi sono preordinati alla copertura finanziaria di iniziative legislative future e rappresentano una delle eventuali modalità di copertura finanziaria per gli emendamenti alla prima sezione, fermo restando il divieto di dequalificazione della spesa (da cui deriva la necessità di coprire oneri di parte corrente con le risorse contenute nella Tabella A e oneri di parte capitale con le risorse contenute nella Tabella B).

²² [A.S. 2960- Tomo II](#), pagg. 87 e 88.

Si riporta nelle tabelle seguenti un confronto rispettivamente svolto tra le Tabelle A e B dell'A.S. 2960 e dell'A.S. 2960/B, con evidenziazione dei valori differenziali degli accantonamenti per Dicasteri.

Tabella 2 - Confronto tra le tabelle A (Indicazione delle voci da includere nel fondo speciale di parte corrente) dell'A.S. 2960 e dell'A.S. 2960-B

Oggetto del provvedimento	2018			2019			2020		
	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza
Accantonamenti per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate									
Ministero dell'economia e delle finanze	82.223.732	51.299.732	-30.924.000	160.884.124	116.263.274	-44.620.850	160.884.124	57.966.424	-102.917.700
Ministero dello sviluppo economico	2.000.000	2.000.000	invariato	2.000.000	2.000.000	invariato	2.000.000	1.000.000	-1.000.000
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	10.000.000	7.000.000	-3.000.000	10.000.000	7.000.000	-3.000.000	10.000.000	5.000.000	-5.000.000
Ministero della giustizia	11.178.632	6.112.282	-5.066.350	15.069.841	2.671.742	-12.398.099	15.069.841	671.742	-14.398.099
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	60.000.000	51.800.000	-8.200.000	70.000.000	69.017.332	-982.668	70.000.000	58.857.772	-11.142.228
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	2.000.000	-	accantonamento eliminato	10.000.000	10.000.000	invariato	10.000.000	5.000.000	-5.000.000
Ministero dell'interno	2.000.000	1.900.000	-100.000	10.000.000	9.900.000	-100.000	10.000.000	5.000.000	-5.000.000
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	4.320.500	4.320.500	invariato	10.000.000	10.000.000	invariato	10.000.000	9.000.000	-1.000.000
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	8.000.000	389.139	-7.610.861	10.000.000	93.109	-9.906.891	10.000.000	976.179	-9.023.821
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	10.000.000	-	accantonamento eliminato	20.000.000	-	accantonamento eliminato	20.000.000	-	accantonamento eliminato
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	4.000.000	-	accantonamento eliminato	5.000.000	-	accantonamento eliminato	5.000.000	-	accantonamento eliminato
Ministero della salute	20.000.000	1.000.000	-19.000.000	20.000.000	-	accantonamento eliminato	20.000.000	-	accantonamento eliminato
Totale accantonamenti per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate	215.722.864	125.821.653	-89.901.211	342.953.965	226.945.457	-116.008.508	342.953.965	143.472.117	-199.481.848
di cui regolazione debitoria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
di cui limite impegno	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabella 3 - Confronto tra le tabelle B (Indicazione delle voci da includere nel fondo speciale di conto capitale) dell'A.S. 2960 e dell'A.S. 2960-B

Oggetto del provvedimento	2018			2019			2020		
	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza
Accantonamenti per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate									
Ministero dell'economia e delle finanze	201.400.000	133.400.000	-68.000.000	244.648.000	154.648.000	-90.000.000	216.148.000	100.148.000	-116.000.000
Ministero dello sviluppo economico	43.000.000	43.000.000	invariato	43.000.000	43.000.000	invariato	43.000.000	43.000.000	invariato
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	27.753.000	27.753.000	invariato	27.753.000	27.753.000	invariato	27.753.000	27.753.000	invariato
Ministero della giustizia	2.000.000	2.000.000	invariato	15.000.000	15.000.000	invariato	25.000.000	25.000.000	invariato
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	5.000.000	-	accantonamento o eliminato	10.000.000	-	accantonamento eliminato	20.000.000	-	accantonamento eliminato
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	20.000.000	20.000.000	invariato	30.000.000	30.000.000	invariato	30.000.000	30.000.000	invariato
Ministero dell'interno	16.000.000	16.000.000	invariato	50.000.000	50.000.000	invariato	50.000.000	50.000.000	invariato
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	27.748.000	27.498.000	-250.000	50.000.000	50.000.000	invariato	50.000.000	50.000.000	invariato
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	1.000.000	1.000.000	invariato	10.000.000	-	accantonamento eliminato	20.000.000	-	accantonamento eliminato
Ministero della salute	23.000.000	11.000.000	-12.000.000	23.000.000	3.000.000	-20.000.000	23.000.000	23.000.000	invariato
Totale accantonamenti per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate	366.901.000	281.651.000	-85.250.000	503.401.000	373.401.000	-130.000.000	504.901.000	348.901.000	-156.000.000
di cui regolazione debitoria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
di cui limite impegno	-	-	-	-	-	-	-	-	-

2.3. La seconda sezione del DDL bilancio

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

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

- a) dei parametri indicati nel DEF (l'andamento macroeconomico nazionale ed internazionale nel periodo di riferimento e le previsioni in termini di crescita, l'evoluzione dei prezzi, l'andamento dei conti con l'estero e del mercato del lavoro);
- b) dell'aggiornamento delle previsioni per le spese per oneri inderogabili²³ e fabbisogno²⁴;
- c) delle rimodulazioni proposte delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi²⁵;
- d) degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione.

Le entrate finalizzate per legge

Il ddl di bilancio 2018 costituisce il secondo anno di applicazione della nuova normativa introdotta con le riforme operate nel 2016 dalla legge n.163 del 2016 e dai decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 (in particolare per effetto dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 90/2016).

Con la nuova norma si è stabilito che per le entrate finalizzate per legge, che fino agli anni precedenti venivano indicate nel bilancio di previsione soltanto "per memoria" (ovvero, senza previsione o stanziamento), possono essere iscritte con il disegno di legge di bilancio, negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione e in quello dell'entrata, importi quantificati in rapporto all'andamento dei versamenti registrati nei singoli esercizi del triennio precedente a quello di iscrizione, ovvero, nei singoli esercizi successivi alla data di entrata in vigore della legge che dispone la destinazione delle entrate al finanziamento, nel caso in cui il numero di tali esercizi, sia inferiore a tre.

È stata inoltre riconosciuta la possibilità di adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio di riferimento, tramite le necessarie variazioni, con il disegno di legge di assestamento di bilancio di cui all'articolo 33, comma 1 della legge di contabilità.

Il disegno di legge di bilancio 2018-2020 include la stabilizzazione di proventi finalizzati per legge che si prevede di incassare, per un ammontare di circa 1.717 milioni in entrata per ciascun anno. Tale importo comprende le previsioni corrispondenti a importi già stabilizzati con la legge di bilancio 2017-2019 riviste in esito al monitoraggio degli incassi effettivi nel corso della gestione (per un ammontare pari a circa 1.705 milioni) e nuove stabilizzazioni relative a proventi attesi da altre entrate di scopo con caratteristiche

²³ Sono oneri inderogabili le spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione. Vi rientrano le spese c.d. obbligatorie ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari ed internazionali, le spese per ammortamento di mutui nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

²⁴ Le spese di adeguamento al fabbisogno sono quelle, diverse dagli oneri inderogabili e da fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle Amministrazioni.

²⁵ Costituiscono fattori legislativi le spese autorizzate da espressa disposizione di legge che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa ed il periodo di iscrizione in bilancio.

di stabilità e verificabilità (per un ammontare pari a circa 12 milioni). Dal lato della spesa, l'importo stabilizzato in bilancio risulta inferiore a quello previsto sul lato dell'entrata e ammonta a circa 1.670 milioni di euro per il 2018 e a circa 1.672 milioni per il 2019 e il 2020. In taluni casi, ciò dipende dalla normativa di riferimento che prevede una riassegnazione parziale delle entrate, in altri, dal fatto che lo stanziamento sconta l'effetto di norme di riduzione della spesa. Complessivamente, le riassegnazioni stabilizzate nel disegno di legge di bilancio 2018-2020 rappresentano circa il 15 per cento delle riassegnazioni effettuate nell'esercizio finanziario 2016. A tal proposito, è utile evidenziare la diminuzione dell'ammontare delle riassegnazioni di entrate effettuate con decreti di variazione in corso di esercizio, grazie anche all'introduzione della procedura di "stabilizzazione": erano circa 16.600 milioni nel 2015, 10.837 milioni nel 2016 e 6.089 milioni a tutto agosto 2017.

Le tipologie di entrate riassegnabili "stabilizzate" sono, nella maggior parte dei casi, legate al versamento di contributi dovuti per servizi resi dall'amministrazione - come i controlli ispettivi - oppure a diritti e tributi, a contributi comunitari in somma stabilita per legge.

La flessibilità di bilancio

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

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

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

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

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

a) la rimodulazione **in via compensativa**:

- delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi anche **tra missioni diverse** (laddove il previgente testo dell'articolo 23, comma 3, limitava tale facoltà all'interno di un singolo programma o fra programmi della stessa missione di spesa), fermo restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione verticale);
- delle dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni di spesa per l'**adeguamento** delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel **Cronoprogramma dei pagamenti**²⁶, novità importante rispetto al passato, restando anche in questo caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione orizzontale).

b) il **rifinanziamento, definanziamento e riprogrammazione**, per un periodo temporale anche pluriennale, delle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative ai fattori legislativi²⁷. Si tratta di operazioni che, nel quadro normativo previgente, erano operate dalla legge di stabilità attraverso le tabelle C, D, ed E. Le variazioni non sono più rappresentate in via autonoma ma riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio e mantengono evidenza contabile solo per finalità conoscitive. Il nuovo comma 3-ter dell'articolo 23 della legge di contabilità prevede infatti che in appositi allegati al DDL bilancio siano indicati, per ciascun Ministero e per ciascun programma, le autorizzazioni legislative

²⁶ Il comma 1-ter dell'articolo 23 della legge di contabilità (introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 93/2016, attuativo della delega in materia di potenziamento del bilancio di cassa) stabilisce che, ai fini della predisposizione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, le previsioni pluriennali di competenza e di cassa iscritte nel bilancio dello Stato sono formulate mediante la predisposizione di un apposito piano finanziario dei pagamenti (detto Cronoprogramma), recante dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel triennio, distinguendosi la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza. È altresì stabilito che le dotazioni di competenza, in ciascun anno, si adeguino a tale piano, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla normativa vigente.

²⁷ In sostanza, le variazioni di autorizzazioni legislative di spesa, sia di parte corrente che a carattere pluriennale in conto capitale, prima effettuate con le **tabelle C, D ed E della legge di stabilità**, ai sensi dell'ex articolo 11, comma 3, lettere d), e) ed f) della legge n. 196, possono ora essere effettuate nell'ambito della seconda sezione del disegno di legge di bilancio.

di spesa di cui si propone la modifica ed i corrispondenti importi. Gli allegati sono aggiornati all'atto del passaggio del DDL bilancio tra i due rami del Parlamento²⁸.

È prevista esplicita **evidenza contabile** delle variazioni relative ai fattori legislativi di spesa, in **appositi allegati conoscitivi** al disegno di legge di bilancio, per ciascun Ministero e per ciascun programma, con i corrispondenti importi, che vengono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

Si rammenta, inoltre, per completezza, che il D.Lgs. n. 90/2016 ha introdotto maggiori ambiti di **flessibilità anche nella fase gestionale**²⁹ del bilancio, con l'obiettivo di assicurare una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse e velocizzare i pagamenti in linea con i tempi previsti dalle norme vigenti.

Come evidenziato nella relazione alla sezione seconda del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente³⁰ per il disegno di legge di bilancio 2018-2020, la flessibilità in formazione è stata utilizzata in misura contenuta e soltanto da alcuni ministeri (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dell'ambiente e della tutela del mare, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero della salute) con variazioni concentrate su pochi capitoli di bilancio.

Le rimodulazioni in senso “verticale”, ovvero variazioni compensative tra spese predeterminate da leggi vigenti (fattori legislativi) effettuate in uno specifico anno, hanno modificato la legislazione vigente soprattutto nel 2018, con una riallocazione complessiva della spesa pari a 424 milioni di euro che ha interessato principalmente il Ministero dell'economia e delle finanze (98% delle variazioni di bilancio) connesse ad una rimodulazione degli stanziamenti previsti nell'ambito del potenziamento delle infrastrutture ferroviarie.

Le rimodulazioni in senso “orizzontale” ovvero tra esercizi finanziari diversi, sono state adottate anch'esse in casi molto limitati, ed hanno interessato unicamente gli stanziamenti in conto capitale. Le rimodulazioni orizzontali hanno portato ad una revisione pluriennale degli stanziamenti che ha riallocato la spesa dal 2018 (-145 milioni) ad altri esercizi finanziari, ed in particolare al 2019 (+196 milioni) e al 2020 (1.380 milioni). Anche in

²⁸ Per la prima lettura [A.S. 2960, tomo I](#), pag. 339 e ss., per la seconda lettura [A.C. 4768, Allegato](#), pag. 220 e ss. (Allegati conoscitivi: rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti previsti a legislazione vigente).

²⁹ La flessibilità di tipo gestionale, pur rimanendo limitata soltanto tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, con esclusione dei fattori legislativi, è ora affidata direttamente al Ministro competente (in luogo del Ministro dell'economia), con proprio decreto da comunicare alla Corte dei conti, richiedendosi soltanto una verifica preventiva da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, e concessa anche con riferimento all'ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa rappresentato dalle azioni. Al Ministro competente sono altresì riservate le proposte di variazioni compensative di sola cassa tra unità elementari di bilancio, da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti e rendere effettive le previsioni indicate nei piani finanziari dei pagamenti, fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa. Al Ministro dell'economia, su proposta del ministro competente, è invece riservata la facoltà di disporre variazioni di bilancio inerenti gli stanziamenti di spesa iscritti nelle categorie dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi.

³⁰ A.S. 2960, tomo I, p.32 e ss.

questo caso soltanto due ministeri si sono avvalsi di tale forma di flessibilità (Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero dello sviluppo economico).

Un'ultima tipologia di rimodulazioni compensative tra anni diversi, connessa ad un adeguamento del piano finanziario dei pagamenti, è stata effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze ed ha portato ad una riduzione degli stanziamenti di bilancio del 2018 per complessivi 640 milioni di euro, ed un corrispettivo incremento delle dotazioni finanziarie del 2019 (519 milioni) e del 2020 (121 milioni) per effetto di una revisione delle previsioni relative al finanziamento del fondo sanitario nazionale in relazione alle minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF e delle somme quantificate in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi destinate al ripiano dei debiti, nei confronti delle regioni, iscritti nel conto del patrimonio.

Al fine di dare trasparenza alle variazioni proposte, sono riproposte le modalità espositive dei dati contabili negli Stati di previsione che erano state utilizzate l'anno precedente³¹.

Si riporta, a titolo esemplificativo, un estratto dallo Stato di previsione della spesa del MEF per unità di voto.

Tabella 4

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (in Euro)												
Unità di Voto	Missione Programma Azione	Previsioni secondo la legge di Bilancio 2017	Previsioni assestate 2017		Progetto legge di bilancio a legislazione vigente	Rimodulazioni compensative di spesa per fattori legislativi e adeg. al piano finanz. dei pagam. (art. 23, c. 3, lett.a; art. 30, c. 1)	Rifinanziamenti, Definizioni e Riprogrammazioni delle dotazioni finanziarie previste a leg. vigente (art. 23, c. 3, lett.b)	Disegno di Legge di Bilancio Sezione II	Effetti finanziari Disegno di Legge di Bilancio Sezione I	Disegno di Legge di Bilancio Integrato (Sez. I + Sez II)		
9	Infrastrutture pubbliche e logistica (14)	580.000.000	433.284.093	RS	201.400.000					201.400.000		
		250.000.000	250.000.000	CP	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000		
		530.000.000	530.000.000	CS	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000		
				CP	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000	
				CS	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000	
				CP	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000	
			CS	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000		
	9.1	Opere pubbliche e infrastrutture (14.8)	580.000.000	433.284.093	RS	201.400.000					201.400.000	
			250.000.000	250.000.000	CP	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000	
			530.000.000	530.000.000	CS	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000	
					CP	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000
					CS	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000
				CP	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000	
		CS	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000			
	<i>Sostegno alle Regioni per la realizzazione di opere per l'edilizia sanitaria</i>	580.000.000	433.284.093	RS	201.400.000					201.400.000		
		250.000.000	250.000.000	CP	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000		
		530.000.000	530.000.000	CS	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000		
				CP	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000	
				CS	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000	
				CP	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000	
				CS	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000	

Dopo aver indicato nella prima colonna, le unità di voto interessate, si parte dall'esposizione delle previsioni iniziali riferite alla legge di bilancio dell'esercizio precedente (nel caso di specie l'anno 2017) ed a quelle assestate, per giungere quindi all'indicazione degli stanziamenti proposti per il DDL bilancio 2018

³¹ Cfr. [DB n. 55, La decisione di bilancio per il triennio 2017-2019](#), pag. 14 e ss.

a legislazione vigente, per ciascuno degli anni del triennio considerato. Tali stanziamenti comprendono anche le proposte di adeguamento quantitativo che non sono specificamente riportate nelle colonne che seguono. Segue quindi l'indicazione delle rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento dei piani finanziari dei pagamenti (art. 23, comma 3, lett. a) ed art. 30, comma 1, della Legge n. 196 del 2009). Nell'ulteriore colonna sono quindi rappresentati gli effetti derivanti da rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente (art. 23, comma 3, lett. b)). La colonna che segue riporta gli stanziamenti previsionali della sezione II (l'importo risulta dalla somma dei valori indicati nelle precedenti tre colonne). È quindi evidenziato l'effetto finanziario delle modifiche proposte nella sezione I del DDL bilancio. L'ultima colonna espone infine l'effetto finanziario complessivo del DDL bilancio.

Ogni stato di previsione della spesa reca poi l'esposizione in dettaglio, in appositi allegati, delle rimodulazioni compensative per fattori legislativi (art. 23, c.3, lett. a) e per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (art. 23, c.3, lett. a; art. 30, c. 1) (Schema A) e dei rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni delle dotazioni previste a legislazione vigente (art. 23, c. 3, lett. b) (Schema B). Un ulteriore prospetto riepiloga, distintamente per titolo di spesa, le spese per oneri inderogabili, per fattore legislativo e per adeguamento al fabbisogno (Schema C).

Schema A)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE Rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi (art. 23, c.3, lett. a) (autorizzazioni esposte per unità di voto, tra parentesi sono indicati i soli capitoli oggetto di rimodulazione) (in Euro)			
Missione Programma Autorizzazione cedente Autorizzazioni riceventi		Previsioni per l'autorizzazione nel suo complesso (incluso l'effetto delle rimodulazioni)	di cui: per rimodulazioni
9 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)			
9.1 Opere pubbliche e infrastrutture (14.8)			
L n.448/1998 art.50 comma 1 punto C EDILIZIA SANITARIA PUBBLICA (Cap-pg: 7464/1)	2018	105.900.000	-600.000.000
	2019	475.000.000	-369.000.000
	2020	2.375.000.000	969.000.000
	2021 e succ.	1.950.000.000	<<
NOTE ESPLICATIVE			

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			
Rimodulazioni compensative di spese per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (art. 23, c.3, lett. a; art. 30, c. 1)			
(in Euro)			
Missione Programma Autorizzazione rimodulate		Previsioni per l'autorizzazione nel suo complesso (incluso l'effetto delle rimodulazioni)	di cui: per rimodulazioni
2 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)			
2.4 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (3.6)			
DLG n.56/2000 art.13 comma 3 ATTRIBUZIONE GETTITO IRAP REGIONI A STATUTO ORDINARIO (Cap-pg: 2701/1)	2018 2019 2020 2021 e succ.	400.000.000 500.000.000 << <<	-500.000.000 500.000.000 << <<
9 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)			
9.1 Opere pubbliche e infrastrutture (14.8)			
DL n.66/2014 art.49 comma 2 punto D SOMME DESTINATE AL RIPIANO DEI DEBITI NEI CONFRONTI DEGLI ENTI TERRITORIALI (Cap-pg: 7464/4)	2018 2019 2020 2021 e succ.	200.000.000 150.000.000 121.200.000 <<	-140.000.000 18.800.000 121.200.000 <<
NOTE ESPLICATIVE			

Schema B)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE					
Rifinanziamenti, Definanziamenti e Riprogrammazioni delle dotazioni previste a legislazione vigente (art. 23, c. 3, lett. b)					
(in Euro)					
Missione Programma Autorizzazione		Previsioni per l'autorizzazione nel suo complesso (incluso l'effetto delle rimodulazioni)	Riprogrammazione	Rifinanziamento e Definanziamento	Totale
2.4 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (3.6)					
DLG n. 56 del 2000 art. 1 ARTICOLO 1 DEL DLF DEL 1999 (Cap-pg: 2862/1)	2018 2019 2020 2021 e succ.	58.482.861.507 58.577.391.507 60.048.831.507 580.247.690.924	<< << << <<	-3.500.000 << << <<	58.479.361.507 58.577.391.507 60.048.831.507 580.247.690.924
2.5 Rapporti finanziari con Enti territoriali (3.7)					
DL n. 148 del 1993 art. 3 INTERVENTI NEI SETTORI DELLA MANUTENZIONE IDRAULICA E FORESTALE (Cap-pg: 7499/1)	2018 2019 2020 2021 e succ.	<< << << <<	<< << << <<	130.000.000 130.000.000 << <<	130.000.000 130.000.000 << <<
4 Difesa e sicurezza del territorio (5)					
4.1 Missioni internazionali (5.8)					
L n. 145 del 2016 art. 4 c. 1 FONDO PER IL FINANZIAMENTO DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI (*) (Cap-pg: 3006/1)	2018 2019 2020 2021 e succ.	95.700.149 97.247.320 97.247.320 <<	<< << << <<	900.000.000 900.000.000 << <<	995.700.149 997.247.320 97.247.320 <<

Schema C)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
Spese di Oneri Inderogabili, Fattore Legislativo e adeguamento al Fabbisogno per programma (art. 21, c.4, L.196/2009)
(in Euro)

020/670/27

Missione Programma Titolo		2018	2019	2020
23 Fondi da ripartire (33)	CP	11.999.621.285	13.298.078.508	14.092.132.998
23.1 Fondi da assegnare (33.1)	CP	6.618.497.421	7.653.223.543	8.444.278.033
Spese correnti	CP	5.605.497.421	5.688.223.543	5.929.278.033
	Fabbisogno CP	2.226.135.041	2.385.463.282	2.420.920.237
	Fattori Legislativi CP	1.454.980.721	1.115.266.390	1.108.949.420
	Oneri Inderogabili CP	1.924.381.659	2.187.493.871	2.399.408.376
Spese in conto capitale	CP	1.013.000.000	1.965.000.000	2.515.000.000
	Fabbisogno CP	1.013.000.000	1.965.000.000	2.515.000.000
23.2 Fondi di riserva e speciali (33.2)	CP	5.381.123.864	5.644.854.965	5.647.854.965
Spese correnti	CP	3.014.222.864	3.141.453.965	3.142.953.965
	Fattori Legislativi CP	215.722.864	342.953.965	342.953.965
	Oneri Inderogabili CP	2.798.500.000	2.798.500.000	2.800.000.000
Spese in conto capitale	CP	2.366.901.000	2.503.401.000	2.504.901.000
	Fattori Legislativi CP	366.901.000	503.401.000	504.901.000
	Oneri Inderogabili CP	2.000.000.000	2.000.000.000	2.000.000.000
Totale Amministrazione	CP	586.626.564.227	601.100.454.675	597.380.753.331
di cui Fabbisogno	CP	14.908.540.482	16.422.910.589	16.676.495.448
di cui Fattori Legislativi	CP	24.757.393.814	24.504.486.036	25.767.185.888
di cui Oneri Inderogabili	CP	546.960.629.931	560.173.058.050	554.937.071.995

Come evidenziato nello schema C) è stata introdotta una nuova articolazione di ciascun programma di spesa distinguendosi tra spese di adeguamento al fabbisogno (ossia spese diverse dagli oneri inderogabili e dai fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni), fattori legislativi (ossia spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio) ed oneri inderogabili (ossia spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi).

È quindi venuta meno la distinzione tra spese rimodulabili e spese non rimodulabili.

In proposito, occorre segnalare che nel complesso disegno di riordino e aggiornamento della disciplina di bilancio - da considerare ai soli fini della evidenziazione dei fattori di "ripartizione" degli stanziamenti - il rinnovato quadro di classificazione degli stanziamenti iscritti nei programmi, è teso ad evidenziare la natura "giuridica" dei fattori di regolazione delle spese, con importanti riflessi anche sul piano della procedura parlamentare di approvazione della legge unificata di bilancio.

Sul punto, si avrà modo di tornare in seguito, allorché si parlerà della emendabilità del ddl di bilancio "unificato".

Per quanto riguarda lo stato di previsione dell'entrata la sola novità espositiva, già introdotta col precedente bilancio, è costituita dalla distinzione tra sezione I e sezione II, senza ulteriori articolazioni tipiche della spesa.

Tabella 5 - Entrate

STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA
(in Euro) 000/602/1

Unità di Voto	Titolo Natura Tipologia	Previsioni secondo la legge di Bilancio 2017	Previsioni assestate 2017		Disegno di Legge di Bilancio Sezione II		Effetti finanziari Disegno di Legge di Bilancio Sezione I	Disegno di Legge di Bilancio Integrato (Sez. I + Sez II)	
					Totale	di cui: per effetto di decreti legge adottati ad ottobre			
1	Tributarie	138.602.781.723	111.457.854.080	RS 2018	139.322.854.080	<<		139.322.854.080	
		493.116.000.000	494.946.700.000	CP	519.544.400.000	-232.600.000	-11.501.230.000	508.043.170.000	
		465.251.000.000	467.081.700.000	CS	492.342.400.000	-232.600.000	-11.501.230.000	480.841.170.000	
				CP 2019	533.086.700.000	-211.300.000	-5.332.070.000	527.754.630.000	
				CS	505.884.700.000	-211.300.000	-5.332.070.000	500.552.630.000	
				CP 2020	540.962.000.000	50.000.000	1.673.240.000	542.635.240.000	
				CS	513.760.000.000	50.000.000	1.673.240.000	515.433.240.000	
		1.1	Entrate ricorrenti	134.525.213.681	108.201.315.326	RS 2018	136.066.315.326	<<	136.066.315.326
				488.510.900.000	490.320.600.000	CP	517.517.400.000	-232.600.000	505.683.170.000
				460.645.900.000	462.455.600.000	CS	490.315.400.000	-232.600.000	478.481.170.000
						CP 2019	531.512.700.000	-211.300.000	526.005.630.000
						CS	504.310.700.000	-211.300.000	498.803.630.000
						CP 2020	539.642.000.000	50.000.000	541.140.240.000
						CS	512.440.000.000	50.000.000	513.938.240.000
		1.1.1	Imposta sul reddito delle persone fisiche	32.017.030.213	25.773.661.812	RS 2018	32.661.661.812	<<	32.661.661.812
				193.075.500.000	195.153.000.000	CP	192.077.100.000	229.100.000	196.095.690.000
				186.187.500.000	188.265.000.000	CS	185.473.100.000	229.100.000	189.491.690.000
						CP 2019	197.591.200.000	29.200.000	193.251.310.000
				CS	190.957.200.000	29.200.000	186.617.310.000		
				CP 2020	199.822.900.000	-3.100.000	197.771.120.000		
				CS	193.188.900.000	-3.100.000	191.137.120.000		
1.1.2	Imposta sul reddito delle società	17.162.176.795	9.918.240.602	RS 2018	16.236.240.602	<<	16.236.240.602		
		41.688.500.000	41.490.000.000	CP	41.201.100.000	92.100.000	41.409.000.000		
		35.370.500.000	35.172.000.000	CS	34.983.100.000	92.100.000	35.191.000.000		
				CP 2019	42.494.200.000	11.200.000	42.548.850.000		
				CS	36.276.200.000	11.200.000	36.330.850.000		
				CP 2020	44.262.800.000	-1.200.000	43.843.450.000		
				CS	38.044.800.000	-1.200.000	37.625.450.000		

Come previsto dall'articolo 25-bis della legge di contabilità, inserito dal d.lgs. 90/2016, altra novità, a partire dal bilancio 2017, è stata costituita dall'introduzione delle azioni che costituiscono un ulteriore livello di articolazione dei programmi di spesa.

Nei profili essenziali, la nuova ripartizione in n. 717 unità, posta in posizione "intermedia" tra i 175 programmi ed i 5.000 capitoli di spesa, pone riferimento all'aggregazione di questi ultimi per settori o aree omogenee di intervento; tipologie di servizi o categorie di utenti; categorie di beneficiari di trasferimenti o contribuzioni in denaro; o altri elementi identificativi di realizzazioni, risultati, o scopi della spesa, mirando alla evidenziazione della politica messa in atto con l'insieme delle risorse corrispondenti. La ripartizione per azioni pone al centro dell'attenzione il contenuto "funzionale" contenendo, di norma, anche spese di natura economica differente, eccezion fatta per le spese di personale che, ai fini della gestione e della rendicontazione, sono invece assegnate nell'ambito di una apposita azione a sé stante in ciascun programma di spesa.

Ne deriva che gli Stati di previsione sono suddivisi in Missioni, Programmi e Azioni.

Le modifiche rispetto alla struttura della Legge di bilancio 2017 hanno riguardato la denominazione di alcuni programmi e la ricollocazione di alcune attività tra programmi,

per consentire una migliore individuazione delle politiche statali, nonché la soppressione, ricollocazione e istituzione di nuove azioni.

Rispetto alla Legge di bilancio 2017-2019, i seguenti programmi hanno cambiato denominazione:

- il programma 5.3 “Approntamento e impiego delle forze navali”, che diventa “Approntamento e impiego delle forze marittime”;
- il programma 18.5 “Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali”, che diventa “Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale” per meglio evidenziare la rilevanza delle attività di accertamento del danno ambientale e conseguente richiesta di risarcimento.

Per la prima volta con il disegno di Legge di bilancio 2018-2020 le azioni sono rappresentate in un apposito prospetto dell’atto deliberativo, collocato dopo gli usuali quadri generali riassuntivi, che riporta, a scopo solo conoscitivo, il bilancio per Missione, Programma e Azione dello Stato nella sua interezza. Sempre a fini meramente conoscitivi, la tabella per unità di voto di ciascuno stato di previsione della spesa riporta l’articolazione in azioni di ogni unità di voto per consentire una migliore comprensione delle finalità della spesa.

Sono inoltre state introdotte 5 nuove azioni: al programma 22.19 “Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l’istruzione” l’Azione 3 “Formazione iniziale, tirocinio e inserimento”, al programma 26.8 “Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro”, l’Azione 4 “Accertamenti medico-legali sulle assenze dei dipendenti pubblici”, al programma 21.14 “Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale”, l’Azione 4 “Coordinamento e attuazione di interventi per la sicurezza del patrimonio culturale”, al programma 32.2 “Indirizzo politico”, l’Azione 4 “Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti”, al programma 9.2 “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale” Azione 9 “Distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti”.

Si riporta di seguito un esempio del bilancio per azioni:

Tabella 6 -Azioni

999/701/1

Disegno di Legge di Bilancio 2018 - 2020 - BILANCIO PER AZIONI

	Totale previsioni DLB integrato 2018	Totale previsioni DLB integrato 2019	Totale previsioni DLB integrato 2020
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri (1)	2.238.176.890	2.234.050.957	2.233.863.359
Organi costituzionali (1.1)	1.768.295.327	1.768.312.195	1.768.312.195
Presidenza della Repubblica	224.259.513	224.259.513	224.259.513
Parlamento della Repubblica	1.455.629.208	1.455.629.208	1.455.629.208
Garanzia e legalita' costituzionale delle leggi	55.200.000	55.200.000	55.200.000
Contributo a partiti e movimenti politici	26.084.090	26.100.000	26.100.000
Supporto al Parlamento nelle materie di politica economica del lavoro e delle politiche sociali	7.122.516	7.123.474	7.123.474
Presidenza del Consiglio dei Ministri (1.3)	469.881.563	465.738.762	465.551.164
Indirizzo e coordinamento dell'azione di Governo	417.566.873	417.397.503	417.397.613
Celebrazioni ed eventi a carattere nazionale	8.456.575	868.379	676.858
Contributo allo Stato dell'8 per mille	43.858.115	47.472.880	47.476.693
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio (2)	572.812.878	548.391.369	531.193.044
Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio (2.2)	572.812.878	548.391.369	531.193.044
Spese di personale per il programma	428.006.461	414.046.798	406.845.374
Gestione e assistenza del personale degli Uffici Territoriali del Governo	141.078	141.078	141.078
Contributo all'Agenzia dei beni confiscati	5.148.876	5.158.929	5.158.929
Spese per la custodia dei veicoli sequestrati ed esercizio delle funzioni sanzionatorie amministrative nelle materie dematerializzate	90.323.530	80.329.536	70.329.536
Gestione dei servizi logistici, amministrativi e del personale delle Prefetture per: ordine pubblico, sicurezza, cittadinanza e immigrazione e coordinamento con le autonomie territoriali	49.192.933	48.715.028	48.718.127
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)	118.091.310.742	119.250.180.887	119.072.830.278
Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore (3.1)	2.267.518.867	2.977.758.604	2.206.950.791
Mutui a favore delle Regioni per politiche di settore	1.500.000	1.500.000	1.500.000
Finanziamento dei piani di rientro del debito dei Comuni in gestione commissariale straordinaria	537.080.032	537.080.032	537.080.032
Anticipazione di liquidita' per i debiti pregressi	-	-	-
Interventi in materia di salvaguardia dei territori montani	8.671.029	4.645.694	4.646.067
Oneri finanziari su mutui contratti a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale	858.191.374	825.038.881	839.830.683
Rimborso quota capitale mutui con oneri a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale	862.076.432	1.609.493.997	823.894.009
Federalismo amministrativo (3.4)	358.938.008	358.938.008	358.938.008
Attuazione federalismo	356.332.910	356.332.910	356.332.910
Rimborso IVA per contratti di servizio di pubblico trasporto	2.605.098	2.605.098	2.605.098
Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali (3.5)	29.418.459.827	29.633.461.809	29.167.192.252
Compartecipazione delle autonomie speciali ai gettiti dei tributi erariali per lo svolgimento delle funzioni assegnate	8.758.722.042	8.688.722.042	8.222.452.485
Regolazioni contabili relative alla compartecipazione delle autonomie speciali ai gettiti dei tributi erariali riscossi direttamente dalle autonomie speciali	20.480.000.000	20.765.000.000	20.765.000.000
Interventi di settore a favore delle Regioni a statuto speciale	179.737.785	179.739.767	179.739.767
Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (3.6)	73.279.108.605	74.048.200.686	75.219.300.686
Tutela dei livelli essenziali di assistenza	73.201.300.000	73.969.700.000	75.140.800.000
Contributi per strutture sanitarie private	77.808.605	78.500.686	78.500.686
Rapporti finanziari con Enti territoriali (3.7)	1.653.289.276	1.566.341.396	1.425.251.396
Concorso dello Stato per mobilità dei dipendenti pubblici	27.552.660	27.552.660	27.552.660
Compensazione differenze prezzo carburanti in zone di confine	20.000.000	20.000.000	20.000.000
Interventi di settore a favore delle Regioni	760.923.616	675.045.736	545.045.736

Si segnala inoltre che è ora con la seconda sezione del disegno di legge di bilancio che possono essere disposte regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti, regolazioni che in precedenza erano disposte dal DDL stabilità (art. 11, comma 3, lett. h) ora abrogato).

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

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

1) La nuova nota di variazioni

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

In relazione alla manovra 2018, la prima Nota di variazioni al bilancio è stata presentata al Senato il 30 novembre 2017³² ed è stata esaminata dalla V Commissione permanente e dall'Assemblea lo stesso giorno (cfr. gli allegati 2 e 3).

La seconda Nota di variazioni al bilancio è stata presentata alla Camera dei deputati 22 dicembre 2017³³ ed è stata parimenti esaminata dalla V Commissione permanente e dall'Assemblea lo stesso giorno.

³² [A.S.2960/I](#).

³³ [A.C.4768/II](#)

Al fine di consentire una rappresentazione di sintesi dell'impatto finanziario del DDL bilancio, in esito alla seconda lettura della Camera dei deputati, si riportano di seguito, due prospetti, allegati alla nota di variazioni, che recano evidenza, in termini di competenza e cassa e per l'anno 2018, delle variazioni finanziarie al DDL bilancio conseguenti agli emendamenti approvati, con distinta rappresentazione degli effetti riferibili a ciascuna Sezione del DDL³⁴.

II NOTA DI VARIAZIONI 2018 INTEGRATO (SEZIONE II SEZIONE I)
COMPETENZA

(valori espressi in milioni di Euro)

	Sezione II DLB + I nota variazioni 2018	Sezione I Effetti finanziari DLB + I nota variazioni 2018	Bilancio integrato (Sez. I + Sez. II) 2018	Sezione II Emendamenti	Sezione I Emendamenti	Sezione II risultante	Sezione I risultante	Integrato (Sez. II Sez. I) + emendamenti 2018
ENTRATE								
Tit. 1	519.544	- 11.504	508.041	- 49	320	519.496	- 11.183	508.312
Tit. 2	69.198	- 482	68.717	- 1	- 78	69.197	- 560	68.637
Tit. 3	2.519	- 7	2.513	-	-	2.519	- 7	2.513
<i>Entrate finali</i>	591.262	-11.992	579.270	- 50	242	591.212	- 11.750	579.462
SPESE								
Tit. 1 (netto interessi)	494.896	3.023	497.919	- 58	154	494.839	3.177	498.016
<i>Interessi</i>	<i>77.526</i>	<i>- 35</i>	<i>77.491</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>77.526</i>	<i>- 35</i>	<i>77.491</i>
Tit. 2	47.848	1.183	49.031	1	15	47.849	1.199	49.048
<i>Spese finali</i>	620.270	4.171	624.441	- 57	170	620.213	4.341	624.554

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	16.321	-14.974	1.347	8	88	16.329	-14.886	1.442
Saldo netto da finanziare	-29.008	-16.163	-45.171	7	72	-29.001	-16.091	-45.092
Ricorso al mercato	-256.824	-16.163	-272.987	7	72	-256.817	-16.091	-272.908

³⁴ Si fa rinvio alla nota di variazioni per la rappresentazione, in analoghi prospetti di sintesi, delle variazioni finanziarie in termini di competenza e cassa al DDL bilancio per gli anni 2019 e 2020 conseguenti agli emendamenti approvati dall'altro ramo del Parlamento.

II NOTA DI VARIAZIONI 2018 INTEGRATO (SEZIONE II SEZIONE I)
CASSA

(valori espressi in milioni di Euro)

	Sezione II DLB + I nota variazioni 2018	Sezione I Effetti finanziari DLB + I nota variazioni 2018	Bilancio integrato (Sez. I + Sez. II) 2018	Sezione II Emendamenti	Sezione I Emendamenti	Sezione II risultante	Sezione I risultante	Integrato (Sez. II Sez. I) + emendamenti 2018
ENTRATE								
Tit. 1	492.342	- 11.504	480.839	- 49	320	492.294	- 11.183	481.110
Tit. 2	54.883	- 482	54.401	- 1	- 78	54.881	- 560	54.321
Tit. 3	2.519	- 7	2.513	-	-	2.519	- 7	2.513
<i>Entrate finali</i>	549.744	-11.992	537.752	- 50	242	549.694	- 11.750	537.944
SPESE								
Tit. 1 (netto interessi)	508.310	3.023	511.333	- 58	154	508.252	3.177	511.430
<i>Interessi</i>	77.526	- 35	77.491	-	-	77.526	- 35	77.491
Tit. 2	51.321	1.137	52.458	1	- 6	51.322	1.131	52.453
<i>Spese finali</i>	637.157	4.125	641.282	- 57	149	637.100	4.274	641.374

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-38.611	-14.974	-53.585	8	88	-38.603	-14.886	-53.490
Saldo netto da finanziare	-87.413	-16.118	-103.530	7	93	-87.406	-16.024	-103.430
Ricorso al mercato	-315.358	-16.118	-331.476	7	93	-315.352	-16.024	-331.376

A titolo esemplificativo, si riproduce un estratto dalla seconda Nota di variazioni (A.C. 4768/II) – relativo alla missione Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (3.6) - nel quale, per le unità di voto considerate nella tabella ed in relazione al triennio considerato dalla manovra, sono aggiornati i valori in conseguenza degli emendamenti approvati, nella fattispecie in prima lettura dal Senato e in seconda lettura dalla Camera. In proposito, si richiama l'attenzione sulla evidenziazione, in apposite colonne, delle variazioni che si propongono relative alla sezione II, di quelle proposte per la sezione I ed, infine, nell'ultima colonna, delle previsioni del bilancio integrato (Sez. I e Sez. II) risultanti dopo la nota di variazioni.

Unità di Voto	Missione Programma Azione		Disegno di Legge di Bilancio e precedenti note di variazioni Sezione II	Effetti finanziari Disegno di Legge di Bilancio e precedenti note di variazioni Sezione I	Disegno di Legge di Bilancio e precedenti note di variazioni Integrato (Sez. I + Sez II)	Sezione II Variazioni che si propongono	Sezione II Previsioni risultanti dopo la presente nota	Sezione I Variazioni che si propongono	Sezione I Previsioni risultanti dopo la presente nota	Bilancio Integrato (Sez. I + Sez II) Previsioni risultanti dopo la presente nota
2.4	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (3,6)	RS	19.438.692.447		19.438.692.447	<<	19.438.692.447			19.438.692.447
		CP 2018	73.439.408.605	-160.600.000	73.278.808.605	11.304.100	73.450.712.705	-1.124.767	-161.724.767	73.288.987.938
		CS	75.739.408.605	-160.600.000	75.578.808.605	11.304.100	75.750.712.705	-1.124.767	-161.724.767	75.588.987.938
		CP 2019	74.114.500.686	-64.890.000	74.049.610.686	9.204.100	74.123.704.786	35.315.233	-29.574.767	74.094.130.019
		CS	74.114.500.686	-64.890.000	74.049.610.686	9.204.100	74.123.704.786	35.315.233	-29.574.767	74.094.130.019
		CP 2020	75.151.000.686	68.610.000	75.219.610.686	9.200.000	75.160.200.686	41.815.233	110.425.233	75.270.625.919
		CS	75.151.000.686	68.610.000	75.219.610.686	9.200.000	75.160.200.686	41.815.233	110.425.233	75.270.625.919
		RS	19.438.692.447		19.438.692.447	<<	19.438.692.447			19.438.692.447
		CP 2018	73.361.600.000	-160.600.000	73.201.000.000	11.304.100	73.372.904.100	-1.124.767	-161.724.767	73.211.179.333
		CS	75.661.600.000	-160.600.000	75.501.000.000	11.304.100	75.672.904.100	-1.124.767	-161.724.767	75.511.179.333
		CP 2019	74.036.000.000	-64.890.000	73.971.110.000	9.204.100	74.045.204.100	35.315.233	-29.574.767	74.015.629.333
		CS	74.036.000.000	-64.890.000	73.971.110.000	9.204.100	74.045.204.100	35.315.233	-29.574.767	74.015.629.333
	CP 2020	75.072.500.000	68.610.000	75.141.110.000	9.200.000	75.081.700.000	41.815.233	110.425.233	75.192.125.233	
	CS	75.072.500.000	68.610.000	75.141.110.000	9.200.000	75.081.700.000	41.815.233	110.425.233	75.192.125.233	
	RS	<<		<<	<<	<<			<<	
	CP 2018	77.808.605	<<	77.808.605	<<	77.808.605	<<	<<	77.808.605	
	CS	77.808.605	<<	77.808.605	<<	77.808.605	<<	<<	77.808.605	
	CP 2019	78.500.686	<<	78.500.686	<<	78.500.686	<<	<<	78.500.686	
	CS	78.500.686	<<	78.500.686	<<	78.500.686	<<	<<	78.500.686	
	CP 2020	78.500.686	<<	78.500.686	<<	78.500.686	<<	<<	78.500.686	
	CS	78.500.686	<<	78.500.686	<<	78.500.686	<<	<<	78.500.686	
		Tutela dei livelli essenziali di assistenza								
		Contributi per strutture sanitarie private								

3. VINCOLI STABILITI DAGLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE

L'articolo 21, comma 1-*quater*, della legge di contabilità e finanza pubblica disciplina che le nuove o maggiori spese disposte dalla prima sezione del disegno di legge di bilancio non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi, determinati ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera *e*), della citata legge, nel DEF, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari. La norma ripropone per il DDL bilancio una disposizione che l'abrogato articolo 11, comma 7, della Legge di contabilità riferiva al DDL stabilità.

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi a partire dalla sessione di bilancio 1991-1993, l'oggetto specifico del vincolo (già dell'art. 11, comma 7), viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nei Documenti di programmazione presentati dal Governo e poi richiamati nelle relative risoluzioni parlamentari.

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

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

Il quadro normativo di riferimento si completa con la disciplina, espressa dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012³⁵ che individua gli eventi eccezionali³⁶ in presenza dei quali sono consentiti scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale e le procedure da seguire. In particolare, qualora il Governo, in ragione dell'esigenza di fronteggiare i predetti eventi, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico è tenuto:

- a) a sentire la Commissione UE;
- b) a presentare al Parlamento per le conseguenti deliberazioni parlamentari una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica;

³⁵ Recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione.

³⁶ Gli eventi eccezionali sono indicati dal comma 2 e vanno individuati in coerenza con l'ordinamento dell'UE (si tratta, in sintesi, di periodi di grave recessione economica ed eventi straordinari, tra i quali gravi crisi finanziarie e gravi calamità naturali con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese).

- c) a formulare una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali.

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

La procedura da ultimo richiamata ha trovato applicazione una volta nell'esercizio finanziario 2017³⁷, nell'ambito dell'esame della nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2017³⁸(NADEF); in tale sede è stata presentata la Relazione al Parlamento redatta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della L 243/2012, (DOC. LVII, n. 5-bis – Annesso) che ha illustrato l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico strutturale già autorizzato con le risoluzioni parlamentari di approvazione del Documento di Economia e Finanza 2017³⁹.

Nel merito si fa rinvio alla risoluzione approvata dal Senato nella seduta del 4 ottobre 2017, in relazione all'esame della nota di aggiornamento al documento economico e finanziario (allegato 4).

Un sintetico rinvio va fatto al Documento programmatico di bilancio⁴⁰ (DPB) che, entro il 15 ottobre di ogni anno, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione Europea e all'Eurogruppo e che contiene ed illustra il progetto di bilancio per l'anno successivo. Il Documento espone l'obiettivo di saldo di bilancio e le proiezioni delle entrate e delle spese nonché reca un allegato che contiene la metodologia, i modelli economici e le ipotesi sulla cui base sono costruite le previsioni di bilancio e l'impatto stimato delle misure aggregate sulla crescita economica. La Commissione, su tale documento, formula un parere entro il 30 novembre⁴¹. La valutazione della Commissione - inserendosi nel mezzo della sessione di bilancio e attestando se il progetto di bilancio nazionale è in linea

³⁷ Si rammenta che nell'esercizio finanziario 2016, la procedura in commento ha trovato applicazione tre volte. La prima in occasione dell'esame del DEF con le risoluzioni delle Camere del 27 aprile. La seconda nell'ambito dell'esame della nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2016. La terza, infine, con la relazione del 19 dicembre 2016 in vista degli interventi rivolti al sistema bancario e di cui al D.L. n. 237 del 2016 (la relazione è stata discussa in Senato come Doc. LVII-ter n. 1), nella seduta n. 736 del 21 dicembre 2016. Ha trovato, quindi, la sua prima applicazione il nuovo comma 6 dell'art. 10-bis della legge di contabilità, per il quale la relazione al Parlamento è presentata alle Camere come annesso alla NADEF, qualora gli eventi eccezionali si siano verificati nell'imminenza della presentazione della nota. Nel merito della relazione annessa alla NADEF 2016, si ricorda che furono indicati quali presupposti dello scostamento necessario la revisione in senso peggiorativo delle stime dell'*output gap* (che passava da -1, 1 a -1,73) e taluni eventi eccezionali (i nuovi eventi sismici e l'intensità del fenomeno migratorio).

³⁸ Nella seduta 889^a antimeridiana dell'Assemblea del Senato in data 4 ottobre 2017.

³⁹ Per la Camera con risoluzione di maggioranza in assemblea n 6/00311 e per il Senato con risoluzione di maggioranza 6-00236 n. 4 (testo 2), in data 26 aprile 2017.

⁴⁰ Previsto dal regolamento UE n. 473/2013.

⁴¹ Il parere viene a collocarsi a completamento del semestre europeo precedente e prima dell'inizio del successivo.

con le regole del Patto di stabilità e crescita e con le "raccomandazioni" - costituisce un parametro importante nel calibrare le scelte di bilancio di ciascun paese⁴².

Si riporta di seguito una tabella di raffronto degli indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici contenuti nel DEF 2017, nella NADEF 2017 e nel DPB 2018.

Tabella 1 Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici⁴³

	2017			2018			2019			2020		
	DEF 2017	NADEF 2017	DPB 2018	DEF 2017	NADEF 2017	DPB 2018	DEF 2017	NADEF 2017	DPB 2018	DEF 2017	NADEF 2017	DPB 2018
Saldo di bilancio strutturale	-1,5	-1,3	-1,3	-0,7	-1,0	-1,0	0,1	-0,6	-0,6	0,0	-0,2	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo	2,7	2,9	2,9	3,1	2,7	2,6	3,8	2,9	2,8	3,8	3,3	3,2
Indebitamento netto	-2,1	-2,1	-2,1	-1,2	-1,6	-1,6	-0,2	-0,9	-0,9	0,0	-0,2	-0,2
<i>di cui</i> avanzo primario	1,7	1,7	1,7	2,5	2,0	2,0	3,5	2,6	2,6	3,8	3,3	3,3
interessi passivi	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,5	3,5	3,8	3,5	3,5
Componente ciclica	-1,0	-1,2	-1,2	-0,6	-0,7	-0,6	-0,3	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,1
Output gap	-1,8	-2,2	-2,1	-1,1	-1,3	-1,2	-0,5	-0,4	-0,4	0,0	0,1	0,2
Misure <i>una tantum</i>	0,3	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Tasso di crescita del PIL	1,1	1,5	1,5	1,0	1,5	1,5	1,0	1,5	1,5	1,1	1,3	1,3
Tasso di crescita del PIL potenziale	0,1	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7

Fonti: DPB 2018, tab. III.1-6; NADEF 2017, tavole III.2 e III.3 e DEF 2017, tavola III.8.

Si rappresenta inoltre un raffronto tra i quadri generali riassuntivi del bilancio di competenza e del bilancio di cassa associati all'AS 2960 (prima lettura) ed all'AS 2960-B (terza lettura) per tutti e tre gli anni (2018-2020). La colonna "Differenza" dà conto della variazione che si registra nei valori riferiti alla medesima voce quale risultato delle modifiche subite dal testo iniziale per effetto dell'esame parlamentare (quindi il passaggio dal Senato alla Camera e da quest'ultima al Senato) per ciascuno dei tre anni.

⁴² Dal punto di vista metodologico, la Corte dei conti (si veda la Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri – leggi pubblicate nel quadrimestre settembradicembre 2016, pag. 40) ha evidenziato che la previsione del mero obbligo di trasmettere al Parlamento il DPB senza esperimento dell'esame e dell'approvazione parlamentare dà conto della natura ricognitiva del Documento rispetto a quanto proposto nella NADEF e deliberato dal Parlamento con l'approvazione dell'atto di indirizzo. Tuttavia si ricorda che nella sessione 2016, pur registrandosi significative diversità rispetto alla NADEF, non appare necessario o opportuno esperire un nuovo passaggio parlamentare, e quindi procedere ad un aggiornamento del documento di programmazione (NADEF) con la conseguente nuova valutazione parlamentare. Anche tra la NADEF 2017 ed il documento di programmazione di bilancio per il 2018 si registrano piccole differenze tra le quali: la diminuzione dell'avanzo primario corretto per tutti e tre gli anni del triennio 2018-2020, la diminuzione della componente ciclica e dell'*output gap* per il 2018 e la diminuzione delle misure *una tantum* per gli anni 2019 e 2020.

⁴³ Tabella tratta dalla citata nota breve del Servizio bilancio del Senato n. 25 dell'ottobre 2017.

Quadro generale riassuntivo del bilancio di competenza 2018-2020 (in euro). Confronto tra l'A.S. 2960 e l'A.S. 2960-B (Nota di variazioni).

	2018			2019			2020		
	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza
Entrate									
Titolo I - entrate tributarie	508.043.170.000	508.312.399.000	+269.229.000	527.754.630.000	528.280.686.700	+526.056.700	542.635.240.000	543.090.484.700	+455.244.700
Titolo II - entrate extra-tributarie	68.691.577.951	68.636.834.951	-54.743.000	66.727.721.389	66.526.861.389	-200.860.000	67.374.215.143	67.127.078.243	-247.136.900
Titolo III - alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti	2.512.826.000	2.512.596.000	-230.000	2.511.026.000	2.510.556.000	-470.000	2.508.726.000	2.508.486.000	-240.000
di cui riscossione crediti	1.366.311.000	1.366.081.000	-230.000	1.375.511.000	1.375.041.000	-470.000	1.390.211.000	1.389.971.000	-240.000
<i>Totale entrate finali</i>	579.247.573.951	579.461.829.951	+214.256.000	596.993.377.389	597.318.104.089	+324.726.700	612.518.181.143	612.726.048.943	+207.867.800
Titolo IV - accensione di prestiti	272.986.742.346	272.907.994.749	-78.747.597	265.747.292.942	265.733.752.860	-13.540.082	246.106.679.170	246.087.814.990	-18.864.180
<i>Totale complessivo entrate</i>	852.234.316.297	852.369.824.700	+135.508.403	862.740.670.331	863.051.856.949	+311.186.618	858.624.860.313	858.813.863.933	+189.003.620
Spese									
Titolo I - spese correnti	575.425.808.136	575.506.547.940	+80.739.804	574.548.031.399	574.909.074.273	+361.042.874	577.620.660.313	577.883.795.334	+263.135.021
Titolo II - spese in conto capitale	48.992.735.628	49.047.504.227	+54.768.599	47.756.381.753	47.706.525.497	-49.856.256	48.177.824.434	48.103.693.033	-74.131.401
di cui acquisizione di attività finanziarie	3.188.117.000	3.188.117.000	invariato	2.808.117.000	2.808.117.000	invariato	565.600.000	565.600.000	invariato
<i>Totale spese finali</i>	624.418.543.764	624.554.052.167	+135.508.403	622.304.413.152	622.615.599.770	+311.186.618	625.798.484.747	625.987.488.367	+189.003.620
Titolo III - rimborso passività finanziarie	227.815.772.533	227.815.772.533	invariato	240.436.257.179	240.436.257.179	invariato	232.826.375.566	232.826.375.566	invariato
<i>Totale complessivo spese</i>	852.234.316.297	852.369.824.700	+135.508.403	862.740.670.331	863.051.856.949	+311.186.618	858.624.860.313	858.813.863.933	+189.003.620
Risultati differenziali									
Entrate tributarie ed extra-tributarie	576.734.747.951	576.949.233.951	+214.486.000	594.482.351.389	594.807.548.089	+325.196.700	610.009.455.143	610.217.562.943	+208.107.800
Spese correnti (-)	575.425.808.136	575.506.547.940	+80.739.804	574.548.031.399	574.909.074.273	+361.042.874	577.620.660.313	577.883.795.334	+263.135.021
<i>Risparmio pubblico</i>	1.308.939.815	1.442.686.011	+133.746.196	19.934.319.990	19.898.473.816	-35.846.174	32.388.794.830	32.333.767.609	-55.027.221
Totale entrate finali	579.247.573.951	579.461.829.951	+214.256.000	596.993.377.389	597.318.104.089	+324.726.700	612.518.181.143	612.726.048.943	+207.867.800
Totale spese finali (-)	624.418.543.764	624.554.052.167	+135.508.403	622.304.413.152	622.615.599.770	+311.186.618	625.798.484.747	625.987.488.367	+189.003.620
<i>Saldo netto da finanziare</i>	-45.170.969.813	-45.092.222.216	+78.747.597	-25.311.035.763	-25.297.495.581	+13.540.182	-13.280.303.604	-13.261.439.424	+18.864.180
Totale entrate finali al netto della riscossione crediti	577.881.262.951	578.095.748.951	+214.486.000	595.617.866.389	595.943.063.089	+325.196.700	611.127.970.143	611.336.077.943	+208.107.800
Totale spese finali al netto di acquisizione di attività finanziarie (-)	621.230.426.764	621.365.935.167	+135.508.403	619.496.296.152	619.807.482.770	+311.186.618	625.232.884.747	625.421.888.367	+189.003.620
<i>Indebitamento netto</i>	-43.349.163.813	-43.270.186.216	+78.977.597	-23.878.429.763	-23.864.419.681	+14.010.082	-14.104.914.604	-14.085.810.424	+19.104.180
Totale entrate finali	579.247.573.951	579.461.829.951	+214.256.000	596.993.377.389	597.318.104.089	+324.726.700	612.518.181.143	612.726.048.943	+207.867.800
Totale complessivo spese (-)	852.234.316.297	852.369.824.700	+135.508.403	862.740.670.331	863.051.856.949	+311.186.618	858.624.860.313	858.813.863.933	+189.003.620
<i>Ricorso al mercato</i>	-272.986.742.346	-272.907.994.749	+78.747.597	-265.747.292.942	-265.733.752.860	+13.540.082	-246.106.679.170	-246.087.814.990	+18.864.180

Quadro generale riassuntivo del bilancio di cassa 2018-2020 (in euro). Confronto tra l'A.S. 2960 e l'A.S. 2960-B (Nota di variazioni).

	2018			2019			2020		
	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza	A.S. 2960	A.S. 2960-B	Differenza
Entrate									
Titolo I - entrate tributarie	480.841.170.000	481.110.399.000	+269.229.000	500.552.630.000	501.078.686.700	+526.056.700	515.433.240.000	515.888.484.700	+455.244.700
Titolo II - entrate extra-tributarie	54.375.823.466	54.321.080.466	-54.743.000	51.911.751.479	51.710.891.479	-200.860.000	52.668.245.233	52.411.108.333	-257.136.900
Titolo III - alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti	2.512.826.000	2.512.596.000	-230.000	2.511.026.000	2.510.556.000	-470.000	2.508.726.000	2.508.486.000	-240.000
di cui riscossione crediti	1.366.311.000	1.366.081.000	-230.000	1.375.511.000	1.375.041.000	-470.000	1.390.211.000	1.389.971.000	-240.000
<i>Totale entrate finali</i>	537.729.819.466	537.944.075.466	+214.256.000	554.975.407.479	555.300.134.179	+324.726.700	570.600.211.233	570.808.079.033	+207.867.800
Titolo IV - accensione di prestiti	331.496.231.979	331.375.217.589	-121.014.390	313.638.719.099	313.499.784.017	-138.935.082	292.075.653.322	291.944.194.142	-131.459.180
<i>Totale complessivo entrate</i>	869.226.051.445	869.319.293.055	+93.241.610	868.614.126.578	868.799.918.196	+185.791.618	862.675.864.555	862.752.273.175	+76.408.620
Spese									
Titolo I - spese correnti	588.839.696.766	588.920.436.570	+80.739.804	582.681.311.936	583.042.354.810	+361.042.874	584.113.534.231	584.376.669.252	+263.135.021
Titolo II - spese in conto capitale	52.440.597.189	52.453.098.995	+12.501.806	45.496.557.463	45.321.306.207	-175.251.256	45.735.954.758	45.549.228.357	-186.726.401
di cui acquisizione di attività finanziarie	3.743.870.695	3.743.870.695	invariato	2.808.117.000	2.808.117.000	invariato	565.600.000	565.600.000	invariato
<i>Totale spese finali</i>	641.280.293.955	641.373.535.565	+93.241.610	628.177.869.399	628.363.661.017	+185.791.618	629.849.488.989	629.925.897.609	+76.408.620
Titolo III - rimborso passività finanziarie	227.945.757.490	227.945.757.490	invariato	240.436.257.179	240.436.257.179	invariato	232.826.375.566	232.826.375.566	invariato
<i>Totale complessivo spese</i>	869.226.051.445	869.319.293.055	+93.241.610	868.614.126.578	868.799.918.196	+185.791.618	862.675.864.555	862.752.273.175	+76.408.620
Risultati differenziali									
Entrate tributarie ed extra-tributarie	535.216.993.466	535.431.479.466	+214.486.000	552.464.381.479	552.789.578.179	+325.196.700	568.091.485.233	568.299.593.033	+208.107.800
Spese correnti (-)	588.839.696.766	588.920.436.570	+80.739.804	582.681.311.936	583.042.354.810	+361.042.874	584.113.534.231	584.376.669.252	+263.135.021
<i>Risparmio pubblico</i>	-53.622.703.300	-53.488.957.104	+133.746.196	-30.216.930.457	-30.252.776.631	-35.846.174	-16.022.048.998	-16.077.076.219	-55.027.221
Totale entrate finali	537.729.819.466	537.944.075.466	+214.256.000	554.975.407.479	555.300.134.179	+324.726.700	570.600.211.233	570.808.079.033	+207.867.800
Totale spese finali (-)	641.280.293.955	641.373.535.565	+93.241.610	628.177.869.399	628.363.661.017	+185.791.618	629.849.488.989	629.925.897.609	+76.408.620
<i>Saldo netto da finanziare</i>	-103.550.474.489	-103.429.450.099	+121.024.390	-73.202.461.920	-73.063.526.838	+138.935.082	-59.249.277.756	-59.117.818.576	+131.459.180
Totale entrate finali al netto della riscossione crediti	536.363.508.466	536.577.994.466	+214.486.000	553.599.896.479	553.925.093.179	+325.196.700	569.210.000.233	569.418.108.033	+208.107.800
Totale spese finali al netto di acquisizione di attività finanziarie (-)	637.536.423.260	637.629.664.870	+93.241.610	625.369.752.399	625.555.544.017	+185.791.618	629.283.888.989	629.360.297.609	+76.408.620
<i>Indebitamento netto</i>	-101.172.914.794	-101.051.670.404	+121.244.390	-71.769.855.920	-71.630.450.838	+139.405.082	-60.073.888.756	-59.942.189.576	+131.699.180
Totale entrate finali	537.729.819.466	537.944.075.466	+214.256.000	554.975.407.479	555.300.134.179	+324.726.700	570.600.211.233	570.808.079.033	+207.867.800
Totale complessivo spese (-)	869.226.051.445	869.319.293.055	+93.241.610	868.614.126.578	868.799.918.196	+185.791.618	862.675.864.555	862.752.273.175	+76.408.620
<i>Ricorso al mercato</i>	-331.496.231.979	-331.375.217.589	+121.014.390	-313.638.719.099	-313.499.784.017	+138.935.082	-292.075.653.322	-291.944.194.142	+131.459.180

1) Gli effetti di retroazione in termini di maggiori entrate tributarie e contributive; effetti indiretti ed indotti

Nella determinazione dei saldi di bilancio del triennio in esame, 2018-2020, non sono stati evidenziati effetti di retroazione macroeconomica derivanti dalla manovra di finanza pubblica, a differenza invece di quanto fatto in occasione della legge di bilancio per il 2017⁴⁴; in questa ultima le misure di stimolo all'economia derivanti dal complesso della manovra avevano fatto ipotizzare un impatto macroeconomico positivo sul PIL nominale programmatico in termini di maggiore crescita⁴⁵ e quindi di maggiori entrate tributarie e contributive di seguito rappresentate:

(Milioni di euro)

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

Sotto il profilo metodologico per effetto di retroazione si intende l'impatto macroeconomico sul PIL ascrivibile al complesso delle misure e delle politiche attuate con la manovra di bilancio⁴⁶. In tale prospettiva, si analizzano e quantificano gli effetti indiretti

⁴⁴ In tal senso l'UPB ha evidenziato, nell'audizione del 7 novembre 2016 svolta nell'ambito dell'attività conoscitiva sul DDL del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2017 e del bilancio pluriennale 2017-2019, che la voce relativa agli effetti di retroazione può emergere (e quindi entrare nei prospetti riepilogativi della manovra) nella misura in cui il provvedimento proposto abbia una entità tale da indurre una variazione delle variabili macroeconomiche, stimata nell'ambito di un modello di previsione dell'economia. Ha inoltre sottolineato che l'adozione di questa metodologia di evidenziazione degli effetti di retroazione implica che l'impatto sulle variabili di natura fiscale dovrà essere indicato anche in situazioni di manovre di contenimento del deficit, con l'effetto di richiedere l'attivazione di risorse aggiuntive di copertura.

⁴⁵ Si ricorda che la RT annessa al citato disegno di legge di bilancio per il 2017 (AC 4127) ha quantificato effetti di retroazione per il 2017 in 350 mln di euro, per il 2018 in 1.050 mln di euro e per il 2019 in 2.200 mln di euro derivanti essenzialmente dalla maggiore crescita per le retribuzioni private, per i consumi nominali e soprattutto per gli investimenti in opere pubbliche, la messa in sicurezza di infrastrutture scolastiche e viarie in chiave antisismica, nonché per gli investimenti in beni strumentali allo svolgimento delle attività economiche. Per approfondimenti si veda il documento di base del servizio Bilancio del Senato n. 55 del maggio 2017 relativo alla decisione di bilancio per il triennio 2017-2019. Si richiama l'attenzione sul fatto che, in quell'occasione, pur avendo stimato e contabilizzato rilevanti effetti di retroazione, la RT era stata estremamente sintetica nel dare conto degli effetti stessi; analogo rilievo era stato espresso anche dalla Corte dei conti in: Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016 - pag. 50.

⁴⁶ Tali effetti potrebbero essere di segno positivo (dando luogo a maggiori entrate tributarie e contributive) laddove associati a misure espansive, di stimolo ed incentivazione alla crescita ed allo sviluppo economico ovvero di segno contrario se riferibili a manovre volte nel complesso essenzialmente al consolidamento del debito ovvero al contenimento del deficit.

ed indotti⁴⁷ nel loro insieme in un'ottica più ampia rispetto alla valutazione degli effetti finanziari a livello di singolo settore⁴⁸.

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

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

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

Con riferimento alla legge di bilancio 2018, in relazione alla quantificazione di singole misure, la relazione tecnica ha provveduto a stimare talora effetti indotti di natura fiscale. Ad esempio per le detrazioni IRPEF per interventi di ristrutturazione, riqualificazione e efficienza energetica, per l'acquisto di mobili e per sistemazione a verde, in aggiunta agli oneri in termini di minor gettito IRPEF (fruizione pluriennale della detrazione in rate costanti) sono stati quantificati effetti indotti per maggiori investimenti dai quali deriverebbero incrementi di gettito (IRPEF/IRES, IRAP ed

⁴⁷ Sotto il profilo metodologico, si ricorda che in occasione della manovra di bilancio si ritiene ammissibile poter quantificare e contabilizzare non soltanto gli effetti finanziari diretti associabili alle misure di stimolo alla crescita ma anche quelli c.d. indiretti ed indotti ad esse riferibili, con impatto non soltanto nel settore specifico dell'intervento ma anche sul sistema economico nel suo complesso; ciò in quanto la manovra di bilancio, diversamente da quella espressa da altri provvedimenti *infra* annuali, si caratterizza per l'ampiezza del suo oggetto che attiene alla definizione del quadro tendenziale a legislazione vigente e di quello programmatico per il triennio considerato riferito al complesso dei conti pubblici nazionali

⁴⁸ Effetti di norma stimati dalla RT associata alla misura.

IVA)⁴⁹. Inoltre sono stati contabilizzati effetti definiti in RT "indotti" determinati dall'incremento della base imponibile⁵⁰ derivanti da sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato di giovani, sgravi contributivi in favore dei coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali di età inferiore a 40 anni e agevolazioni contributive per assunzione lavoratori ricollocati e raddoppio contributo di licenziamento. Effetti anch'essi definiti "indotti" in RT sono stati stimati in termini di maggiori entrate contributive e fiscali⁵¹ associati all'incremento degli oneri di parte corrente per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 nelle amministrazioni pubbliche e dai miglioramenti economici del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto pubblico.

2. La manovra per il triennio 2017-2019 (dati di sintesi).

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

Legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020											
(in milioni di euro)											
Descrizione	S/E	Natura	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto P.A.		
			2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
TOTALE ENTRATE	e		-11.750,2	-4.954,5	2.241,0	-7.416,6	-4.197,4	2.378,3	-9.190,6	-4.341,2	2.271,7
TOTALE SPESE	s		4.341,3	8.493,3	9.907,3	-1.888,0	3.912,1	7.659,9	4.701,1	6.899,0	7.643,3
TOTALE GENERALE MANOVRA SEZIONE I			-16.091,5	-13.447,8	-7.666,3	-5.528,6	-8.109,5	-5.281,6	-13.891,7	-11.240,2	-5.371,6

(in milioni di euro)											
Descrizione	S/E	Natura	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto P.A.		
			2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
MANOVRA SEZIONE II											
TOTALE RIFINANZIAMENTI			1.766,9	1.946,6	1.523,3	1.298,6	1.467,8	391,8	1.298,6	1.467,8	391,8
Spesa parte corrente	s	c	1.476,1	1.736,2	448,3	1.418,1	1.610,2	337,3	1.418,1	1.610,2	337,3
Spesa conto capitale	s	k	290,8	210,4	1.075,0	286,8	207,4	82,0	286,8	207,4	82,0
Entrate tributarie/correnti	e	t				406,3	349,8	27,5	406,3	349,8	27,5
TOTALE RIPROGRAMMAZIONI			-50,0	2.400,0	50,0	-1.850,0	100,0	-1.950,0	-1.850,0	100,0	-1.950,0
Spesa parte corrente	s	c									
Spesa conto capitale	s	k	-50,0	2.400,0	50,0	-1.850,0	100,0	-1.950,0	-1.850,0	100,0	-1.950,0
TOTALE DEFINIZIAMENTI			-3.014,6	-1.621,1	-1.657,6	-2.483,6	-1.301,5	-1.326,1	-2.483,6	-1.301,5	-1.326,1
Spesa parte corrente	s	c	-2.193,3	-1.406,0	-1.401,9	-1.806,3	-1.066,0	-1.061,9	-1.806,3	-1.066,0	-1.061,9
Spesa conto capitale	s	k	-819,3	-215,1	-255,7	-687,0	-245,5	-273,0	-687,0	-245,5	-273,0
Entrate tributarie/correnti	e	t				9,6	9,9	-9,9	-9,6	-9,9	-8,8
TOTALE INCREMENTI			6,6	2,1	2,1	6,6	2,1	2,1	6,6	2,1	2,1
Spesa parte corrente	s	c	4,3	2,1	2,1	4,3	2,1	2,1	4,3	2,1	2,1
Spesa conto capitale	s	k	2,3	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0
TOTALE DECREMENTI			-6,4	-0,1	-0,1	-6,4	-0,1	-0,1	-6,4	-0,1	-0,1
Spesa parte corrente	s	c	-4,1	-0,1	-0,1	-4,1	-0,1	-0,1	-4,1	-0,1	-0,1
Spesa conto capitale	s	k	-2,3	0,0	0,0	-2,3	0,0	0,0	-2,3	0,0	0,0
TOTALE GENERALE MANOVRA SEZIONE II			-1.297,5	2.727,5	-82,3	-3.034,8	268,3	-2.882,3	-3.034,8	268,3	-2.882,3
TOTALE GENERALE LEGGE DI BILANCIO											
(MANOVRA SEZIONE I + SEZIONE II)			-14.793,9	-16.175,3	-7.584,1	-2.493,7	-8.377,8	-2.403,5	-10.856,9	-11.508,5	-2.493,5

⁴⁹ In via sintetica si evidenzia che il maggior gettito di competenza per l'anno 2018 conseguente all'effetto incentivante sugli investimenti legato all'introduzione delle norme citate è pari a 157,5 mln di euro a titolo di IVA e a 410,4 mln di euro a titolo di IRPEF/IRES/IRAP.

⁵⁰ Complessivamente pari a 0,9 mln di euro nell'anno 2018, a 158,4 mln di euro nel 2019 e a 427,4 mln di euro nel 2020.

⁵¹ Pari complessivamente a 800,3 mln di euro per ciascun anno del triennio.

Come si evince dalla tabella riepilogativa, la manovra del DDL bilancio, espressa dalla Sezione I (articolato) e dalla Sezione II (nella parte relativa ai rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti)⁵², determina un peggioramento del saldo netto da finanziare rispetto alla legislazione vigente di 14.794 mln per il 2018, 16.175 mln per il 2019 e 7.584 mln per il 2020. Quanto all'indebitamento netto, il peggioramento è di circa 10.857 mln per il 2018, 11.508 mln per il 2019 e 2.493 mln nel 2020).

La tabella seguente rappresenta il riepilogo degli effetti finanziari complessivi derivanti dal DL 148/2017 e dalla manovra di bilancio:

(in milioni di euro)

Descrizione	S/E	Natura	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto P.A.		
			2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Decreto legge n. 148/2017											
Entrate tributarie	e	t	-282,2	-172,8	61,6	-287,0	-184,3	-79,9	-287,0	-184,3	-79,9
Entrate extriutarie	e	ext	1.497,1	52,8	-10,2	1.227,3	52,8	-10,2	207,3	141,6	78,6
Effetti riflessi- Entrate tributarie/ contributive	e	t/co	0,0	0,0	0,0	6,9	3,3	3,7	6,9	3,3	3,7
Entrate contributive	e	co	0,0	0,0	0,0	56,5	225,0	72,1	56,5	225,0	72,1
Spese correnti	s	c	340,7	-131,9	48,8	393,8	81,6	-20,6	-206,2	81,6	-20,6
Spese in conto capitale	s	k	867,5	5,0	0,0	278,7	5,0	0,0	178,7	5,0	0,0
Totale entrate Decreto legge n. 148/2017	e		1.215,9	-120,0	51,4	1.003,6	96,8	-14,3	-16,4	185,7	74,6
Totale spese Decreto legge n. 148/2017	s		1.208,2	-126,9	48,8	672,6	86,6	-20,6	-27,4	86,6	-20,6
Totale Decreto legge n. 148/2017			7,7	6,9	2,6	331,1	10,2	6,3	11,1	99,1	95,2
TOTALE EFFETTI MANOVRA											
(Totale Decreto Legge n. 148/2017 + Totale generale Legge di Bilancio)			-14.786,2	-16.168,4	-7.581,5	-2.162,6	-8.367,5	-2.393,0	-10.845,8	-11.409,3	-2.394,2

3) Profili di interesse in ordine alla Legge di bilancio 2018 ed alla relativa copertura finanziaria

La manovra si è caratterizzata, come anche quella dello scorso anno, per la sterilizzazione dell'incremento delle aliquote dell'IVA⁵³ e delle accise⁵⁴ (c.d. disattivazione delle clausole di salvaguardia – articolo 1, comma 2) che ha assorbito risorse, a titolo di minor gettito IVA, per 14.902,5 mln di euro per il 2018, per 6.065,1 mln di euro per il 2019, mentre a titolo di accisa per 10 mln di euro per l'anno 2019.

Si evidenzia poi un incremento, rispetto alle risorse già stanziare a legislazione vigente, degli oneri di parte corrente (articolo 1, comma 679 della legge di bilancio per il 2018⁵⁵), derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 nelle amministrazioni pubbliche e dai miglioramenti economici del personale

⁵² In conseguenza della nuova struttura della legge di bilancio, una quota della manovra (nella legislazione previgente espressa dalla legge di stabilità) è ora riferita anche alla Sezione II per la parte relativa ai rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni che erano in precedenza espresse nelle tabelle C, D ed E.

⁵³ Si rammenta che la disposizione contenuta nella legge di bilancio per il 2018 prevede la totale sterilizzazione degli aumenti delle aliquote IVA previsti per il medesimo anno 2018 dall'articolo 1, comma 718 della legge n. 190/ 2014 (Legge di stabilità 2015) così come modificato, da ultimo, dall'articolo 9, comma 1 del D.L. 50 /2017 ed una parziale riduzione degli aumenti previsti per il 2019. Si evidenzia poi che già l'articolo 5 del citato D.L. n. 148/2017 aveva previsto una parziale diminuzione per il 2018 dell'aumento dell'aliquota IVA ridotta con il passaggio all'11,14% in luogo dell'11,50% previsto (stimata in 840 mln di euro per l'anno 2018).

⁵⁴ Per quanto attiene le accise si evidenzia che il citato DL 148/2017 aveva previsto una quasi totale eliminazione (in misura pari a 340 mln di euro) dell'aumento delle accise disposto per il 2019 (pari a 350 mln). Successivamente la disposizione contenuta nella legge di bilancio per il 2018 annulla totalmente gli effetti di aumento delle accise per il 2019, (per la parte dell'onere residuo di 10 mln di euro). Pertanto per le accise resta solo l'incremento dal 2020.

⁵⁵ Rifinanziamento del Fondo per i rinnovi contrattuali.

dependente delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto pubblico per un importo pari a 1.650 mln di euro per ogni anno del triennio 2018-2020. La RT, come precedentemente sottolineato nel paragrafo 1, dà conto anche degli effetti indotti in termini di maggiori entrate contributive e fiscali da esso derivanti e pari a 800,3 mln di euro per ciascun anno del triennio⁵⁶, che contribuiscono a coprire gli oneri complessivi della legge di bilancio.

Concorrono alla copertura degli interventi onerosi della legge di bilancio diverse misure in materia di contrasto all'evasione fiscale quali l'estensione della fatturazione elettronica - (articolo 1, commi 909, 915-917 e 928) in relazione alle quali è stato stimato un recupero di gettito di circa 4.243,6 mln di euro nel triennio - e le misure in materia di distribuzione dei carburanti (articolo 1, commi 918-927) per le quali è stato stimato un maggior gettito di 553,7 mln di euro nel triennio. Inoltre vi sono anche azioni di contrasto alle frodi nel settore degli olii minerali (articolo 1, commi 937-944) per le quali sono state stimate maggiori entrate per 1.422,4 mln di euro per il triennio.

Le predette misure volte al recupero di gettito conseguente al contrasto all'evasione fiscale devono essere approfondite sotto il profilo metodologico; infatti la stima degli effetti finanziari (in particolare quella relativa all'estensione della fatturazione elettronica), presenta elementi di aleatorietà⁵⁷ più elevati rispetto ad altre quantificazioni, i cui gettiti derivano dalla modificazione di variabili reali (quali ad esempio aliquote, basi imponibili, limiti di deducibilità/detraibilità, ecc.). Si ricorda poi che, ai sensi della legge di contabilità (art. 10-bis.1) il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, da allegare alla nota di aggiornamento, è chiamato ad evidenziare, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, a tal fine avvalendosi delle risultanze della Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva⁵⁸. Inoltre le maggiori entrate che, sulla base delle risultanze riferite all'anno precedente, possono essere ascritte su base permanente ai risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di miglioramento dell'adempimento spontaneo, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, sono attribuite al fondo

⁵⁶ Sul punto si è osservato che, con riferimento agli effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica relativi alle risorse aggiuntive stanziare con la norma in esame, andrebbero in ogni caso richiesti i prospetti di computo degli oneri riflessi, con l'indicazione delle percentuali ed aliquote applicate come espressamente previsto dalla Circolare n. 32/2010 della RGS (si veda al riguardo la nota del Servizio bilancio del Senato n. 195 del novembre 2017 pag. 163).

⁵⁷ La RT infatti evidenzia che l'invio delle fatture elettroniche veicola, in tempo reale, un contenuto informativo di maggiore dettaglio, ampliando le possibilità di accertamento. Inoltre i dati fiscali raccolti dall'Agenzia delle entrate potranno essere utilizzati primariamente per consentire al contribuente di liquidare l'IVA coerentemente con le informazioni delle fatture acquisite, con effetti di incremento della *compliance* dichiarativa e di versamento dell'imposta. Inoltre, tali dati potranno essere utilizzati dall'Amministrazione Finanziaria per potenziare le attività di analisi del rischio e controllo, rendendole più immediate e affidabili in considerazione dell'elevata qualità dei dati e della tempestività della loro acquisizione.

⁵⁸ Che peraltro valuta specificatamente i risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo (art. 10-bis. 1, comma 4, lett. e)).

per la riduzione della pressione fiscale, le cui dotazioni possono essere destinate soltanto ai fini indicati dalla normativa istitutiva del fondo medesimo. Sul punto la norma della legge di contabilità è indirizzata alla valutazione dell'impatto finanziario di azioni e norme di contrasto dell'evasione/elusione e di miglioramento della *compliance* già previste a legislazione vigente e non reca un espresso divieto di contabilizzare *ex ante* gli effetti delle nuove misure della predetta natura⁵⁹. Tuttavia, procedendosi in tal modo, potrebbe rendersi più complessa la stima, a norma dell'art. 10-bis.1, del recupero di gettito strutturale (la stima dovrebbe essere depurata e tener conto degli effetti finanziari, utilizzati *ex ante* a copertura, associati alle nuove azioni di contrasto), potrebbero consentirsi destinazioni delle risorse diverse da quella indicata dalla legge di contabilità (alimentare il Fondo per la riduzione della pressione fiscale), potrebbe determinarsi nel medio periodo il rischio di svuotamento della norma (art. 10-bis.1) qualora per le più significative e nuove azioni di contrasto e norme di miglioramento della *compliance* si proceda sempre *ex ante* a contabilizzarne gli effetti a copertura di oneri.

Altre risorse sono state reperite mediante il rinvio al 2018⁶⁰ dell'entrata in vigore del nuovo regime fiscale relativo all'imposta sul reddito d'impresa (IRI)⁶¹ (articolo 1, comma 1063) con ciò producendo un effetto finanziario netto di maggiore entrata in termini di cassa di circa 1.263,5 mln di euro per il triennio considerato. Gli effetti annuali della disposizione in commento sono rappresentati nella sottostante tabella (stralcio dell'allegato 3 finale):

Legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020													
(in milioni di euro)													
Articolo	Comma	Descrizione	S/E	Natura	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto P.A.		
					2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
1	1063	Differimento entrata in vigore regime IRI	e	t	-3.345,4	1.469,4	19,3	-3.345,4	1.469,4	19,3	-3.345,4	1.469,4	19,3
1	1063	Differimento entrata in vigore regime IRI - IRPEF	e	t	5.121,4	-2.203,9	3,9	5.121,4	-2.203,9	3,9	5.121,4	-2.203,9	3,9
1	1063	Differimento entrata in vigore regime IRI - Addizionale Regionale	e	t				144,4			144,4		
1	1063	Differimento entrata in vigore regime IRI - Addizionale Regionale	s	c	-144,4								
1	1063	Differimento entrata in vigore regime IRI - Addizionale Comunale	e	t				65,7	-15,2		65,7	-15,2	
1	1063	Differimento entrata in vigore regime IRI - Addizionale Comunale	s	c	-65,7	15,2							
1	1063	Differimento entrata in vigore regime IRI - Utilizzo credito di imposta	s	k	-0,5	-1,2	-2,2	-0,5	-1,2	-2,2	-0,5	-1,2	-2,2

⁵⁹ In tal senso anche Corte dei conti - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2016 - pag. 29, par. a2.

⁶⁰ La disposizione originaria prevedeva l'entrata in vigore al 1° gennaio 2017

⁶¹ Introdotto dall'articolo 1, commi da 547 a 549 della L. 232/2016.

Al reperimento di maggiori risorse concorrono anche le riduzioni degli oneri derivanti dalla nuova procedura di revisione della spesa prevista dalle recenti modifiche apportate alla procedura di formazione del bilancio ed applicata per la prima volta con la legge di bilancio 2018. In particolare, per il raggiungimento degli obiettivi di *spending review* delle amministrazioni centrali dello Stato, l'articolo 1, comma 379, dispone che le riduzioni degli stanziamenti di bilancio delle Amministrazioni medesime contenute nella legge, pari ad 1 miliardo a decorrere dal 2018, concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. La gran parte di queste riduzioni sono state realizzate attraverso definanziamenti di spesa nell'ambito della Sezione II, realizzandosi in tal modo, una delle novità più rilevanti della riforma della legge di contabilità (legge n. 196/2009), che consiste nel rafforzamento del processo di programmazione economico-finanziaria delle risorse di bilancio attraverso l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio. Riconducibile alla materia della revisione della spesa è anche la norma che dispone il mantenimento fino al 2021 del regime di tesoreria unica attualmente previsto fino al 2017 per regioni, enti locali, enti del comparto sanità, autorità portuali e università. Tale mantenimento determina effetti finanziari positivi derivanti dalla circostanza che, con tale prolungamento, le entrate proprie degli enti citati rimangono depositate per altri 4 anni presso la tesoreria statale, invece di confluire nel sistema bancario.

4) Profili procedurali emersi in occasione dell'esame della NADEF

La NADEF 2017 è stata elaborata tenendo conto dell'aggiornamento del piano di rientro e nel presupposto della possibilità di uno scostamento temporaneo dall'obiettivo programmatico. Come per lo scorso anno, l'esame parlamentare della NADEF si è svolto unitamente a quello della relazione, con una unica discussione. Con specifico riguardo alla relazione annessa che illustrava la necessità di scostamento, il Presidente del Senato⁶² ha ricordato che:

"L'Annesso alla Nota di aggiornamento reca la relazione, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio periodo.

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

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

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

⁶² Nella seduta antimeridiana n. 889 dell'Assemblea del Senato in data 4 ottobre 2017.

E' stata quindi posta preliminarmente in votazione ed approvata a maggioranza assoluta⁶³ la proposta di risoluzione che autorizza l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico di medio periodo, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della L. 243/2012.⁶⁴

Subito dopo è stata indetta la votazione dell'atto di indirizzo parlamentare. Anche alla Camera dei deputati, sono state seguite analoghe modalità di esame della relazione e della NADEF⁶⁵. Nel ripercorrere la procedura parlamentare seguita, si osserva che la relazione - che è stata annessa alla NADEF attuando una facoltà consentita dalla legge⁶⁶ - è stata esaminata nell'ambito della discussione del DOC LVII n. 5-*bis* - Nota di aggiornamento DEF 2017. Sotto il profilo formale, si osserva che la relazione governativa, sia pure nella forma discorsiva che le è propria, è stata intesa, implicitamente, come recante al suo interno la richiesta di autorizzazione prescritta dalla legge⁶⁷. È quindi sempre la relazione ad aver costituito oggetto dell'atto di indirizzo parlamentare approvato ai sensi dell'art. 6, comma 5, della Legge n. 243 del 2012.

Si richiama l'attenzione, sempre nell'ottica della procedura parlamentare, sulle differenze per i casi in cui l'esame della relazione governativa sia formalizzata come annesso ad uno dei Documenti della programmazione rispetto a quanto si verifica in altri casi di presentazione autonoma al Parlamento della relazione, ai sensi dell'art. 6 della Legge rinforzata⁶⁸.

⁶³ Sempre nella citata seduta n. 889 dell'Assemblea del Senato.

⁶⁴ Si tratta della proposta di risoluzione (6-00255) n. 100 (allegato 4).

⁶⁵ Alla Camera l'esame si è svolto nella [seduta n. 864](#) del 4 ottobre 2017.

⁶⁶ La relazione di cui al comma 3 dell'articolo 6 della legge 243/2012 può essere presentata alle Camere come annesso alla NADEF qualora gli eventi eccezionali si verificano nell'imminenza della presentazione della NADEF (ai sensi del comma 6 dell'articolo 10-bis della legge 196/2009).

⁶⁷ Si osserva che il tenore letterale della norma (art. 6 della legge n. 243), nella quale si rinviene la congiunzione "nonché", potrebbe consentirne una lettura per la quale si richiederebbe la presentazione di due atti: la relazione ed una richiesta specifica di autorizzazione della quale la norma tipizza il contenuto. Nella medesima decisione si osserva che una richiesta di autorizzazione parrebbe avere una natura diversa da quella che è propria di una relazione che, pur sottoposta parimenti al vaglio parlamentare, è finalizzata ad illustrare l'aggiornamento degli obiettivi programmatici e si porrebbe a supporto della richiesta.

⁶⁸ Nel primo caso, (relazione annessa alla NADEF), la discussione parlamentare riguarda il DOC "nota di aggiornamento", unitamente al relativo annesso ed agli allegati; l'esame della relazione governativa si è quindi svolto all'interno della più ampia discussione sulla nota di aggiornamento al DEF (la relazione non è formalizzata in un DOC autonomo ma costituisce un annesso alla NADEF); non si è proceduto alla nomina di un relatore *ad hoc* né, rispetto alla relazione, si sono svolte in modo distinto le singole fasi procedurali proprie dell'esame parlamentare. Dette fasi (relazione, discussione generale, repliche etc.) sono state esperite, senza distinzione formale, nell'ambito dell'esame della nota di aggiornamento al DEF. Le sole peculiarità hanno riguardato l'annuncio del Presidente - per cui l'esame del documento si sarebbe concluso con l'approvazione di due distinti atti di indirizzo - e la messa ai voti con precedenza per la proposta di risoluzione avente ad oggetto la relazione governativa ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 243/2012.

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

In particolare potrebbe essere interessante, in futuro, focalizzare l'attenzione sulle predette differenze procedurali pur in presenza, in tutti i casi, dell'esame di un atto (la relazione ai sensi dell'art. 6 della legge rinforzata) della medesima natura. In tale ottica si potrà valutare anche l'opinione espressa dalla Corte dei conti nella parte in cui, in merito alla natura della relazione governativa, - riferendosi alla novella che ora consente di presentare la relazione come annesso al documento di riferimento - afferma sia l'opportunità della innovazione normativa sia il fatto che si sarebbe potuto evitare una evidenza autonoma, come documento, alla revisione dei saldi di cui alla precedente decisione⁶⁹.

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

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

Con lettera del 15 settembre 2017, l'UPB ha validato le previsioni tendenziali per gli anni 2017-2018 trasmesse dal MEF in data 13 settembre avendo valutato plausibile il quadro macroeconomico tendenziale sulla base di intervalli di valori accettabili per le singole grandezze che lo compongono. Quanto alle previsioni per gli anni successivi (periodo 2019-2020) l'UPB ha sottolineato la prevalenza, nel quadro MEF per il 2020, di fattori di rischio negativo che pesano in modo marcato sugli andamenti delle variabili reali⁷⁰.

Nel corso dell'audizione svolta il [3 ottobre 2017](#) presso le Commissioni congiunte 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) il presidente dell'UPB, nell'ambito dell'esame preliminare della NADEF 2017, nel delineare il contesto macroeconomico per la validazione dello scenario programmatico, ha evidenziato la presenza di un rischio di revisione al ribasso connesso ad una stima di crescita 2018 superiore al limite più elevato delle previsioni del Panel UPB. Tuttavia tale elemento è stato controbilanciato da altri fattori quali l'accettabilità della dimensione dell'impatto della manovra di finanza pubblica sulla crescita del PIL rispetto al quadro tendenziale e l'evoluzione del PIL nominale⁷¹.

Si ricorda che qualora l'UPB avesse espresso, nell'esercizio delle sue funzioni, valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di

⁶⁹ Corte dei conti - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016 - pag.38.

⁷⁰ Per la motivazione si fa rinvio alla lettera del [15 settembre 2017](#)

⁷¹ Si fa rinvio per una più ampia disamina all'Audizione del [3 ottobre 2017](#)

almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, il Governo sarebbe stato chiamato, previa illustrazione dei motivi, o a confermare le proprie valutazioni o a conformarle a quelle dell'Ufficio⁷².

L'UPB, in data 3 ottobre 2017, ha validato le previsioni programmatiche per gli anni 2017-2018 pubblicate nella NADEF. Con l'occasione è stata sottolineata la presenza di un significativo rischio di revisione al ribasso della previsione della crescita reale del PIL per il 2018. Per il biennio 2019/2020, è stata sottolineata la prevalenza, nel quadro MEF per l'anno 2020, di fattori di rischio negativo che pesano in modo marcato sugli andamenti delle variabili reali.

Il Governo ha poi formalizzato ed inviato alle Istituzioni europee il Documento programmatico di bilancio 2017⁷³.

Si ricorda che il Documento programmatico di bilancio (DPB) è stato istituito dal [regolamento UE n. 473/2013](#). Gli Stati membri sono tenuti a trasmettere entro il 15 ottobre di ogni anno alla Commissione Europea e all'Eurogruppo un progetto di DPB per l'anno successivo, nel quale illustrano il proprio progetto di bilancio per l'anno successivo. In particolare, il Documento contiene l'obiettivo di saldo di bilancio e le proiezioni delle entrate e delle spese. Al DPB è allegato un documento contenente la metodologia, i modelli economici e le ipotesi, e ogni altro parametro pertinente alla base delle previsioni di bilancio e l'impatto stimato delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica.

6) La sessione di bilancio 2018.

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

Si ricorda inoltre che il termine entro il quale il DDL bilancio è presentato al Parlamento è fissato nel 20 ottobre di ogni anno⁷⁴, con breve differimento rispetto alla scadenza del 15 ottobre indicata nella legislazione previgente.

Il DDL di bilancio (AS 2960) è stato emendato dal Senato e, successivamente, dalla Camera dei deputati (AC 4768). L'A.S 2960 B reca il testo approvato. Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 risultano approvati con la legge 27 dicembre 2017, n. 205⁷⁵.

⁷² Si ricorda che la procedura è stata attivata nell'ambito dell'esame della NADEF 2016 e che il dibattito svolto in Commissione nella seduta n. 638 del 5 ottobre 2016 si concluse con la manifestazione della disponibilità del Governo di fornire i chiarimenti necessari al fine di consentire all'UPB di validare il quadro programmatico per l'anno 2017. Inoltre si ricorda che nel corso dell'audizione dell'11 ottobre 2016, il Ministro dell'Economia e delle finanze confermò le proprie valutazioni.

⁷³ [Doc. CCVII n. 3](#), trasmesso in data 17 ottobre e comunicato alla Presidenza del Senato il 17 e 20 ottobre 2017. Si veda anche la Nota breve del Servizio del bilancio del Senato n. 25 "Documento programmatico di bilancio 2018" del mese di ottobre 2017.

⁷⁴ Si segnala che il DDL 4127 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*" è stato presentato, per la prima lettura, al Senato della Repubblica in data 29 ottobre 2017.

⁷⁵ Pubblicata in G.U. Serie Generale n. 302 del 29 dicembre 2017 - SO.

Si segnala che, in quanto risultante dell'approvazione di un maxi emendamento, la Sezione I della legge consta di un unico articolo con ben 1.181 commi. Si tratta di un profilo non nuovo⁷⁶ in quanto tale tecnica emendativa è stata utilizzata anche in altre sessioni di bilancio. Tuttavia la stessa andrebbe valutata con attenzione nell'ottica della qualità della redazione degli atti normativi.

Il Senato - fatto salvo un aggiornamento al 27 ottobre 2017 della circolare interna del Servizio delle Commissioni sulle procedure di esame in Commissione del disegno di legge di bilancio - non ha formalizzato linee guida di carattere procedurale poiché le disposizioni regolamentari che disciplinano la sessione di bilancio, contenute nel Capo XV del Regolamento del Senato, sono apparse suscettibili di essere interpretate alla luce della nuova disciplina contabile⁷⁷.

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

Nella [seduta n. 907 del 31 ottobre 2017](#), si sono svolte le Comunicazioni del Presidente del Senato ai sensi dell'art. 126, commi 3 e 4 del Regolamento sul contenuto del disegno di legge di bilancio, tenuto conto del parere reso dalla 5^a Commissione permanente nella [seduta n. 819 del 31 ottobre 2017](#).

Per l'esposizione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti al DDL bilancio 2018 si fa quindi rinvio alle comunicazioni del Presidente della 5^a Commissione permanente (nel corso della [seduta n. 820](#) del 8 novembre 2017) (Allegato 5).

⁷⁶ Si veda da ultimo la legge di bilancio per l'anno 2017 nella quale la sezione I, constava di un unico articolo con 638 commi.

⁷⁷ Si ricorda di contro che, per la sessione di bilancio 2016 fu inviata dal Presidente della V Commissione permanente della Camera dei deputati al Presidente della Camera una lettera (del 20 ottobre 2016, prot. n. 2016/0002856/COM) che recava allegato un documento approvato all'unanimità dall'Ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, nel quale si individuavano, anche sulla base degli esiti dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio svolta dalla Commissione alcune linee guida di carattere procedurale di ausilio per l'applicazione del regolamento della Camera, come interpretate nel parere della Giunta per il regolamento del 14 luglio 2010 per quanto riguarda le modalità di esame del disegno di legge di bilancio nelle Commissioni nonché sui criteri di emendabilità dello stesso alla luce della mutata disciplina contabile.

ALLEGATI

Allegato 1

Legislatura 17^a - 5^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. [819](#) del 31/10/2017

Il PRESIDENTE, all'esito del dibattito propone pertanto l'espressione di un parere così formulato: "La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge di bilancio per il 2018 e per il triennio 2018-2020, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, sentito il rappresentante del Governo, perviene alle seguenti conclusioni:

per quanto attiene alla verifica di cui all'articolo 126, comma 4, del Regolamento, occorre ricordare che la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha apportato alcune innovazioni alla disciplina contabile, che hanno trovato per la prima volta attuazione nel corso della precedente sessione di bilancio.

Per il disegno di legge di bilancio, peraltro, a differenza di quanto avveniva per la legge di stabilità, non si prevede alcun vincolo di copertura finanziaria, posto che il bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 243 del 2012, soggiace ad una regola di equilibrio per effetto della quale il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare si raccorda con il percorso programmatico stabilito per gli obiettivi di finanza pubblica. Di tale coerenza si deve dare conto sia nella relazione tecnica che nella nota tecnico-illustrativa, allegate al disegno di legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, commi 12-*bis*, lettera *c*), e 12-*quater*, lettera *a*), della legge n. 196 del 2009.

Alla luce di tali criteri, si segnala in premessa che la manovra, sia con riguardo al suo ammontare che alla composizione della stessa tra le diverse misure di entrata e di spesa, ivi comprese quelle destinate al reperimento delle risorse a copertura dell'intervento, è volta a mantenere il percorso di consolidamento fiscale, che prevede per l'Italia il conseguimento del proprio obiettivo di medio termine del pareggio strutturale di bilancio (Medium Term Objective, MTO) nel 2020.

Si rammenta che nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza di settembre il livello di indebitamento netto programmatico per il 2018 è stato fissato al -1,6% rispetto al dato tendenziale del -1,0%. Il corrispondente valore in termini strutturali è stimato al -1% nel 2018, -0,6% nel 2019 e al -0,2% nel 2020, con un percorso di riduzione più graduale di quanto stabilito nel DEF, garantendo comunque un miglioramento del saldo strutturale dello 0,3% nel 2018.

L'impatto netto della manovra in termini di indebitamento netto per il 2018 è negativo per poco meno di 11 miliardi (0,6 punti percentuali di Pil) coerentemente con quanto prospettato nella Nota di aggiornamento nel passaggio dal quadro tendenziale a quello programmatico.

Per quanto concerne i profili finanziari programmatici, la relazione tecnica espone una tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare e il conto della pubblica amministrazione, che rappresenta la coerenza tra i saldi riferiti al bilancio dello Stato e l'obiettivo programmatico definito nella Nota di aggiornamento del DEF. Si tratta in sostanza del raccordo tra il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, quale risultante dal quadro generale riassuntivo del disegno di legge di bilancio, e l'indebitamento netto programmatico dello Stato, ossia comprensivo degli effetti della manovra di finanza pubblica sul comparto dello Stato, e del raccordo tra il predetto indebitamento netto e quello programmatico delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso. In definitiva emerge che i valori del saldo netto da finanziare risultante dal disegno di legge di bilancio sono pari a circa: 45 miliardi nel 2018, 25 miliardi nel 2019 e 13 miliardi nel 2020, quelli dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni ammontano invece a circa: 28 miliardi nel 2018, 16 miliardi nel 2019 e 4 miliardi nel 2020. Tali valori sono coerenti con quelli approvati con le risoluzioni parlamentari dello scorso 4 ottobre.

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

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

Pertanto, ai fini delle determinazioni presidenziali di cui all'articolo 126, comma 3, del Regolamento del Senato, si formulano le seguenti osservazioni.

Nel testo non si ravvisano norme di delegazione esplicita ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione.

Per quanto concerne le norme di carattere ordinamentale e peraltro prive di effetti finanziari si segnalano:

- l'articolo 15, in tema di velocizzazione delle procedure esecutive e limitazione dei motivi di opposizione decreto ingiuntivo dove si prevedono modifiche al codice di procedura civile. Si tratta di norme di carattere ordinamentale e comunque prive di effetti finanziari apprezzabili, come peraltro da esplicita indicazione in relazione tecnica;

- l'articolo 35, recante misure nel campo della protezione cibernetica e della sicurezza. La norma contempla la possibilità per il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza di costituire una fondazione di diritto privato con la partecipazione di enti ed amministrazioni pubbliche e soggetti privati. La norma di cui al comma 2 ha lo scopo di accrescere la qualificazione del settore formativo del Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica. Anche in questo caso appaiono norme di carattere ordinamentale ed alle quali non sono annessi effetti finanziari;

- l'articolo 89, comma 11, che nell'ambito delle norme che disciplinano l'uso efficiente dello spettro e la transizione alla tecnologia 5G modifica il codice del processo amministrativo e, come si evince dalla relazione tecnica, non ha impatto di carattere finanziario;

- l'articolo 99, relativo all'equità del compenso degli avvocati iscritti all'albo nei rapporti professionali regolati da convenzioni.

Infine, per quanto attiene alle norme di carattere localistico o microsettoriale si segnala l'articolo 102 che modifica la tabella A di cui all'art. 1 della legge 31 gennaio 1994, n. 93, recante l'elenco delle associazioni combattentistiche che ricevono un contributo economico dallo Stato, tabella che viene modificata per inserire l'Associazione Nazionale Partigiani Cristiani. Anche in questo caso la norma non ha peraltro effetti finanziari."

La senatrice [COMAROLI](#) (*LN-Aut*) annuncia il voto contrario sulla proposta di parere al fine precipuo di stigmatizzare la ristrettezza di tempi a disposizione dei senatori per valutare con cognizione di causa i profili finanziari e contenutistici del testo.

Verificata la presenza del numero legale, la Commissione approva.

IN SEDE REFERENTE

(2960/I) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020

(Esame)

La relatrice ZANONI (PD), anche a nome del relatore GUALDANI (AP-CpE-NCD), illustra la Nota di variazioni in titolo, rilevando che la stessa è stata predisposta al fine di recepire gli effetti del disegno di legge di bilancio, approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica. Più in particolare, la Nota comporta modifiche ai quadri generali riassuntivi per il triennio 2018-2020, in termini di competenza e di cassa, allo stato di previsione dell'entrata (Tabella n. 1) e a tutti gli stati di previsione della spesa dei Ministeri (Tabelle da 2 a 14). Sono state prodotte, in conseguenza, anche le modifiche ai relativi allegati tecnici per capitoli.

Non essendovi richieste di intervento, verificata la presenza del prescritto numero legale, la Commissione conferisce mandato ai relatori a riferire favorevolmente all'Assemblea sulla Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020, autorizzandoli, altresì, a chiedere al Presidente del Senato di poter svolgere la relazione orale.

La seduta termina alle ore 21,10.

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

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

(La seduta, sospesa alle ore 19,45, è ripresa alle ore 21,18).

Onorevoli colleghi, il Ministro dell'economia e delle finanze ha presentato la Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. Tale Nota è stata deferita alla 5ª Commissione permanente.

Prima di procedere alla votazione finale del disegno di legge occorre passare, ai sensi dell'articolo 129, comma 2, del Regolamento, all'esame e alla deliberazione sulla Nota di variazioni, con la quale il Governo ha provveduto a introdurre nel testo del disegno di legge e nelle annesse tabelle le modificazioni conseguenti alle determinazioni adottate dal Senato in sede di esame degli articoli.

Hanno facoltà di intervenire i relatori per riferire sulle conclusioni adottate dalla 5ª Commissione permanente in ordine alla Nota di variazioni.

ZANONI, *relatrice*. Signor Presidente, la presente Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 è stata predisposta al fine di recepire gli effetti degli emendamenti approvati dal Senato della Repubblica al disegno di legge di bilancio.

Tali effetti sono riflessi nella presente Nota di variazioni e sono neutrali rispetto agli obiettivi fissati nella manovra in termini di saldi di finanza pubblica. In relazione a quanto precede, la presente Nota aggiorna i valori contabili dell'articolo 16 (totale generale della spesa) del disegno di legge di bilancio e comporta modifiche: ai quadri generali riassuntivi per il triennio 2018-2020 in termini di competenza e di cassa; allo stato di previsione dell'entrata (Tabella n. 1) e a tutti gli stati di previsione della spesa dei Ministeri (Tabelle da n. 2 a n. 14). Si producono, in conseguenza, anche le modifiche ai relativi allegati tecnici per capitoli.

La presente Nota di variazioni, anche quest'anno, viene presentata secondo la nuova impostazione disposta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, che modifica la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009. Tale nuova impostazione discende dal fatto che, in base alle nuove disposizioni, i due disegni di legge che componevano la manovra triennale di finanza pubblica - disegno di legge di stabilità e disegno di legge di bilancio - sono ora integrati in un unico disegno di legge organizzato in due sezioni distinte. I prospetti per l'unità di voto e gli allegati tecnici per capitoli presentano ora l'intero bilancio dello Stato e non soltanto le unità e i capitoli che hanno subito variazioni per effetto degli emendamenti al disegno di legge. Le variazioni connesse agli emendamenti approvati sono esposte in apposite colonne distintamente per la Sezione I e la Sezione II.

PRESIDENTE. Passiamo dunque alla votazione della Nota di variazioni.

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

CALDEROLI (*Misto-LpSP*). Signor Presidente, per non perdere il vizio, chiediamo la verifica del numero legale.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta non risulta appoggiata).

Metto ai voti la Nota di variazioni.

È approvata.

Ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento, indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo del disegno di legge n. 2960, nel suo complesso, nel testo emendato. *(Segue la votazione).*

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

Sui lavori del Senato

~~Conferenza dei Capigruppo, convocazione~~

~~PRESIDENTE. L'Assemblea tornerà a riunirsi martedì 5 dicembre, alle ore 16,30, con all'ordine del giorno: «Comunicazioni del Presidente sul calendario dei lavori».~~

~~Sempre nella giornata di martedì, alle ore 13, è convocata la Conferenza dei Capigruppo per definire il calendario dei lavori delle prossime settimane.~~

~~Mozioni, interpellanze e interrogazioni, annunzio~~

~~PRESIDENTE. Le mozioni, interpellanze e interrogazioni pervenute alla Presidenza saranno pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.~~

Ordine del giorno

~~per la seduta di martedì 5 dicembre 2017~~

~~PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 5 dicembre, alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:~~

~~Comunicazione del Presidente sul calendario dei lavori~~

~~completare il proprio percorso formativo e la possibilità di accedere ai concorsi pubblici del Servizio sanitario nazionale;~~

~~a proseguire nelle politiche recentemente adottate per fronteggiare il fenomeno immigrazione, fornendo altresì al Parlamento adeguate informazioni circa l'effettivo ammontare e la finalizzazione della spesa complessiva sostenuta direttamente dall'Italia e le relative fonti di copertura, al netto dei contributi UE, nell'ultimo trimestre del 2017.~~

(6-00260) n. 5 (04 ottobre 2017)

ZANDA, BIANCONI, ZELLER.

Approvata

Il Senato,

esaminata la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2017,

premesso che:

negli ultimi quattro anni la politica economica e finanziaria ha dovuto procedere all'interno di un sentiero stretto, i cui confini risultano compressi da un lato dagli effetti di una crisi economica senza precedenti nella storia recente e dall'altro dall'esigenza di riduzione del disavanzo e del debito pubblico;

la direzione del sentiero impressa dai Governi che si sono succeduti in questa legislatura, tuttavia, risulta ben chiara, perché guidata dall'urgenza di innescare la ripresa economica e, successivamente, di alimentarla;

dopo un eccezionale tasso di riduzione del PIL pari a -5,5 per cento nel 2009 e una seconda ricaduta di -2,8 per cento nel 2012, l'economia italiana nel 2014 ha finalmente mostrato una inversione di tendenza (+0,1 per cento) e, nel biennio successivo, un rafforzamento (+1,0 per cento nel 2015 e +0,9 per cento nel 2016);

con una previsione di crescita che si attesta per l'anno in corso a +1,5 per cento, l'accelerazione dell'attività economica nazionale lascia definitivamente alle spalle la crisi;

i segnali di consolidamento strutturale dell'economia nazionale risultano peraltro particolarmente significativi nel mercato del lavoro, anche grazie al rafforzato grado di fiducia tra gli operatori economici: nel luglio 2017 il numero degli occupati ha superato i 23 milioni di unità, oltrepassato solo nel 2008, prima dell'inizio della grande recessione. Come evidenziato nella Nota di aggiornamento, negli ultimi tre anni sono stati creati circa 900.000 posti di lavoro, oltre la metà dei quali a tempo indeterminato;

a tutti questi risultati ha contribuito una strategia di politica economica i cui pilastri sono stati: la progressiva diminuzione della pressione fiscale, scesa di circa oltre mezzo punto percentuale tra il 2014 e il 2016; una serie coordinata di incentivi agli investimenti privati che hanno spinto le imprese ad accrescere la propria capacità produttiva; un ampio insieme di riforme; le misure di contrasto alla povertà e alla disuguaglianza; l'attenta gestione delle finanze pubbliche e le misure di finanza per la crescita;

le riforme e le diverse *policy* approvate in questi ultimi anni hanno ridotto il differenziale di crescita dell'Italia rispetto alla media dell'Unione europea, ma risulta necessario continuare ad adottare credibili misure che

innalzino il potenziale di crescita dell'economia nazionale, l'occupazione e le capacità innovative e competitive delle imprese, in un quadro macroeconomico e finanziario sostenibile;

in una Europa che si trova a fronteggiare una crescita che resta diseguale e in alcune aree fragile, un aumento delle disuguaglianze e delle migrazioni dal Sud del mondo, l'Unione e i Paesi membri sono chiamati a consolidare i risultati raggiunti, ampliandone perimetro e qualità, ripartendo dalla centralità della crescita economica, dell'occupazione e dell'inclusione sociale, da affiancare al completamento dell'integrazione monetaria e dell'unione bancaria; alcune prime discontinuità sono state già realizzate, anche in seguito alla costante e intensa azione di stimolo impressa dal Governo italiano sin dalla Presidenza di turno del 2014, quale ad esempio la maggiore flessibilità delle politiche di bilancio connessa all'adozione di opportune riforme strutturali e al supporto degli investimenti; peraltro, l'impostazione prefigurata dalle istituzioni UE nel valutare il rispetto delle regole europee sarà orientata sull'utilizzo di più ampi margini di discrezionalità volti ad assicurare una *fiscal stance* nell'area euro appropriata al contesto economico; rilevato che:

la Nota provvede ad aggiornare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, nonché gli obiettivi programmatici, rispetto a quelli contenuti nel DEF dello scorso aprile;

per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, anche in virtù di un contesto più dinamico a livello europeo e globale, la previsione di crescita del PIL reale per il 2017 è rivista al rialzo di ben 0,4 punti percentuali rispetto alle stime contenute nel DEF;

sia pur nell'ambito di una valutazione prudenziale, che tiene conto delle aspettative di rialzo dell'euro e di una politica monetaria meno favorevole della Banca centrale europea, anche la previsione di crescita nello scenario tendenziale è superiore di circa due decimi di punto in media nei prossimi tre anni, attestandosi all'1,2 per cento nel 2018 e 2019 e all'1,3 per cento nel 2020;

è lo scenario programmatico del PIL, che incorpora gli effetti delle misure che il Governo intende inserire nella prossima legge di bilancio, a presentare i cambiamenti più significativi rispetto al DEF, con una crescita stimata pari all'1,5 per cento nel 2018 e 2019 e all'1,3 per cento nel 2020, che corrisponde ad una revisione di +0,5 punti percentuali annui nel prossimo biennio e di +0,2 punti nel 2020; un contributo determinante alla crescita del PIL è fornito dall'andamento della domanda interna, per la quale si prevede una decisa ripresa, che stante l'andamento di scorte ed *export*, dovrebbe garantire un contributo alla crescita dell'1,5 per cento nel 2018 e dell'1,4 per cento nel 2019; in particolare, gli investimenti presentano un andamento in netto aumento, passando dal 2,8 per cento del 2016 al 3,3 per cento nel 2018, mantenendo tassi di crescita sostenuti fino al 2020;

la crescita del PIL programmatico, superiore di 0,3 punti al tendenziale nel 2018, tiene conto della rimodulazione degli obiettivi di aggiustamento strutturale di bilancio, coerentemente con quanto comunicato dal Governo alla Commissione europea lo scorso maggio;

il Documento contenente gli elementi integrativi alla NADEF 2017, presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze il 2 ottobre, chiarisce che con la manovra per il 2018 le clausole di salvaguardia saranno interamente sterilizzate per l'anno 2018, per un importo superiore a 15 miliardi di euro, e parzialmente per l'anno 2019, fino a un importo massimo di 11,4 miliardi di euro, con un impatto positivo sul PIL programmatico rispetto a quello tendenziale di 0,3 punti percentuali sia nel 2018 sia nel 2019;

gli effetti della crescita programmata è previsto che si riflettano positivamente anche sul mercato del lavoro;

per quanto riguarda il quadro della finanza pubblica, la previsione tendenziale dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è confermata per il 2017 al -2,1 per cento del PIL, mentre per gli anni 2018-2020 è attesa una progressiva riduzione, fino al conseguimento di un sostanziale pareggio a fine periodo (-0,1 per cento del PIL), contro una stima di aprile di -0,5 punti percentuali di PIL;

nello scenario tendenziale, le spese e le entrate finali convergono, fino a raggiungere il sostanziale equilibrio nel 2020; in particolare, le spese finali della pubblica amministrazione evidenziano un andamento di progressiva diminuzione in rapporto al PIL per tutto il periodo che va dal 2016 al 2020, passando dal 49,4 per cento al 46,5 per cento, mentre le entrate finali mostrano, invece, un andamento sostanzialmente stabile nel periodo di riferimento e sono previste passare dal 46,9 per cento nel 2016 al 46,4 per cento nel 2020; la pressione fiscale, in conseguenza di tale andamento, rimane sostanzialmente costante fino al 2019 (42,7 per cento in media), per poi diminuire al 42,3 per cento nel 2020: al netto delle misure riguardanti l'erogazione del beneficio degli 80 euro, la pressione fiscale è prevista diminuire dal 42,1 per cento del 2016 al 41,8 per cento nel 2020;

l'indebitamento netto programmatico viene rimodulato, rispetto a quanto fissato ad aprile, al -1,6 per cento per il 2018, a -0,9 per cento nel 2019 e a -0,2 nel 2020; in termini strutturali, l'obiettivo è conseguentemente rivisto al -1 per cento nel 2018, -0,6 per cento nel 2019 e -0,2 per cento nel 2020, con un percorso di riduzione più graduale di quanto stabilito nel DEF, che rinvia dal 2019 al 2020 il conseguimento sostanziale dell'obiettivo di medio termine (MTO), garantendo comunque un miglioramento del saldo strutturale dello 0,3 per cento nel 2018;

la maggiore restrizione fiscale prescritta dal Patto di stabilità e crescita per il 2018, infatti, risulterebbe eccessiva e tale da mettere a rischio la ripresa economica e la coesione sociale, come sostenuto negli ultimi anni dal Governo nelle sedi europee, ostacolando peraltro la riduzione del rapporto debito-PIL che, per effetto della ripresa economica di intensità superiore alle previsioni e del minore fabbisogno di cassa, è programmato scendere nel corrente anno al 131,6 per cento: secondo i nuovi dati di PIL dell'ISTAT, si tratterebbe di una nuova riduzione, dopo quella che si è verificata nel 2015, che è prevista proseguire con un andamento sostenuto per tutto l'orizzonte di previsione fino a raggiungere un rapporto debito-PIL del 123,9 per cento nel 2020;

alla riduzione del debito contribuisce altresì un obiettivo programmatico di avanzo primario che sale dall'1,7 per cento del PIL del 2017

al 2 per cento nel 2018, al 2,6 per cento nel 2019 e al 3,3 per cento nel 2020, per effetto del continuo controllo della spesa e dei nuovi interventi in corso di predisposizione posti a garanzia dei saldi di finanza pubblica;

la spesa per interessi è prevista diminuire progressivamente dal 3,8 per cento del 2017 al 3,5 per cento nel 2020, rimanendo entro limiti fisiologici e confermando la ritrovata fiducia dei mercati internazionali sulla solvibilità dei titoli del debito pubblico;

il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato in termini di competenza è determinato nel limite massimo di -46 miliardi di euro nel 2018, -26 miliardi di euro nel 2019 e -14 miliardi di euro nel 2020; il corrispondente saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato in termini di cassa è determinato nel limite massimo di -104 miliardi di euro nel 2018, -74 miliardi di euro nel 2019 e -60 miliardi di euro nel 2020;

osservato che:

la disattivazione delle clausole, le nuove politiche per lo sviluppo e le cosiddette politiche vigenti comportano nel loro insieme oneri pari a circa l'1,1 per cento del PIL nel 2018, misure che saranno finanziate per circa lo 0,5 per cento del PIL nel 2018 da nuove coperture finanziarie e per la restante parte dal maggiore indebitamento netto rispetto allo scenario tendenziale;

le risorse disponibili per il triennio 2018-2020 verranno impiegate in scelte selettive, rifinanziando le politiche invariate, inclusive delle risorse per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego, e privilegiando le misure volte a sostenere la crescita, l'occupazione e la coesione sociale;

in particolare, saranno introdotti interventi in favore dello sviluppo attraverso l'incentivazione degli investimenti privati e il potenziamento di quelli pubblici, con il duplice obiettivo di supportare la competitività del Paese e stimolare la domanda aggregata, le cui componenti sono risultate il vero sostegno alla crescita, nonché misure per promuovere l'occupazione a tempo indeterminato dei giovani e sostenere i redditi delle famiglie più povere, in continuità con le politiche già adottate negli anni precedenti;

i contenuti della manovra di bilancio saranno dettagliati nel Documento programmatico di bilancio che il Governo presenterà al Parlamento e alle istituzioni europee entro il prossimo 16 ottobre e in maniera più compiuta nel prossimo disegno di legge di bilancio 2018;

la risoluzione con la quale, nella seduta odierna, è stata approvata dal Senato a maggioranza assoluta la Relazione che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio periodo (MTO) contenuto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile;

l'Ufficio parlamentare di bilancio ha validato le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche per il 2017 e il 2018,

impegna il Governo:

a conseguire i saldi programmatici del bilancio dello Stato e quelli di finanza pubblica in termini di indebitamento netto rispetto al PIL, nonché il rapporto programmatico debito-PIL, nei termini e nel periodo di riferimento indicati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e nella Relazione ad essa allegata;

a provvedere con la prossima legge di bilancio:

a) alla completa sterilizzazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette per l'anno 2018;

b) al sostegno degli investimenti, incentivando gli investimenti privati in beni strumentali e immateriali, nonché allocando maggiori risorse per gli investimenti pubblici delle amministrazioni centrali e locali, anche attraverso, per questi ultimi, l'individuazione delle misure più idonee per consentire un maggiore utilizzo dell'avanzo di amministrazione di ciascun ente per la progettazione e la realizzazione di opere pubbliche;

c) alla promozione dell'aumento dell'occupazione, in particolare a tempo indeterminato per i giovani, mediante nuovi interventi di decontribuzione del lavoro;

d) al potenziamento degli strumenti di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, incrementando le risorse destinate a finanziare il reddito di inclusione;

e) al finanziamento delle politiche invariate, inclusive delle risorse per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego;

a favorire, nella legge di bilancio 2018-2020, un complesso di interventi in materia sanitaria, volti a:

a) incrementare nel tempo le risorse di conto capitale destinate ad investimenti nel settore della sanità;

b) rivedere gradualmente il meccanismo del cosiddetto superticket al fine di contenere i costi per gli assistiti che si rivolgono al sistema pubblico;

a prorogare la riduzione al 10 per cento della cedolare secca sugli affitti abitativi ed eventualmente estendere il sistema della tassazione sostitutiva anche sui redditi derivanti dagli affitti di immobili ad uso non residenziale;

a proseguire la politica di sostegno alle famiglie e di contrasto alla prolungata tendenza al calo demografico, valutando altresì la possibilità di potenziare il sistema degli assegni per i figli a carico, anche procedendo alla necessaria razionalizzazione degli attuali istituti;

a finanziare gli interventi della prossima legge di bilancio agendo sia sulle spese che sulle entrate, anche attraverso misure che accrescano la fedeltà fiscale e comprimano i margini di evasione ed elusione, i quali costituiscono una forma di concorrenza sleale;

a continuare a promuovere una nuova *governance* dell'area euro, volta a conferire una maggiore centralità alla crescita economica e all'occupazione, sostenendo con forza l'introduzione di strumenti comuni di stabilizzazione macroeconomica, in grado di sostenere la crescita inclusiva, quali ad esempio un sistema di assicurazione comune contro la disoccupazione per l'area euro, che mitighi gli effetti delle fluttuazioni cicliche sulle finanze pubbliche dei Paesi colpiti dagli *shock*, introducendo una concreta misura di protezione sociale europea;

a favorire, nell'ambito delle crisi bancarie e nel rispetto di quanto previsto dalle procedure europee e dai criteri stabiliti dalla legislazione vigente, il posticipo del termine previsto per accedere al beneficio del ristoro;

a confermare, quali collegati alla decisione di bilancio, i disegni di legge già indicati nelle precedenti risoluzioni parlamentari di approvazione dei documenti programmatici.

BILANCIO (5^a)

Mercoledì 8 novembre 2017

Plenaria**820^a Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Presidente*
TONINI*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.**La seduta inizia alle ore 10,10.**SUL REGIME DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AL DOCUMENTO DI BILANCIO*

Il presidente TONINI avverte che, per la sessione di bilancio in corso, sono confermate le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione di approvazione del Documento di economia e finanza 2017, come integrato dalla Nota di aggiornamento, con riferimento al saldo netto da finanziare, al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, già dettate con l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata nel 2003. Come avvenuto in occasione della sessione di bilancio dello scorso anno, le disposizioni che riguardano il regime di ammissibilità degli emendamenti presso la 5^a Commissione permanente (anche in considerazione della norma contenuta nell'articolo 128, comma 6 del Regolamento), devono essere necessariamente interpretate alla luce della articolazione della manovra e delle regole che ne disciplinano i contenuti introdotti con le modifiche alla legge di contabilità di cui alla recente riforma introdotta con la legge n. 163 del 4 agosto 2016, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Si sono previste alcune significative innovazioni alla struttura e ai contenuti del provvedimento, innovazioni che si riverberano anche sul regime di ammissibilità degli emendamenti. Il disegno di legge di bilancio presenta infatti una articolazione tipica, in due sezioni, i cui contenuti normativi sono previsti dalla legislazione contabile. Pertanto nel bilancio vi sono elementi non emendabili; le modifiche operate dalla I sezione sono poi riversate nella II sezione attraverso la Nota di variazioni. In linea generale, alla luce della articolazione del disegno di legge di bilancio, per quanto

riguarda la prima sezione, le ordinarie regole di ammissibilità, prima applicate al disegno di legge di stabilità, sono riassunte nei seguenti termini. Saranno considerati inammissibili gli emendamenti alla parte normativa che introducono disposizioni che prevedono una modifica diretta dei programmi di spesa iscritti nella seconda sezione, in modo da escludere sovrapposizioni tra l'area normativa riservata alla prima sezione e l'area contabile riservata alla seconda sezione. Sono considerati inammissibili gli emendamenti nella parte in cui ci si limiti a specificare i riflessi di natura contabile sulla seconda sezione delle innovazioni normative introdotte nella prima sezione, posto che l'esplicitazione di tali riflessi, avendo valenza meramente tecnica, è rimessa al Governo attraverso l'elaborazione della Nota di variazioni. In particolare, si rammenta che la prima sezione può contenere, a differenza di quanto stabilito dalla precedente normativa, disposizioni di carattere complessivamente espansivo, non essendo stata riproposta nella novella della legge n. 163 del 2016 la disposizione di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *i*), della legge n. 196 del 2009, ai sensi della quale la legge di stabilità doveva indicare le sole norme che comportassero aumenti di entrata o riduzioni di spesa. In linea generale, sotto il profilo della compensazione finanziaria, gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie peggiorative dei saldi debbono essere costruiti a doppia voce, di cui la seconda è costituita dalla copertura; la compensazione deve riguardare gli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, sul saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti, come quantificati nella relazione tecnica, nonché nel prospetto riepilogativo di cui all'articolo 21, comma 12-bis, della legge n. 196 del 2009, in relazione ai vari obiettivi e quindi considerando gli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento per tutta la durata della loro vigenza e deve garantire, dunque, mezzi di copertura di durata e quantità almeno uguale rispetto all'onere. Poiché il provvedimento non presenta in sé margini utilizzabili, tutti gli emendamenti con conseguenze finanziarie debbono essere compensati; non possono essere usati mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti. In merito ai limiti di contenuto, si rammenta poi il preciso tenore letterale della norma (articolo 21, comma 1-*quinquies*) che sancisce che la prima sezione «non deve in ogni caso» contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio né interventi di natura localistica o micro-settoriale. Tali emendamenti sono pertanto inammissibili. Sono inammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con decorrenza nel triennio di riferimento (articolo 21, comma 1-*ter*, lettera *b*) della legge 196). Sono inammissibili emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 128, comma 6, del Regolamento). Sono ammissibili, di converso, emendamenti aggiuntivi, purché con esclusivo contenuto ed effetto di miglioramento, nonché emendamenti sostitutivi, nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio, e soppressivi, a condizione della compensazione. Sono inammissibili le proposte emendative che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrat-

tuali. Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 21, comma 1-ter, lettera f) della legge n. 196 del 2009, emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 17, commi 12 e 13 della predetta legge n.196. Sono altresì ammissibili gli emendamenti relativi alla materia di cui all'articolo 21, comma 1-ter, lettera g), della legge n. 196 del 2009 (concorso degli enti territoriali). In linea generale, in caso di approvazione, le compensazioni superflue si intendono per non apposte, quelle esuberanti sono computate per il necessario, ove possibile, quelle incerte vengono adeguate, salva la congruità. Gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire un chiaro e reciproco collegamento tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Si rammenta inoltre che non sono più allegati alla I sezione la determinazione degli importi delle leggi di spesa permanenti, la riduzione di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente e le variazioni delle leggi che dispongano spese a carattere pluriennale in conto capitale, di cui alle Tabelle C, D e E della precedente legge di stabilità. Tali determinazioni sono incorporate nell'ambito della II sezione e sono riepilogate in una tabella avente carattere meramente informativo e non emendabile; le Tabelle A e B sono invece allegate alla I sezione. Restano invariati i criteri di emendabilità riguardanti tali tabelle. In particolare, per quanto attiene alla Tabella A gli emendamenti ad essa riferiti devono essere formulati con esclusivo riferimento alla dotazione relativa ai Ministeri medesimi. Eventuali indicazioni di specifiche finalizzazioni programmatiche devono intendersi come non apposte. Non sono inoltre ammissibili gli emendamenti volti a ridurre gli accantonamenti finalizzati alla copertura finanziaria di ratifiche di accordi internazionali (accantonamento della Tabella A relativo al Ministero degli affari esteri) e quelli volti a ridurre la quota degli accantonamenti corrispondente alle prenotazioni relative a provvedimenti in stato di relazione in Assemblea sui quali le Commissioni bilancio abbiano espresso un parere favorevole prima dell'avvio della sessione di bilancio. L'emendabilità della Tabella B è in linea di massima soggetta alle medesime regole esposte con riferimento alla Tabella A fermo restando che la riduzione di accantonamenti di Tabella B può essere utilizzata al fine di compensazione delle sole spese di conto capitale. Per quanto riguarda, invece, la seconda sezione, ferma restando la regola secondo cui oggetto di deliberazione parlamentare sono i programmi di spesa e le tipologie di entrata, come dianzi esplicitato, sono inammissibili gli emendamenti che dispongono modifiche alle poste contabili che evidenziano le variazioni risultanti dalle modifiche apportate alla legislazione vigente con la prima sezione, posto che tali variazioni risultano meramente consequenziali a innovazioni legislative introdotte dalla medesima prima sezione e possono pertanto essere modificate solo intervenendo sulle predette innovazioni legislative. Sono invece ammissibili gli emendamenti alle rimodulazioni compensative e ai rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni dei fattori legislativi previsti dall'articolo 23, comma 3, della legge di contabilità (precedentemente contenute nelle Tabelle C, D ed E della legge di stabilità e ora incorporate negli stati di previsione della seconda sezione). Più in particolare, per quanto concerne lo stato di previsione dell'entrata, in considerazione della pregiudizialità e dell'autono-

mia delle valutazioni concernenti le entrate, gli emendamenti che propongono aumenti nelle previsioni non possono essere utilizzati in forma compensativa per la contestuale copertura di nuove o maggiori spese. Pertanto, tutti gli emendamenti alla Tabella n. 1 devono essere presentati e motivati, logicamente, come correzione di previsioni giudicate non corrette: essi devono riferirsi esclusivamente ad una determinata tipologia di tributo.

Per quanto concerne gli stati di previsione della spesa, si rammenta che l'unità elementare dello stato di previsione oggetto dell'approvazione parlamentare è costituita dal programma. Premesso che in sede di esame dei documenti di bilancio, in senso stretto, non vi è una determinazione esplicita sui saldi di cassa e che ogni incremento della previsione di cassa deve essere coerente con le risorse rappresentate dalla massa spendibile, gli emendamenti che aumentano la cassa (se non compensati) potrebbero avere effetti di peggioramento del fabbisogno e dell'indebitamento netto; in conseguenza eventuali emendamenti che incrementino le dotazioni complessive di cassa sono incompatibili con gli obiettivi fissati nella risoluzione approvata dal Senato e quindi inammissibili. Si rammenta in proposito che con il decreto legislativo n. 90 del 2016 è stata superata la ripartizione delle spese in «rimodulabili» e «non rimodulabili», in favore di una classificazione che distingue direttamente le spese in oneri inderogabili, fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno, a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante, cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa. Possono essere pertanto oggetto di emendamento i programmi dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti alle spese previste dalle lettere *b)* e *c)* dell'articolo 21, comma 5, della legge 196 e cioè fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno. Sono pertanto inammissibili emendamenti di tipo compensativo, finalizzati ad aumentare la spesa corrente o a ridurre le entrate correnti, che risultino compensati con riduzioni di spesa in conto capitale, o con aumenti di entrata in conto capitale. Sono, invece, ammissibili gli emendamenti che recano aumenti di spesa su programmi contenenti fattori legislativi o adeguamenti al fabbisogno, provvisti della relativa compensazione finanziaria, tanto in termini di cassa quanto di competenza, a valere su altri programmi di spesa contenenti fattori legislativi o adeguamenti al fabbisogno, fatta salva l'indicazione dell'autorizzazione di spesa oggetto di emendamento.

Per quanto riguarda, infine, gli emendamenti volti a modificare contemporaneamente la prima e la seconda sezione, questi sono altresì ammissibili, ferma restando la compensazione. Da un punto di vista sostanziale essi appaiono infatti coerenti con la logica sottesa alle modifiche introdotte alla legge n. 196 del 2009 con la legge n. 163 del 2016 che è quella di far sì che la decisione di bilancio sia incentrata sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche anziché sulla loro variazione al margine. Tali emendamenti soggiacciono in ogni caso agli stessi vincoli di ammissibilità validi per gli emendamenti riferiti alla seconda sezione. Infine, sono inammissibili gli emendamenti che rechino variazioni lineari o indistinte a più programmi di spesa per evidenti motivi di specificità. Tutti gli emendamenti non possono essere riferiti al capitolo. Laddove l'emendamento presenti un riferimento anche al capitolo, quest'ultimo si intende come non apposto sotto il profilo procedurale, neanche sotto forma di spe-

cificazione interna al programma; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento al programma sarà espunto ogni eventuale riferimento anche a capitoli. Rammenta che a fini meramente conoscitivi viene comunque presentato un allegato tecnico comprensivo anche della ripartizione per capitoli.

La Commissione prende atto.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Ott 2017 [Elementi di documentazione n. 73](#)
Gli interventi a sostegno del sistema bancario
- " [Nota di lettura n. 194](#)
A.S. 2942: "Conversione in legge del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili"
- Nov 2017 [Documentazione di finanza pubblica n. 19](#)
Legge di bilancio 2018 - Effetti sui saldi e contro risorse e impieghi (**A.S. 2960**)
- " [Nota di lettura n. 195](#)
A.S. 2960: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"
- " [Nota di lettura n. 196](#)
A.S. 2960: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020". **Emendamento 21.0.1000** (Misure previdenziali e assistenziali in favore dei lavoratori addetti ad attività gravose e di incentivo allo sviluppo della previdenza complementare, conseguenti al confronto tra il Governo e le Organizzazioni sindacali del 21 novembre 2017)
- " [Elementi di documentazione n. 74](#)
L'andamento delle spese per missioni e programmi: 2008-2018
- Dic 2017 [Nota di lettura n. 197](#)
Schema di decreto legislativo recante riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile (**Atto del Governo n. 479**)
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 20](#)
Legge di bilancio 2018. Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi. **A.C. 4768**
- " [Elementi di documentazione n. 75](#)
A.S. 2957: "Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo"
- " [Nota di lettura n. 198](#)
A.S. 2960-B: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"
- Gen 2018 [Nota di lettura n. 199](#)
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2017, n. 21, recante criteri e modalità di attuazione del medesimo articolo 10, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano (**Atto del Governo n. 495**)
- " [Elementi documentazione n. 76](#)
Atto del Governo n. 486: "Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa"
- " [Nota di lettura n. 200](#)
Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario (**Atto del Governo n. 501**)