

XVIII legislatura

**La decisione di bilancio
per il triennio 2019-2021**

documento di base

Maggio 2019
n. 58



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, (2019). Documento di base, «La decisione di bilancio per il triennio 2019-2021». DB58, maggio 2019, Senato della Repubblica, XVIII 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 2018.....	6
2.2. La prima sezione del DDL bilancio	6
2.2.1. L'assenza di un autonomo prospetto di copertura degli oneri di natura corrente.....	7
2.2.2. La verifica parlamentare della coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare (o da impiegare) risultante dal DDL bilancio con gli obiettivi programmatici.....	7
2.2.3. L'ammissibilità di disposizioni di carattere espansivo.....	9
2.2.4. I divieti contenutistici	9
2.2.5. Le modifiche riguardanti le Tabelle.....	10
2.2.6. La nota tecnico-illustrativa	11
2.3. La seconda sezione del DDL bilancio	12
2.3.1. Le entrate finalizzate per legge	13
2.3.2. La flessibilità di bilancio.....	15
2.3.3. Le rimodulazioni proposte nel DDL bilancio 2019	17
2.3.4. La nuova nota di variazioni	22
2.3.5. Il rapporto annuale sulle spese fiscali	23
2.3.6. Gli effetti di retroazione in termini di maggiori entrate tributarie e contributive; effetti indiretti ed indotti	24
2.3.7. La questione della Relazione tecnica.....	26
2.3.8. La manovra per il triennio 2019-2021 (dati di sintesi)	26
2.3.9. Profili di interesse in ordine alla Legge di bilancio 2019 ed alla relativa copertura finanziaria	27
3. VINCOLI STABILITI DAGLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE.....	33
3.1. Il saldo netto da finanziare	33
3.2. Profili procedurali emersi in occasione dell'esame della NADEF	38
3.3. Il ruolo svolto dall'Ufficio parlamentare di Bilancio (UPB).	41
3.4. Il Documento programmatico di bilancio e il parere della Commissione europea	43
3.5. La sessione di bilancio 2018	46
ALLEGATI	49

PREMESSA

Il presente approfondimento illustra, come di consueto, la cornice finanziaria della decisione di bilancio per il triennio 2019-2021 anche in considerazione delle significative novità, di rilievo metodologico e procedurale, che si sono registrate già in occasione della 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*), dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29 (*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*) e dal decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116 (*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*).

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.

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 sui 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.

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, 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).

A partire dalla legge di bilancio 2017-2019, la struttura in missioni e programmi è stata profondamente rivisitata rispetto all'esercizio precedente per effetto del completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato tramite il decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90.

In particolare, sono state introdotte le Azioni, quali aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa che, pur non modificando il livello di aggregazione del bilancio cui corrisponde l'unità di voto parlamentare, hanno comportato un affinamento dell'elenco dei programmi e modifiche nei loro contenuti. 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 bilancio⁴.

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 capitoli⁵.

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

Nell'ambito delle varie modifiche apportate alla normativa contabile mediante i provvedimenti normativi dianzi citati si segnala, tra gli altri, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 29/2018, che ha introdotto la nozione di accertamento "qualificato" per le entrate del bilancio dello Stato. Al comma 1 del predetto articolo si è provveduto infatti all'innesto dell'articolo 21-*bis* nella legge 196 del 2009, recante la definizione di accertamento "qualificato", da intendersi con riferimento alle entrate inerenti a tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura che lo Stato, avendone diritto, prevede di riscuotere nell'anno di riferimento. La norma stabilisce che, per le entrate, quanto alla competenza, anche ai fini del bilancio di previsione, si provveda d'ora innanzi alla sostituzione del vigente concetto di "accertamento" e che, pertanto, ai fini dei risultati differenziali, nel quadro generale riassuntivo, si indicano le dotazioni risultanti dal nuovo concetto di accertamento "qualificato". Analogo riferimento è stato esteso, al comma 2, anche ai fini del conto del bilancio⁶.

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

⁴ Con la legge di bilancio 2019-2021 è stato confermato il numero delle missioni (34) mentre è aumentato, rispetto alla legge di bilancio 2018-2020, quello dei programmi (176), in conseguenza della soppressione del programma 3.4 Federalismo amministrativo e dell'istituzione di due nuovi programmi: 24.13 Sostegno al reddito tramite la carta acquisti e 24.14 Tutela della privacy.

⁵ Il definitivo passaggio all'adozione delle azioni sarà valutato in base alle Relazioni relative all'efficacia dell'introduzione delle azioni che sono predisposte dal MEF - Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con la Corte dei conti, a partire dall'esercizio 2017 in sede di rendiconto 2017.

⁶ Su tale innovazione, di rilevante portata rispetto alla disciplina vigente della legge di contabilità, inerente alla revisione e consuntivazione delle entrate del bilancio dello Stato, si è pronunciata la Corte dei Conti con n. 2 pareri nella fase di approfondimento ed elaborazione delle norme riportate nel decreto. Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede consultiva, Pareri nn. 3 e 4 del 6 e 22 dicembre 2017; Sezioni riunite in sede di controllo, Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2017, Volume I, pagg. 420-421.

2. LA SESSIONE DI BILANCIO 2018

2.2. La prima sezione del DDL bilancio⁷

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.

⁷ L'articolazione del DDL bilancio continua ad essere tipizzata dall'ordinamento contabile (art. 15, L. n. 243 del 2012 ed art. 21, L. n. 196 del 2009) ed è costituito da due sezioni che, rispettivamente e nell'ordine in cui si susseguono nel DDL, presentano strutture analoghe a quelle del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio. In coerenza con il nuovo articolo 81 della Carta costituzionale (che non reca più il divieto di stabilire nuove spese o nuovi tributi con la legge di approvazione del bilancio) il nuovo bilancio ha natura di legge sostanziale anche con specifico riguardo alla sua seconda sezione, i cui stanziamenti (previsioni di entrata e di spesa), pur costruiti a legislazione vigente, possono essere modificati attraverso rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, de-finanziamenti o riprogrammazioni.

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

⁹ Previsti dall'art. 18 della L. n. 196 del 2009.

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

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

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

Si ricorda che, a partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria (poi DDL stabilità) conteneva una specifica clausola di copertura che dimostrava il rispetto del vincolo di copertura, presentando, in un apposito prospetto allegato, l'effetto finanziario complessivo delle varie misure che venivano considerate, sia per i maggiori oneri sia per le correlate coperture. La legge di contabilità e finanza pubblica prescrive l'osservanza del principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato (c.d. regola dell'equilibrio) che si sostanzia in un valore di saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici e che sia tale da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo. In conseguenza della nuova impostazione non è più presente il prospetto di copertura: non si richiede più la copertura degli oneri di natura corrente e l'osservanza del divieto di peggioramento del risparmio pubblico¹⁰ e di conseguenza non è svolta la verifica parlamentare sul rispetto della c.d. regola di copertura dei predetti oneri e sulle modalità dell'eventuale utilizzo dei margini di miglioramento del risparmio pubblico¹¹.

2.2.2. 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 tecnica¹² sia la Nota tecnico-illustrativa, prodotte a corredo del DDL

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

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

¹² In coerenza con la nuova impostazione del DDL bilancio anche la relazione tecnica è unica ed è riferita all'intero DDL bilancio.

bilancio devono recare, rispettivamente, gli elementi informativi e quelli di dettaglio che diano conto della prescritta coerenza (art. 21, commi 12-*bis*, lettera *c*), 12-*ter* e 12-*quater* della L. 196/2009).

In attuazione della nuova disciplina, sia la Camera dei deputati sia il Senato della Repubblica hanno proceduto alla predetta verifica con esito positivo. Nello specifico, nel parere al Presidente della Camera dei deputati reso dalla V Commissione (Bilancio tesoro e programmazione) della Camera¹³ nella seduta del 6 novembre 2018, è stato evidenziato che i valori del saldo netto da finanziare risultanti dal disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e il bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 appaiono coerenti con l'indebitamento netto programmatico risultante dai valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, come modificati alla luce degli effetti complessivi della manovra.¹⁴ La Presidenza della Camera dei deputati nella seduta del 6 novembre 2018, n. 177 ha reso comunicazione del citato parere.¹⁵

Si ricorda che la 5^a Commissione permanente del Senato, nella seduta n. 82 del 10 dicembre 2018, ha formulato il parere al Presidente del Senato ai sensi dell'art. 126, comma 4, del Regolamento del Senato¹⁶.

Il Presidente del Senato, nella seduta n. 69 del 10 dicembre 2018, ha quindi svolto le comunicazioni sul contenuto del DDL bilancio ai sensi della citata disposizione regolamentare¹⁷. Dopo aver premesso che il disegno di legge di bilancio, sulla base di quanto previsto dall'articolo 14 della legge n. 243 del 2012, non soggiace ad una regola di copertura ma ad una regola di equilibrio per effetto della quale il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare da esso risultante deve essere coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica¹⁸, ha ritenuto che i valori del saldo netto da finanziare risultanti dal disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 siano coerenti con l'indebitamento netto programmatico risultante dai valori tendenziali riportati nella

¹³ Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 6 novembre 2018, pag. 30- Esame per la verifica del contenuto proprio del disegno di legge di bilancio e conclusione - link: <http://www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2018&mese=11&giorno=06&view=&commissione=05&pagina=data.20181106.com05.bollettino.sede00020.tit00010#data.20181106.com05.bollettino.sede00020.tit00010>

¹⁴ Si rammenta che nel parere la Commissione ha ricordato che: *“per il nuovo disegno di legge di bilancio, 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 deve risultare coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica”*. Inoltre, sempre nel citato parere la Commissione ha ritenuto che le disposizioni del disegno di legge risultano conformi al contenuto proprio della legge di bilancio come determinato dalla legislazione vigente.

¹⁵ La comunicazione del Presidente della Camera dei deputati ha riguardato il parere della V Commissione permanente per la sola parte in cui la ritenuta conformità delle disposizioni del DDL bilancio al contenuto proprio della legge di bilancio.

¹⁶ Resoconto della seduta: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/SommComm/0/1084732/index.html>

¹⁷ Link: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/Resaula/0/1084756/index.html>

¹⁸ Senato della Repubblica, resoconto stenografico dell'Assemblea, 69° seduta, del 10 dicembre 2018, pag. 14.

nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2018, come modificati alla luce degli effetti complessivi della manovra.

2.2.3. L'ammissibilità di disposizioni di carattere espansivo.

Una volta osservata la regola dell'equilibrio, la prima sezione del DDL bilancio, a differenza di quanto stabilito dalla previgente normativa per il DDL stabilità, può ben contenere disposizioni di carattere complessivamente espansivo, ossia recanti minori entrate e/o maggiori spese. Non è stata infatti riproposta la norma di cui all'art. 11, comma 3, lettera *i*), della Legge n. 196 del 2009, ai sensi della quale la legge di stabilità doveva indicare le sole norme che comportassero aumenti di entrata o riduzioni di spesa¹⁹.

2.2.4. I divieti contenutistici

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

Durante la prima lettura²⁰, nella ricordata seduta n. 86 del 6 novembre 2018 della V Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati²¹, è stato evidenziato che un sostanziale ampliamento dei contenuti della manovra rispetto alla legge di stabilità deriva dal fatto che l'articolo 21, comma 1-*ter*, della legge n. 196 del 2009, nel definire i contenuti esclusivi della prima sezione, da un lato ha previsto la possibilità di introdurre norme di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari con decorrenza nel triennio di riferimento (lettera *b*)), dall'altro non ha riprodotto i contenuti della disposizione di cui all'abrogato articolo 11 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. Con riferimento alla verifica del contenuto proprio del disegno di legge di bilancio, è stato ricordato che, nell'ordinamento parlamentare, il predetto contenuto proprio rileva sia ai fini dello stralcio delle disposizioni estranee, rimesso al Presidente della Camera ai sensi

¹⁹ 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.

²⁰ Il disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2019, trasmesso dal Governo alla Camera dei Deputati, si componeva di 108 articoli.

²¹ Si veda la nota 27.

dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, sia quale criterio da impiegare per la valutazione dell'ammissibilità delle proposte emendative nel corso dell'esame parlamentare²². Infine il già citato parere, approvato dalla Commissione V della Camera dei Deputati, ha evidenziato che le disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2019 risultano conformi al contenuto proprio della legge di bilancio, come determinato ai sensi della vigente disciplina contabile.

Tuttavia la Corte dei Conti in tema di rispetto dei contenuti ammissibili evidenzia la presenza nella legge di bilancio di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità e della legge n. 243 del 2012; anche per il bilancio per il 2019 la Corte registra la presenza di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre norme prive di effetti finanziari netti, ovvero contenenti disposizioni microsettoriali o localistiche²³. La Corte evidenzia quindi che: *“gli effetti della presenza di norme difforme dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero dunque valutati alla luce delle conseguenze che derivano dalla violazione del quadro di regole “rinforzato”, che - come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - si pone come attuativo dell’art. 81 Cost.”*

2.2.5. Le modifiche riguardanti le Tabelle

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

Si ripropongono, invece, quali allegati del DDL bilancio le Tabelle A e B²⁴ che indicano, rispettivamente, le voci da includere nel Fondo speciale di parte corrente e nel Fondo speciale di conto capitale, con i relativi importi nel triennio. Detti fondi

²² L'esame per la verifica del contenuto proprio della legge di bilancio, di cui alla citata seduta n. 86 del 6 novembre 2018, ha evidenziato che le proposte emendative inammissibili, sono quelle che hanno ad oggetto materia estranea al contenuto proprio del disegno di legge di bilancio o che presentano una copertura finanziaria non conforme alla vigente disciplina contabile. Sono da ritenere sempre ammissibili per materia le proposte emendative volte a modificare disposizioni già presenti nel disegno di legge di bilancio.

²³ La Corte dei Conti, nella Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2018), pag. 41, riporta i seguenti esempi: il comma 100, relativo ai programmi di riqualificazione urbana; il comma 102, relativo alle modalità per sostenere la diffusione della micromobilità elettrica; i commi 675 e ss., che dettano le modalità per la valorizzazione e promozione dei beni demaniali delle coste italiane; il comma 750, che reca un contributo al Museo della civiltà istriano-fiumano-dalmata e all'Archivio-Museo storico di Fiume; il comma 751, modificativo di un decreto legislativo in materia di smaltimento degli pneumatici fuori uso; il comma 771, riguardante le modalità di assistenza legale della Consip S.p.A.; il comma 918, riguardante le opere di ripristino del Ponte San Michele tra Calusco e Paterno d'Adda.

²⁴ A.C. 1334, Tomo II, pagg. 275 e 276.

sono preordinati alla copertura finanziaria di iniziative legislative future e rappresentano una delle eventuali modalità di copertura finanziaria per gli emendamenti alla prima sezione, fermo restando il divieto di dequalificazione della spesa (da cui deriva la necessità di coprire oneri di parte corrente con le risorse contenute nella Tabella A e oneri di parte capitale con le risorse contenute nella Tabella B).

2.2.6. La nota tecnico-illustrativa

L'articolo 21, comma 12-*quater*, della Legge n. 196 del 2009 prescrive di allegare al disegno di legge di bilancio una nota tecnica illustrativa²⁵. La nota, aggiornata al fine di tener conto delle modifiche approvate dal Parlamento, è articolata in tre parti: la prima esplicita le procedure di riclassificazione e i principali passaggi contabili necessari per la costruzione del raccordo tra le previsioni di carattere finanziario contenute nella legge di bilancio per il triennio di interesse e quelle programmatiche del conto economico dello Stato costruito secondo lo schema dei conti europei Sec 2010²⁶; la seconda parte illustra la manovra di finanza pubblica (contenuto ed effetti sui saldi di finanza pubblica, gli interventi, le coperture ed il quadro programmatico del bilancio dello Stato); la terza parte infine espone il conto di cassa ed il conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Quanto al raccordo tra la legge di bilancio dello Stato per gli anni 2019-2021 ed il conto economico delle amministrazioni pubbliche, si fa rinvio alla Nota tecnica alla citata legge di bilancio ed alle Tabelle riportate che illustrano la coerenza dei saldi programmatici del bilancio dello Stato e gli obiettivi programmatici di finanza pubblica contenuti nell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica del mese di dicembre 2018²⁷. Il raccordo sconta anche gli effetti della revisione del conto tendenziale della pubblica amministrazione nel suo complesso e del comparto Stato nello specifico, dovuta alla revisione del quadro macroeconomico intercorsa tra l'approvazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018 e della legge di bilancio 2019. Si è precisato che l'adeguamento del bilancio dello Stato al mutato quadro di riferimento macroeconomico avverrà in sede di predisposizione del disegno di legge di assestamento del bilancio 2019.

Si sottolinea che il bilancio dello Stato 2019 è integrato con gli effetti finanziari del decreto-legge n. 119 del 2018²⁸ (come presentato alle Camere) che costituisce parte

²⁵ http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/

²⁶ A partire dalla Notifica relativa alla procedura sui *deficit* eccessivi di ottobre 2014, gli Stati membri dell'Unione europea hanno adottato il Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013 (Sec 2010) in sostituzione del precedente Regolamento CE del Consiglio, n. 2223/1996 (Sec 95).

²⁷ Il documento è stato pubblicato in data 3 gennaio 2019 sul sito *internet* del Ministero dell'economia e delle finanze al seguente indirizzo internet: https://www.aranagenzia.it/attachments/article/9476/AggiornamentoQM-economico_e_di_FP.pdf

²⁸ Si tratta del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119 recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 247 del 23 ottobre 2018.

integrante della manovra di finanza pubblica²⁹. Sul punto la Corte dei Conti³⁰ osserva che con il ricordato decreto si ripropone la parziale compensazione degli oneri derivanti dalla legge di bilancio, mediante l'uso di una normativa "terza", che entra comunque a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra in quanto utilizza risorse provenienti dal decreto-legge indicato, facendole confluire in un fondo di spesa utilizzato poi dalla legge di bilancio. È una soluzione "*dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative a cui è stato possibile ricorrere in presenza di un decreto-legge emanato prima della presentazione del disegno di legge di bilancio (quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio)*". Si ripropone la modalità mediante la quale si attingono risorse esterne alla legge di bilancio, così come fatto nelle precedenti legislature³¹.

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.

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

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

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

²⁹ Inoltre, in relazione alle misure adottate nel corso del 2018, la relazione illustrativa dell'A.C. 1334 (p. 20) evidenzia alcuni decreti legge i quali, pur non avendo determinato modifiche significative al saldo netto da finanziare, hanno comunque fornito, secondo il Governo, un effetto di ricomposizione della spesa nel triennio 2019-2021:

- il D.L. n. 55 del 2018 in favore dei territori colpiti dal sisma Centro Italia;
- il D.L. n. 87 del 2018 per la dignità dei lavoratori e delle imprese;
- il D.L. n. 109 del 2018 per la città di Genova e la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti;
- il D.L. n. 113 del 2018, in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica.

³⁰ Si veda la relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2018), pag. 135 e seg.

³¹ La Corte, nella citata relazione quadrimestrale, pag. 37, osserva ancora che: "*Ciò ripropone indirettamente la necessità di riflettere sul mantenimento dell'attuale configurazione dell'istituto del provvedimento collegato in quanto avulso dalla sessione di bilancio, anche se tale configurazione deriva da un'esperienza in cui la manovra risultava disseminata in vari provvedimenti e l'unificazione da ultimo intervenuta nell'unitaria legge di bilancio ha rappresentato, da questo punto di vista, un elemento di razionalizzazione delle modalità di approvazione della manovra di bilancio, confinando la figura del "collegato" alla realizzazione degli obiettivi del programma del Governo*".

- b) dell'aggiornamento delle previsioni per le spese per oneri inderogabili³² e fabbisogno³³;
- c) delle rimodulazioni proposte delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi³⁴;
- d) degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione.

La Corte dei Conti³⁵ rappresenta che le modifiche all'ordinamento contabile approvate a partire dal 2016 hanno rivisitato profondamente la struttura della decisione di bilancio, in particolar modo per la sezione II, nonché la connessa documentazione³⁶.

2.3.1. Le entrate finalizzate per legge

Il ddl di bilancio 2019 costituisce il terzo anno di applicazione della nuova normativa introdotta con le riforme operate nel 2016 dalla legge n.163 del 2016 e dai decreti legislativi n. 90³⁷ e n. 93³⁸ del 2016 (in particolare per effetto dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 90 del 2016)³⁹.

³² 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.

³³ Le spese di adeguamento al fabbisogno sono quelle, diverse dagli oneri inderogabili e da fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle Amministrazioni.

³⁴ 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.

³⁵ Per approfondimenti in merito a questa parte si veda Corte dei Conti, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri – quadrimestre settembre-dicembre 2018; pag. 48 e segg..

³⁶ Si legge nella citata relazione della Corte dei Conti (quadrimestrale settembre/dicembre 2018), pag. 49, che: *“Ne risulta modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifiinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente”*.

³⁷ Come modificato dalle norme di cui al D. Lgs. n. 116 del 2018.

³⁸ Come integrato dalle disposizioni di cui al D.Lgs n. 29 del 2018.

³⁹ 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.

La relazione alla sezione seconda del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente⁴⁰ ha sottolineato che: *“Il principio di unità del bilancio dello Stato stabilisce che ogni spesa sia finanziata con una quota del complesso delle entrate e che ogni entrata finanzi una quota della spesa, stabilendo così il divieto dei tributi di scopo, a meno di eccezioni previste dalla legge come le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate⁴¹. Le riassegnazioni di entrate consentono di effettuare in corso d’anno variazioni al bilancio per incrementare la disponibilità di taluni capitoli di spesa a fronte di risorse già affluite in specifici capitoli di entrata. Un ricorso frequente e per dimensioni rilevanti a questo strumento indebolisce la funzione allocativa del bilancio e può inficiare la capacità di programmazione finanziaria delle amministrazioni. Tuttavia, nel corso degli anni, alcune entrate finalizzate per legge hanno dimostrato una dinamica stabile e prevedibile, tale da consentire la programmazione della spesa a essa collegata”*.

Ai sensi dell’articolo 23, comma 1-*bis*, della legge n. 196 del 2009, le Amministrazioni hanno proceduto, in sede di formazione del bilancio, ad iscrivere negli stati di previsione della spesa – e in quello di entrata - gli importi relativi a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio quali entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività⁴².

La procedura, cosiddetta “stabilizzazione delle riassegnazioni”, rende disponibili già a inizio anno, gli stanziamenti corrispondenti a entrate finalizzate per legge i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo, favorendo l’operatività delle strutture e riducendo il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso d’esercizio⁴³.

Come lo scorso anno, la stabilizzazione delle riassegnazioni ha riguardato tutti i Ministeri, a eccezione del Ministero degli esteri e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per i quali i proventi riassegnabili non sono sufficientemente determinabili o presentano carattere di aleatorietà. Nel complesso, il disegno di legge di bilancio 2019-2021 include la stabilizzazione di proventi finalizzati per legge che si prevede di incassare, per un ammontare di circa 1.470 milioni in entrata per ciascun anno e 1.424 milioni di euro in uscita per il 2019⁴⁴, come esposto nella tabella seguente⁴⁵:

⁴⁰ Si veda in particolare A.C 1334, pag. 31 e ss.

⁴¹ Articolo 24, legge n. 196 del 2009.

⁴² Per approfondimenti si veda la [circolare n. 1](#) del MEF – RGS prot. 7119 del 15/01/2019 – U.

⁴³ Si ricorda che con il nuovo comma 6-*bis* dell’art. 36 della legge n. 196 del 2009, introdotto dall’art. 5 del D.Lgs. n. 116 del 2018, si prevede che, in apposito allegato conoscitivo al rendiconto generale dello Stato, con riferimento alle entrate finalizzate per legge sono illustrati per ciascun Ministero e per unità elementare di bilancio dell’entrata e della spesa, le entrate affluite e le spese sostenute nell’esercizio in relazione ai servizi e alle attività prestati dalle amministrazioni centrali a favore di soggetti pubblici o privati, con separata indicazione di ciascuna voce di spesa.

⁴⁴ Per approfondimenti si veda il dossier Senato/Camera del 10 dicembre 2018 schede di lettura A.S. 981, sezione II - Analisi del bilancio dello Stato.

⁴⁵ Fonte: A.C. 1334, Tomo I, pag. 34.

Tabella 1 - Entrate riassegnabili stabilizzate in previsione di spesa 2019-2021*(importi in milioni di euro)*

	IMPORTI STABILIZZATI		
	2019	2020	2021
ECONOMIA E FINANZE	1.096,7	1.096,7	1.096,7
SVILUPPO ECONOMICO	55,5	55,5	55,5
GIUSTIZIA	5,6	5,6	5,6
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	1,5	1,5	1,5
INTERNO	66,4	66,4	66,4
AMBIENTE	29,7	29,7	29,7
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	59,3	59,4	59,4
DIFESA	67,5	67,5	67,5
POLITICHE AGRICOLE	5,2	5,2	5,2
BENI CULTURALI	27,6	27,6	27,6
SALUTE	8,9	8,9	8,9
TOTALE	1.424	1.424	1.424

2.3.2. La flessibilità di bilancio

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

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

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

ovvero per la 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) sia in fase gestionale.

In materia, l'articolo 23, comma 3, consente, infatti, con la seconda sezione, **all'interno** di ciascuno **stato di previsione** per motivate esigenze e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati⁴⁶:

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

- delle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative a fattori legislativi anche **tra missioni diverse** ivi incluse le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni di spesa in conto capitale rimodulate ai sensi dell'art. 30, comma 2⁴⁷ (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**⁴⁸, 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 legislativi⁴⁹. Si

⁴⁶ La specificazione riferita ai saldi programmati è stata introdotta con l'art. 4, comma 1, lett. b), del D. Lgs. n. 116 del 2018.

⁴⁷ Il riferimento alle possibilità di rimodulazione alle dotazioni di spesa in conto capitale ed alle dotazioni finanziarie rimodulate ai sensi dell'art. 30, comma 2 è stato introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. b), del D. Lgs. n. 116 del 2018.

⁴⁸ Il comma 1-ter dell'articolo 23 della legge di contabilità (introdotto dall'art. 1, comma 1, del D. Lgs. n. 93 del 2016, attuativo della delega in materia di potenziamento del bilancio di cassa) stabilisce che, ai fini della predisposizione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, le previsioni pluriennali di competenza e di cassa iscritte nel bilancio dello Stato sono formulate mediante la predisposizione di un apposito piano finanziario dei pagamenti (detto Cronoprogramma), recante dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel triennio, distinguendosi la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza. È altresì stabilito che le dotazioni di competenza, in ciascun anno, si adeguino a tale piano, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla normativa vigente.

⁴⁹ In sostanza, le variazioni di autorizzazioni legislative di spesa, sia di parte corrente sia a carattere pluriennale in conto capitale, prima effettuate con le **tabelle C, D ed E della legge di stabilità**, ai sensi dell'ex articolo

tratta di operazioni che, nel quadro normativo previgente, erano operate dalla legge di stabilità attraverso le tabelle C, D, ed E. Le variazioni non sono più rappresentate in via autonoma ma riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio e mantengono evidenza contabile solo per finalità conoscitive. Il nuovo comma 3-ter dell'articolo 23 della legge di contabilità prevede infatti che in appositi allegati al DDL bilancio siano indicati, per ciascun Ministero e per ciascun programma, le autorizzazioni legislative di spesa di cui si propone la modifica ed i corrispondenti importi. Gli allegati sono aggiornati all'atto del passaggio del DDL bilancio tra i due rami del Parlamento⁵⁰.

Si rammenta, inoltre, per completezza, che il D.Lgs. n. 90 del 2016 ha introdotto maggiori ambiti di **flessibilità anche nella fase gestionale** del bilancio, con l'obiettivo di assicurare una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse e velocizzare i pagamenti in linea con i tempi previsti dalle norme vigenti; tuttavia le innovazioni recate dal decreto legislativo n. 116 del 2018, correttivo del citato decreto legislativo n. 90 del 2016 in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, prevedono in particolare nuovi allegati al disegno di legge di bilancio, precisazioni sulle regole di rimodulazione delle risorse in fase di previsione, modifiche al processo di soppressione delle contabilità speciali e l'introduzione di meccanismi di flessibilità in gestione tramite i cosiddetti fondi scorta. Inoltre, innovazioni sono state recate anche dal decreto legislativo n. 29 del 2018, correttivo del decreto legislativo n. 93 del 2016 inerente il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, che concernono, in particolare, il nuovo meccanismo di determinazione della fase dell'assunzione dell'impegno di spesa e il nuovo concetto di accertamento qualificato sul lato delle entrate⁵¹.

Si rileva che la flessibilità in formazione è stata esercitata in misura più estesa rispetto al passato, ma in misura limitata rispetto al totale della spesa potenzialmente interessata (pari a circa il 4% delle dotazioni finanziarie previste per i fattori legislativi a legislazione vigente).

2.3.3. Le rimodulazioni proposte nel DDL bilancio 2019

Le rimodulazioni in senso “**verticale**”, ossia variazioni compensative nell'anno tra spese predeterminate da leggi vigenti (fattori legislativi), hanno determinato una riallocazione complessiva della spesa pari a 1,9 milioni di euro nel 2019 che ha interessato principalmente il Ministero dei beni culturali (80% delle variazioni

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.

⁵⁰ Per la prima lettura A.C. 1334, Tomo I, pag. 290 e ss. per la seconda lettura A.S. 981, Allegato, pag. 340 e ss. (Allegati conoscitivi: rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti previsti a legislazione vigente). Si evidenzia che le variazioni contenute nell'allegato all'AS 981 rendono conto anche delle modifiche derivanti dalle disposizioni contenute nel DL 109/2018 che, come si ricorda, costituisce parte integrante della manovra di finanza pubblica.

⁵¹ Per approfondimenti si veda A.C. 1334, Tomo I, pag. 25 e ss. In particolare il Riquadro II.1 ed il Riquadro II.2.

effettuate) per consentire il ripiano dei pignoramenti di alcuni conti di tesoreria a seguito di esecuzione di sentenze contro l'amministrazione e per spese di restauro.

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

(importi in milioni di euro)

	FLESSIBILITA' VERTICALE			
	2019	2020	2021	Totale rimodulazioni triennio
SVILUPPO ECONOMICO	0,04	-	-	0,04
LAVORO	0,02	0,02	0,02	0,06
INTERNO	0,4	0,2	0,2	0,7
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI		10,0		10,0
BENI CULTURALI	1,4			1,4
TOTALE RIMODULAZIONI VERTICALI	1,9	10,2	0,2	12,3

Fonte: A.C. 1334, Tomo I, pag. 31.

Le rimodulazioni in senso **“orizzontale”** ovvero tra esercizi finanziari diversi, hanno avuto un impatto più rilevante, soprattutto sugli stanziamenti in conto capitale per effetto degli adeguamenti al cronoprogramma⁵². La rimodulazione pluriennale degli stanziamenti operata nel DDL iniziale è stata di 2,2 miliardi di euro, posticipati dal 2019 agli esercizi finanziari successivi e, in particolare, al 2020 (+534 milioni) e al 2021 (+1,9 miliardi). Una quota significativa delle rimodulazioni ha interessato il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con lo spostamento in avanti circa 1,8 miliardi di stanziamenti di competenza del Fondo per gli investimenti dell'ANAS dal 2019 agli anni 2020 e 2021, per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma).

⁵² 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.

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

(importi in milioni di euro)

	FLESSIBILITA' ORIZZONTALE			
	2019	2020	2021	Anni successivi
ECONOMIA E FINANZE	56,7	-1.345,2	1.411,4	-122,9
SVILUPPO ECONOMICO	-41,4	56,5	155,4	-170,5
GIUSTIZIA	-10			10
INTERNO	-81,8	65,1		16,7
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	-1.885,7	1.728	157,7	
DIFESA	-169,6	79,9	206,9	-117,3
SALUTE	-50	-50	-16,7	116,7
TOTALE RIMODULAZIONI ORIZZONTALI	-2.181,7	534,3	1.914,7	-267,3

Fonte: A.C. 1334, Tomo I, pag. 31.

Con il disegno di legge di bilancio per il 2019-2021, le amministrazioni centrali hanno altresì potuto esercitare la facoltà, con riferimento alle sole autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale non permanenti, di reiscrizione, con la legge di bilancio, delle somme stanziata annualmente nel bilancio dello Stato non impegnate alla chiusura dell'esercizio nella competenza degli esercizi finanziari successivi, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti (art. 30, co. 2). Nel complesso, l'esercizio di questa nuova facoltà, esercitata soltanto da 6 Ministeri, ha prodotto 65,5 milioni di euro di stanziamenti non impegnati in conto competenza 2018 che sono stati reiscritti per la maggior parte nella competenza dell'esercizio 2019.

Le autorizzazioni legislative per le quali è stata esercitata tale facoltà sono evidenziate in apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa⁵³.

Il disegno di legge di bilancio 2019-2021 conferma l'articolazione in 34 missioni della struttura contabile, con 176 programmi (un programma in più rispetto al 2018) che si ricorda costituiscono le unità di voto parlamentare.

Le azioni (713) sono rappresentate in un prospetto dell'atto deliberativo, seppure a soli fini conoscitivi. Sempre a fini conoscitivi, la tabella per unità di voto di ciascuno stato di previsione della spesa riporta l'articolazione in azioni di ogni unità di voto.

La Relazione illustrativa al disegno di legge (A.C. 1334) precisa che rispetto alla legge di bilancio 2018, il disegno di legge di bilancio 2019-2021 tiene conto del riordino delle attribuzioni in materia di turismo disposto con il D.L. 12 luglio 2018, n. 86, che trasferisce a partire dal 2019 le competenze sulle politiche del turismo e le relative funzioni precedentemente esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (ora Ministero per i beni e le attività culturali) al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (ora Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo). Nel DDL bilancio è presente una appendice

⁵³ Per approfondimenti si veda il dossier Senato/Camera del 10 dicembre 2018 schede di lettura A.S. 981, sezione II - Analisi del bilancio dello Stato, pag. 13 e ss.

dedicata alla “Struttura per missioni e programmi del bilancio dello Stato” (A.C. 1334, tomo I, pag. 59 e ss.), nella quale sono esposte le modifiche alla struttura.

La tabella che segue mostra l’ammontare complessivo delle risorse finanziarie delle missioni del bilancio per il 2019, sia a legislazione vigente (BLV) che a bilancio integrato, come risultante a seguito dell’esame alla Camera (A.S. 981), a raffronto con gli stanziamenti previsti nel bilancio assestato riclassificato 2018⁵⁴.

Tabella 4 - Spesa per missioni, confronto tra bilancio a legislazione vigente (BLV) 2019, bilancio integrato 2019 (A.S. 981) e assestamento 2018

Missione	2018	Differenza 2018/ 2019 (BLV)		2019		
		Variazione assoluta	%	BLV	Manovra	Bilancio integrato AS 981
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.263	-24	-1,1	2.239	42	2.281
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	581	25	4,3	606	0	606
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	117.844	1.188	1,0	119.032	265	119.297
4. L'Italia in Europa e nel mondo	25.289	-190	-0,8	25.099	1.036	26.135
5. Difesa e sicurezza del territorio	20.814	29	0,1	20.843	-85	20.758

⁵⁴ Per approfondimenti si veda il già citato dossier Senato/Camera del 10 dicembre 2018 schede di lettura A.S. 981, sezione II - Analisi del bilancio dello Stato, pag. 38 e ss.

Missione	2018	Differenza 2018/ 2019 (BLV)		2019		
		Variazione assoluta	%	BLV	Manovra	Bilancio integrato AS 981
6. Giustizia	8.736	38	0,4	8.774	-23	8.751
7. Ordine pubblico e sicurezza	11.219	-46	-0,4	11.173	45	11.218
8. Soccorso civile	6.393	-516	-8,1	5.877	922	6.799
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	838	-42	-5,0	796	45	841
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	331	-121	-36,6	210	-16	194
11. Competitività e sviluppo delle imprese	24.860	160	0,6	25.020	440	25.460
12. Regolazione dei mercati	17	26	153	43	0	43
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	13.392	78	0,6	13.470	-1.574	11.896
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	6.015	-2.536	-42,2	3.479	50	3.529
15. Comunicazioni	588	123	20,9	711	3	714
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	257	-83	-32,3	174	90	264
17. Ricerca e innovazione	3.030	322	10,6	3.352	64	3.416
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.236	-44	-3,6	1.192	-4	1.188
19. Casa e assetto urbanistico	330	36	10,9	366	-3	363
20. Tutela della salute	2.234	-98	-4,4	2.136	-850	1.286
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.349	304	12,9	2.653	-24	2.629
22. Istruzione scolastica	46.611	1.631	3,5	48.242	125	48.367
23. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.245	68	0,8	8.313	56	8.369
24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.979	1.002	2,9	34.981	7.193	42.174
25. Politiche previdenziali	92.871	-178	-0,2	92.693	6.881	99.574
26. Politiche per il lavoro	10.618	-118	-1,1	10.500	-7	10.493
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.666	97	2,6	3.763	-391	3.372
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.125	485	9,5	5.610	800	6.410
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	88.337	1.509	1,7	89.846	534	90.380
30. Giovani e sport	810	-100	-12,3	710	28	738
31. Turismo	43	0	0,0	43	1	44
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4.459	-1.065	-23,9	3.394	-161	3.233
33. Fondi da ripartire	9.354	-187	-2,0	9.167	4.541	13.708
34. Debito pubblico	293.860	9.175	3,1	303.035	15	303.050
Totale	846.592	10.952	1,3	857.544	20.040	877.584

Fonte: per BLV ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 – Tomo I, pag. 16); per bilancio integrato: Nota di variazioni (A.C. 1334/1).

Per il **2019**, gli effetti della **manovra** sulle spese complessive ammontano a **maggiori spese** per oltre **20 miliardi di euro**, determinati per circa 19,1 miliardi

dall'articolato (sezione I) e per 985 milioni da rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni (di cui una quota pari a 428 milioni imputabile alle maggiori spese determinate dal D.L. n. 119/2018, i cui effetti contabili sono già scontati nella sezione II).

2.3.4. La nuova nota di variazioni

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

In relazione alla manovra 2019 la prima Nota di variazioni al bilancio è stata presentata alla Camera⁵⁵ ed è stata esaminata sia dalla V Commissione permanente sia dall'Assemblea l'8 dicembre 2018⁵⁶ (cfr. gli allegati 2 e 3).

La successiva Nota di variazioni al bilancio è stata presentata al Senato il 22 dicembre 2018⁵⁷ ed è stata parimenti esaminata dalla 5^a Commissione permanente e dall'Assemblea lo stesso giorno⁵⁸.

Al fine di consentire una rappresentazione di sintesi dell'impatto finanziario del DDL bilancio, in esito alla seconda lettura del Senato si riportano di seguito, due prospetti, allegati alla nota di variazioni, che recano evidenza, in termini di competenza e cassa e per l'anno 2019 delle variazioni finanziarie al DDL bilancio conseguenti agli emendamenti approvati, con distinta rappresentazione degli effetti riferibili a ciascuna sezione del DDL⁵⁹.

⁵⁵ A.C. 1334/I

⁵⁶ Rispettivamente nella seduta n. 110 e nella seduta n. 97.

⁵⁷ Si veda da [A.S. 981/1-bis](#) a [A.S. 981/14-bis](#).

⁵⁸ Si veda il [resoconto stenografico](#) della seduta dell'Assemblea n. 77 del 22/12/2018, pagg. 99-100.

⁵⁹ Si fa rinvio alla nota di variazioni per la rappresentazione, in analoghi prospetti di sintesi, delle variazioni finanziarie in termini di competenza e cassa al DDL bilancio per gli anni 2020 e 2021 conseguenti agli emendamenti approvati dall'altro ramo del Parlamento.

II NOTA DI VARIAZIONI 2019 INTEGRATO (SEZIONE II SEZIONE I)
COMPETENZA

(valori espressi in milioni di Euro)

	Sez. II DLB + I nota variazioni 2019	Sezione I Effetti finanziari DLB + I nota variazioni 2019	Bilancio integrato (Sez. I + Sez. II) 2019	Sezione II Emendamenti	Sezione I Emendamenti	Sezione II risultante	Sezione I risultante	Integrato (Sez. II Sez. I) + emendamenti 2019
ENTRATE								
Tit. 1	519.417	- 6.622	512.795	-	418	519.417	- 6.205	513.212
Tit. 2	64.902	- 1.757	63.145	10	12	64.912	- 1.745	63.167
Tit. 3	2.259	-	2.259	-	-	2.259	-	2.259
<i>Entrate finali</i>	586.578	-8.380	578.199	10	430	586.588	- 7.950	578.638
SPESE								
Tit. 1 (netto interessi)	500.740	13.898	514.638	36	- 5.285	500.776	8.613	509.389
<i>Interessi</i>	78.883	15	78.898	0	0	78.883	15	78.898
Tit. 2	47.397	5.143	52.540	- 1.779	- 1.057	45.618	4.086	49.704
<i>Spese finali</i>	627.020	19.055	646.076	- 1.743	- 6.342	625.277	12.714	637.991
Risultati differenziali								
Risparmio pubblico	4.696	-22.292	-17.596	-26	5.715	4.670	-16.578	-11.908
Saldo netto da finanziare	-40.442	-27.435	-67.877	1.753	6.772	-38.689	-20.663	-59.352
Ricorso al mercato	-271.950	-27.435	-299.385	1.753	6.772	-270.198	-20.663	-290.861

II NOTA DI VARIAZIONI 2019 INTEGRATO (SEZIONE II SEZIONE I)
CASSA

(valori espressi in milioni di Euro)

	Sez. II DLB + I nota variazioni 2019	Sezione I Effetti finanziari DLB + I nota variazioni 2019	Bilancio integrato (Sez. I + Sez. II) 2019	Sezione II Emendamenti	Sezione I Emendamenti	Sezione II risultante	Sezione I risultante	Integrato (Sez. II Sez. I) + emendamenti 2019
ENTRATE								
Tit. 1	492.107	- 6.622	485.485	-	425	492.107	- 6.198	485.909
Tit. 2	49.780	- 1.757	48.023	9,5	12	49.789	- 1.745	48.044
Tit. 3	2.214	-	2.214	-	-	2.214	-	2.214
<i>Entrate finali</i>	544.101	-8.380	535.721	10	437	544.111	- 7.943	536.168
SPESE								
Tit. 1 (netto interessi)	530.259	13.898	544.157	36	- 5.285	530.295	8.613	538.908
<i>Interessi</i>	79.884	15	79.899	0	0	79.884	15	79.899
Tit. 2	52.526	5.124	57.650	- 2.579	- 1.073	49.947	4.051	53.999
<i>Spese finali</i>	662.670	19.036	681.706	- 2.543,194	- 6.357,05	660.126	12.679	672.806
Risultati differenziali								
Risparmio pubblico	-68.257	-22.292	-90.549	-26	5.722	-68.283	-16.571	-84.853
Saldo netto da finanziare	-118.569	-27.416	-145.985	2.553	6.794	-116.016	-20.622	-136.638
Ricorso al mercato	-350.077	-27.416	-377.493	2.553	6.794	-347.525	-20.622	-368.147

2.3.5. Il rapporto annuale sulle spese fiscali

Il terzo Rapporto annuale sulle spese fiscali (2018) è allegato allo stato di previsione delle entrate del disegno di legge di bilancio per l'anno 2019. Il Rapporto elenca un

totale di 513 spese fiscali, rispetto alle 466 del rapporto 2017 suddividendole per 19 missioni di spesa considerate nel bilancio dello Stato⁶⁰.

Un elemento di novità di questo Rapporto, rispetto ai due precedenti, è il confronto tra le misure fiscali e gli interventi di spesa⁶¹ volto a fornire indicazioni su eventuali sovrapposizioni e duplicazioni tra agevolazioni fiscali e spese in senso proprio. Dall'esame delle tabelle emergono differenze rilevanti in termini di finalità, obiettivi e platea di beneficiari. Sono, inoltre, riportate le spese fiscali locali (tavola 6), ovvero quelle riferite agli enti territoriali di governo distinte per i vari tipi di tributo.

Per l'anno 2019, le 513 spese fiscali ammontano complessivamente a - 61,1 miliardi di euro (-59,6 nel 2020 e -58,6 nel 2021). Nel 2019 la maggior parte delle spese fiscali incide sull'IRPEF: -39,2 miliardi di euro (64,3%) e secondariamente sulle imposte di registro, di bollo e ipo- castatali: -5,7 miliardi di euro (9,3%)⁶².

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

Nella determinazione dei saldi di bilancio del triennio in esame, 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 2017⁶³; 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 crescita⁶⁴ e quindi di maggiori entrate tributarie e contributive di seguito rappresentate:

⁶⁰ La missione 29, politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica, è quella che presenta il numero più elevato di spese fiscali (115), seguita dalla missione 24, diritti sociali, politiche sociali e famiglia (85), dalla missione 11, competitività e sviluppo delle imprese (62) e dalla missione 26, politiche per il lavoro (45)).

⁶¹ Tavola 12.

⁶² Per una analisi approfondita del rapporto 2017, cfr. "Le spese fiscali in Italia. Il Rapporto annuale 2017", Documento di analisi n. 22, Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, agosto 2018.

⁶³ 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.

⁶⁴ Si ricorda che la RT annessa al citato disegno di legge di bilancio per il 2017 (A.C. 4127) ha quantificato effetti di retroazione per il 2017 in 350 mln di euro, per il 2018 in 1.050 mln di euro e per il 2019 in 2.200 mln di euro derivanti essenzialmente dalla maggiore crescita per le retribuzioni private, per i consumi nominali e soprattutto per gli investimenti in opere pubbliche, la messa in sicurezza di infrastrutture scolastiche e viarie in chiave antisismica, nonché per gli investimenti in beni strumentali allo svolgimento delle attività economiche. Per approfondimenti si veda il documento di base del servizio Bilancio del Senato n. 55 del maggio 2017 relativo alla decisione di bilancio per il triennio 2017-2019. Si richiama l'attenzione sul fatto che, in quell'occasione, pur avendo stimato e contabilizzato rilevanti effetti di retroazione, la RT era stata estremamente sintetica nel dare conto degli effetti stessi; analogo rilievo era stato espresso anche dalla Corte dei conti in: Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016 - pag. 50.

(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 macro economico sul PIL ascrivibile al complesso delle misure e delle politiche attuate con la manovra di bilancio⁶⁵. In tale prospettiva, si analizzano e quantificano gli effetti indiretti ed indotti⁶⁶ nel loro insieme in un'ottica più ampia rispetto alla valutazione degli effetti finanziari a livello di singolo settore⁶⁷.

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

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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

⁶⁷ Effetti di norma stimati dalla RT associata alla misura.

realizzazione di tali effetti e la loro stima (anche per i profili di imputazione temporale dell'impatto), appare necessaria grande attenzione; inoltre le stime devono essere supportate ed illustrate con elementi e informazioni approfondite che consentano di ripercorrere il procedimento logico-matematico attraverso il quale si è giunti alla determinazione dei valori ed alla loro distribuzione nell'arco temporale della manovra.

2.3.7. La questione della Relazione tecnica

Nel merito la Corte dei Conti⁶⁸ evidenzia quale profilo problematico il grado di dettaglio e di esaustività della Relazione tecnica concernente la legislazione vigente. Sul punto sarebbe stata necessaria un'attenzione particolare al fine di consentire una verifica della sostenibilità del quadro tendenziale⁶⁹ presentato ed al contempo permetterne una ricostruzione almeno nelle linee generali. Sul punto la Corte stessa rammenta di aver richiesto, da più anni, un ampliamento di documentazione che consentisse di chiarire, nel dettaglio, i criteri di costruzione dei tendenziali, considerando l'esigenza di garantire l'attendibilità sia del quadro di finanza pubblica, sia delle stesse coperture del processo legislativo ordinario⁷⁰.

2.3.8. La manovra per il triennio 2019-2021 (dati di sintesi)

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

Descrizione Norma	Spesa Entrata	Natura	SALDO NETTO DA FINANZIARE			FABBISOGNO			INDEBITAMENTO		
			2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
TOTALE ENTRATE			-7.949,6	1.741,3	7.702,1	-4.287,5	5.021,8	8.345,2	-5.054,5	4.890,6	8.502,0
TOTALE SPESE			12.901,8	16.836,2	16.692,3	12.401,5	17.727,6	16.909,2	11.349,5	17.473,6	16.704,2
TOTALE ARTICOLATO			-20.851,3	-15.094,9	-8.990,2	-16.689,0	-12.705,8	-8.564,0	-16.404,0	-12.583,0	-8.202,2

⁶⁸ Per approfondimenti si veda la già citata relazione della Corte dei Conti (quadrimestrale settembre/dicembre 2018), pag. 56 ed seg.

⁶⁹ In merito ad esempio alla quota di futura legislazione onerosa eventualmente incorporata nel quadro tendenziale o all'affidabilità delle clausole di salvaguardia esistenti a legislazione vigente.

⁷⁰ Una relazione tecnica particolareggiata consentirebbe: di comprendere i criteri seguiti nella costruzione della previsione (al fine di verificarne l'attendibilità); di stabilire se e quanta parte della futura legislazione onerosa sia incorporata; di individuare effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino le risultanze tendenziali; di valutare la sostenibilità sia delle clausole di salvaguardia presenti nei programmi di spesa sia delle clausole di invarianza. La legge di contabilità prevede che nella relazione tecnica si dia conto dei criteri essenziali utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-bis), delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella sezione seconda.

Bilancio di previsione dello Stato esercizio finanziario 2019 e Bilancio pluriennale 2019-2021. (Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari in milioni di euro)

Descrizione Norma	Spesa Entrata	Natura	SALDO NETTO DA FINANZIARE			FABBISOGNO			INDEBITAMENTO		
			2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
MANOVRA SEZIONE II											
TOTALE RIFINANZIAMENTI			2.614,2	4.194,0	1.674,0	1.794,2	3.044,0	894,0	794,2	2.044,0	894,0
Spesa parte corrente			659,2	2.199,0	679,0	659,2	2.199,0	679,0	659,2	2.199,0	679,0
Spesa conto capitale			1.955,0	1.995,0	995,0	1.135,0	1.195,0	215,0	135,0	195,0	215,0
Entrate tributarie/correnti			0,0	0,0	0,0	0,0	350,0	0,0	0,0	350,0	0,0
TOTALE RIPROGRAMMAZIONI			-2.240,0	-4.200,0	4.240,0	-3.090,0	800,0	890,0	-3.090,0	800,0	890,0
Spesa parte corrente											
Spesa conto capitale			-2.240,0	-4.200,0	4.240,0	-3.090,0	800,0	890,0	-3.090,0	800,0	890,0
TOTALE DEFINAZIAMENTI			-1.758,1	-768,6	-614,9	-2.522,6	-696,0	-696,6	-2.522,6	-876,0	-696,6
Spesa parte corrente			-481,2	-558,1	-412,4	-481,2	-558,1	-412,4	-481,2	-558,1	-412,4
Spesa conto capitale			-1.276,9	-210,5	-202,4	-2.043,2	-319,7	-286,0	-2.043,2	-319,7	-286,0
Entrate tributarie/correnti			0,0	0,0	0,0	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8
Decreto legge n. 119/2018			0,0	0,0	0,0	39,3	39,2	51,3	39,27	39,18	51,35
Entrate tributarie	e	t	427,8	1.503,6	2.053,4	459,8	2.108,0	2.823,0	459,8	2.108,0	2.823,0
Effetti riflessi- Entrate tributarie/ contributive	e	t/c	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entrate extratributarie	e	ext	-0,2	-0,2	-0,2	-13,4	110,8	148,3	-13,4	110,8	148,3
Entrate contributive	e	co	0,0	0,0	0,0	-1,0	358,0	458,0	-1,0	358,0	458,0
Entrate in conto capitale	e	ka	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese correnti	s	c	391,3	1.307,9	2.053,2	390,3	1.642,1	2.477,9	390,3	1.642,1	2.477,9
Spese in conto capitale	s	k	36,3	195,5	0,0	15,8	895,5	900,0	15,8	895,5	900,0
	e		427,6	1.503,4	2.053,2	445,4	2.576,8	3.429,3	445,4	2.576,8	3.429,3
	s		427,6	1.503,4	2.053,2	406,1	2.537,6	3.377,9	406,1	2.537,6	3.377,9
TOTALE MANOVRA DLB			-19.467,4	-14.320,3	-14.289,4	-12.831,4	-15.634,7	-9.600,1	-11.546,4	-14.511,9	-9.238,3

Come si evince dalla tabella riepilogativa, la manovra del DDL bilancio⁷¹, espressa dalla sezione I (articolato) e dalla sezione II (nella parte relativa ai rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti)⁷², determina un peggioramento del saldo netto da finanziare rispetto alla legislazione vigente di 19.467 mln per il 2019, 14.320 mln per il 2020 e 14.289 mln per il 2021. Quanto all'indebitamento netto, il peggioramento è di circa 11.546 mln per il 2019, 14.512 mln per il 2020 e 9.238 mln nel 2021).

2.3.9. Profili di interesse in ordine alla Legge di bilancio 2019 ed alla relativa copertura finanziaria

La Relazione tecnica aggiornata - annessa al disegno di legge di bilancio 2019-2021 A.C. 1334-B - attribuisce alle disposizioni dell'articolato della legge di bilancio, di cui alla sezione I, complessivamente minori entrate pari a 7.949,6 milioni di euro e maggiori entrate pari a 1.741,3 milioni nel 2020 e a 7.702,1 milioni nel 2021. Si riassumono, qui di seguito, solo alcune delle principali norme in materia di entrata della manovra di bilancio che comportano effetti finanziari rilevanti.

La manovra si è caratterizzata, come anche quelle degli anni precedenti, per la **sterilizzazione dell'incremento delle aliquote dell'IVA e delle accise** (c.d. disattivazione delle clausole di salvaguardia – articolo 1, comma 2) per il solo 2019 che ha assorbito risorse per circa 12,6 miliardi per tale anno, mentre negli anni successivi si prevede un loro incremento con effetti per circa 3,9 miliardi nel 2020 e 9,2 miliardi dal 2021. Infatti, per gli anni successivi si prevede: la conferma

⁷¹ Sono inclusi gli effetti del decreto legge 119/2019, che ha un impatto neutro sul saldo netto da finanziare e invece con riferimento all'indebitamento netto determina un miglioramento di 39 mln nel 2019 e nel 2020, 51 mln nel 2021.

⁷² 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.

dell'aumento dell'IVA ridotta dal 10% al 13% dal 2020; l'aumento di 3,2 punti percentuali per il 2020 e di 4,5 punti percentuali a decorrere dal 2021 dell'IVA ordinaria. Gli incrementi dell'aliquota IVA ordinaria fanno registrare un aumento rispetto a quanto previsto a legislazione vigente pari a 0,3% nel 2020 e a 1,5% dal 2021. Viene anche previsto anche un maggior obiettivo di gettito da accise sui carburanti. Secondo quanto rappresentato dalla RT annessa al disegno di legge A.C. n. 1334-B, il gettito atteso a seguito dell'aumento qui previsto risulta pari a 23,1 miliardi di euro per il 2020 e a 28,8 miliardi dal 2021. Quanto ai risultati differenziali, in termini di saldo netto da finanziare sono stimate differenze pari a circa -12,47 miliardi per il 2019, +3,91 miliardi per il 2020, +9,18 miliardi dal 2021.

I commi da 9 e 10 estendono il **regime forfettario** con imposta sostitutiva unica al 15 per cento, introdotto dalla legge di stabilità 2015, ai contribuenti che hanno conseguito nell'anno precedente ricavi, ovvero percepito compensi, fino a un massimo di 65.000 euro. Sono inoltre modificate le condizioni di accesso. Gli effetti stimati dalla RT sono riportati nella tabella seguente:

(milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
IRPEF	0,0	-3.007,0	-1.718,2	-1.718,2	-1.718,2	-1.718,2	-1.718,2	-1.718,2	-1.718,2	-1.718,2
Add.le reg.	0,0	-119,8	-119,8	-119,8	-119,8	-119,8	-119,8	-119,8	-119,8	-119,8
Add.le com.	0,0	-59,1	-45,5	-45,5	-45,5	-45,5	-45,5	-45,5	-45,5	-45,5
IRAP	0,0	-156,8	-84,7	-84,7	-84,7	-84,7	-84,7	-84,7	-84,7	-84,7
Imposta sostitutiva	0,0	2.149,9	1.228,6	1.228,6	1.228,6	1.228,6	1.228,6	1.228,6	1.228,6	1.228,6
IVA	-385,7	-385,7	-385,7	-385,7	-385,7	-385,7	-385,7	-385,7	-385,7	-385,7
Rettifica detrazione IVA	231,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi	-177,6	-242,6	-248,6	-254,7	-261,6	-267,6	-274,6	-281,6	-288,8	-295,8
TOTALE	-331,5	-1.821,0	-1.373,9	-1.380,0	-1.387,0	-1.393,0	-1.400,0	-1.407,0	-1.414,1	-1.421,1

I commi da 35 a 50 introducono l'**imposta sui servizi digitali** ("web tax") rispetto ai quali la RT ascrive effetti di maggior gettito pari a circa 600 milioni annui in conto competenza. In termini di cassa, la medesima RT, considerati i tempi di effettiva operatività dell'imposta e che il versamento viene effettuato su base trimestrale, indica un maggior gettito pari a 150 milioni nel 2019.

I commi 51 e 52 hanno abrogato l'art. 6 del DPR n. 601/1973 che consente la riduzione al 50% dell'**aliquota IRES** per specifiche categorie di soggetti. Si dispone altresì che la predetta abrogazione rilevi anche ai fini della determinazione degli acconti IRES per il 2019. Su un imponibile agevolato pari a circa 1,3 miliardi di euro, applicando l'aliquota ordinaria (24%) in luogo di quella agevolata (12%), la RT stima un recupero di gettito per circa 157,9 milioni di euro a decorrere dal 2020 in termini di competenza; per il solo 2019, il recupero di cassa risulterebbe minore, pari a 118,4 milioni di euro.

Riguardo all'incremento del **PREU - prelievo erariale unico** disposto dal comma 1051 nella misura dell'1,35% per gli apparecchi da gioco AWP (*Amusement with Prizes*) e dell'1,25% per gli apparecchi VLT (*Videolottery*), è stato stimato un incremento delle entrate tributarie par a 616,9 milioni nel 2019 e a 614,9 milioni dal 2020.

Il comma 1055 ha disposto l'abrogazione dell'**Imposta sul reddito d'impresa (IRI)** dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2018. Secondo la RT tale disposizione produce gli effetti (di competenza e di cassa) riportati nelle tabelle seguenti:

(milioni di euro)

Competenza	2018	2019	dal 2020
IRI	-1.911,6	-1.891,3	-1.871,6
IRPEF + addizionali	3.121,4	3.116,2	3.116,3
Credito di imposta	2,3	6,4	10,6
Totale	1.212,1	1.231,3	1.255,7

(milioni di euro)

Cassa	2019	2020	2021	2022	2023	dal 2024
IRI	-3.345,4	-1.876,0	-1.856,6	-1.871,6	-1.871,6	-1.871,6
IRPEF	5.121,4	2.917,5	2.921,4	2.921,4	2.921,4	2.921,4
Addizionale regionale	144,4	144,4	144,4	144,4	144,4	144,4
Addizionale comunale	65,7	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5
Utilizzo credito d'imposta	0,5	1,7	3,9	6,2	8,4	10,6
Totale	1.986,6	1.238,1	1.263,6	1.250,9	1.253,1	1.255,3

I commi da 1067 a 1069 disciplinano la deducibilità a fini IRES ed IRAP delle componenti di reddito derivanti esclusivamente dall'adozione del modello di rilevazione delle perdite su crediti e delle altre attività finanziarie di cui all'*International financial reporting standard - IFRS 9* (par. 5.5). Quest'ultimo prevede un nuovo principio contabile per gli accantonamenti per perdite su crediti iscritti da banche ed altri intermediari. Il nuovo criterio di valutazione è basato sulle "perdite attese su crediti" e non sul criterio, finora utilizzato, incentrato sulla rilevazione delle "perdite su crediti subite" alla data di chiusura del bilancio. Tale nuova prospettiva comporta una riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie, rispetto a quanto consentito dalla vigente normativa. Le norme in esame consentono, in sede di prima adozione dell'IFRS 9, per i soggetti ivi individuati, di dedurre dalla base imponibile dell'imposta sul reddito delle società il 10% del valore delle perdite attese su crediti, mentre il restante 90% sarà dedotto in quote costanti nei nove periodi d'imposta successivi. In sede di prima adozione del medesimo IFRS 9, in deroga a quanto stabilito dallo Statuto del contribuente, il modello delle "perdite attese" deve essere applicato anche in relazione a periodi di imposta precedenti a quello di entrata in vigore della legge di bilancio in commento.

In termini finanziari, la RT valuta che il differimento in dieci esercizi della deducibilità della riduzione di valore dei crediti, derivante dalla rilevazione del fondo perdite attese, determini gli effetti finanziari riportati nella tabella seguente, estratta dalla RT:

(milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
IRES	1.005,5	-111,7	-111,7	-111,7	-111,7	-111,7	-111,7	-111,7	-111,7	-111,7	0,0
IRAP	164,5	-18,3	-18,3	-18,3	-18,3	-18,3	-18,3	-18,3	-18,3	-18,3	0,0
TOTALE	1.170,0	-130,0	-130,0	-130,0	-130,0	-130,0	-130,0	-130,0	-130,0	-130,0	0,0

Il comma 1079 rinvia al 2019 la possibilità di dedurre le **quote di ammortamento del valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali**, che hanno dato luogo all'iscrizione di attività per imposte anticipate - DTA, cui si applicano le disposizioni del DL n. 225 del 2010 in materia di conversione in credito d'imposta, che non sono state ancora dedotte fino nel periodo d'imposta 2017. In particolare, la deducibilità di tali componenti si articola dal 2019 al 2029 con percentuali individuate puntualmente dalle norme in esame, in deroga alla disciplina generale. Per il 2018 non viene concessa alcuna deducibilità. La RT evidenzia che la disposizione interviene sulla deducibilità delle quote pregresse relative al valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali che hanno dato luogo all'iscrizione di attività per imposte anticipate, cui si applicano le disposizioni del D.L. n. 225 del 2010 in materia di conversione in credito d'imposta, e non ancora dedotte nel periodo d'imposta 2018. Nella tabella seguente, estratta dalla medesima RT, si riportano le percentuali di deducibilità previste:

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
0%	5%	3%	10%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	5%	5%

L'andamento degli effetti sul gettito IRES e IRAP in termini di competenza e di cassa è riportato nelle tabelle seguenti:

(milioni di euro)

Competenza	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
IRES	597,2	682,5	597,2	0,0	-170,7	-170,7	-170,7	-170,7	-170,7	-170,7	-426,5	-426,5
IRAP	142,2	162,5	142,2	0,0	-40,6	-40,6	-40,6	-40,6	-40,6	-40,6	-101,6	-101,6
Totale	739,4	845,0	739,4	0,0	-211,3	-211,3	-211,3	-211,3	-211,3	-211,3	-528,1	-528,1

(milioni di euro)

Cassa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
IRES	1.045,1	746,5	533,2	-447,9	-298,6	-170,7	-170,7	-170,7	-170,7	-170,7	-618,5	-426,5	320,0	0,0
IRAP	263,0	179,8	124,9	-120,9	-75,2	-40,6	-40,6	-40,6	-40,6	-40,6	-153,4	-101,6	86,3	0,0
Totale	1.308,1	926,3	658,1	-568,8	-373,8	-211,3	-211,3	-211,3	-211,3	-211,3	-771,9	-528,1	406,3	0,0

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 ma con un orizzonte triennale, per cui anche gli stanziamenti della legge di bilancio 2019 tengono conto degli obiettivi di riduzione della spesa oggetto del DPCM del 28 giugno 2017⁷³.

⁷³ A tale proposito la Corte dei Conti ha osservato che: "il rapporto tra i saldi, limitatamente alla sezione II per la quota concernente i risparmi di spesa dei Ministeri, presenta un coefficiente pari all'unità nel raffronto tra

Va poi segnalato che una parte della copertura è stata reperita tramite strumenti legislativi fuori sessione, ovvero il decreto-legge n. 119 del 2018⁷⁴.

Da segnalare poi i commi 1117-1120 della sezione I, secondo i quali per l'anno 2019 sono accantonate e rese indisponibili fino al mese di luglio dotazioni del bilancio dello Stato pari a 2 miliardi di euro in termini di competenza e cassa, secondo quanto indicato nell'allegato 3 annesso alla legge⁷⁵. All'esito del monitoraggio degli andamenti tendenziali di finanza pubblica aggiornato entro il mese di luglio, qualora gli andamenti tendenziali dei conti pubblici risultino coerenti con il raggiungimento degli obiettivi programmatici, gli accantonamenti sono resi disponibili, altrimenti gli accantonamenti sono confermati e restano quindi acquisiti come risparmi.

A tale proposito, è stata rilevata l'incongruenza della scadenza nel mese di luglio rispetto al disegno di legge di assestamento che deve invece essere presentato alle Camere entro il 30 giugno⁷⁶. In effetti, qualora la decisione da parte del Consiglio dei ministri intervenisse alla fine del mese di luglio, l'esame in prima lettura del disegno di legge di assestamento del bilancio rischierebbe di esser svolto senza conoscere l'esito della procedura di accantonamento.

Inoltre, desta perplessità la facoltà consentita al Governo, seppure con comunicazione al Parlamento, di rimodulare gli accantonamenti di spesa nell'ambito degli stati di previsione, superando quindi il vincolo al programma che costituisce l'unità di voto parlamentare⁷⁷.

Infine, la Corte dei Conti ha notato come pur essendo tale meccanismo, secondo il comma 1117, predisposto in attuazione dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in realtà se ne discosta perché tale ultima disposizione, inserita nella legge rinforzata di attuazione del pareggio del bilancio, prevede che il Governo, in caso di rischi riferisca alle Camere, mentre invece tale procedura parlamentare non è qui prevista⁷⁸.

le varie grandezze, pur consistendo, tali risparmi, quasi per un terzo di minori spese in conto capitale". Infatti le spese in conto capitale hanno normalmente un coefficiente di spendibilità inferiore, pari a circa un terzo rispetto al totale degli impegni. Tuttavia, tale coefficiente elevato potrebbe essere dovuto all'introduzione del nuovo concetto di impegno a partire dal 2019 anche per il bilancio dello Stato per cui sarebbero stati imputati all'esercizio le sole spese che nello stesso sarebbero diventate esigibili. Cfr. relazione quadrimestrale settembre-dicembre 2018, p. 36.

⁷⁴ In particolare per 390,335 milioni di euro per l'anno 2019, 2.339,135 milioni di euro per l'anno 2020, 3.371,935 milioni di euro per l'anno 2021 e ulteriori importi per gli anni successivi. Ai sensi dell'articolo 26 del DL 119/2018 le predette risorse sono destinate al raggiungimento degli obiettivi programmatici della manovra di finanza pubblica.

⁷⁵ Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle Camere, gli accantonamenti di spesa, su richiesta dei Ministri interessati, possono essere rimodulati nell'ambito degli stati di previsione della spesa, ferma restando la neutralità degli effetti sui saldi di finanza pubblica.

⁷⁶ Cfr. Corte dei Conti, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, settembre-dicembre 2018, p.42-44.

⁷⁷ Cfr. Corte dei Conti, cit., p.42-44.

⁷⁸ "Il *modus procedendi* si discosta dunque dalla previsione di cui alla legge "rinforzata", che tra l'altro non individua il potere (esecutivo ovvero legislativo) in capo al quale è posto l'obbligo di prospettare una soluzione e con ciò non escludendo che sia il Parlamento: tale ipotesi non è contemplata dal testo, che assegna la decisione al solo Governo). Si pone dunque un problema di coerenza tra un assetto ordinamentale

Un meccanismo peculiare è poi determinato dal comma 257 che consente la permeabilità tra i due fondi per il reddito di cittadinanza (comma 255) e per la revisione del sistema pensionistico (comma 256) consentendo quindi al Governo di allocare differentemente le risorse rispetto a quanto fissato dalla legge di bilancio⁷⁹. Si tratta anche in questo caso di una eccezione rispetto alla vincolatività della decisione parlamentare considerato che i due fondi sono collocati in programmi e missioni distinti⁸⁰.

Si ricorda poi che a seguito della soppressione della legge di stabilità e sua inclusione nella legge di bilancio, le precedenti tabelle C, D ed E che con rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni concorrevano a definire la manovra, sono ora incluse nella sezione II. Le modifiche alla sezione II comportano risparmio nei primi due anni (-1,4 miliardi nel 2019 e -0,7 miliardi nel 2020), mentre per il terzo anno comportano un maggior onere per 5,3 miliardi. Ciò potrebbe far ipotizzare che si tratti di risparmi ottenuti tramite la posticipazione degli interventi già programmati, in particolare delle spese di investimento.

Come evidenziato dalla Corte dei Conti⁸¹, emerge poi uno scostamento rilevante tra le previsioni di competenza e quelle di cassa che meriterebbe chiarimenti considerato che nel 2019 è entrata in vigore la nuova competenza potenziata anche per lo Stato, di cui secondo la RT si è tenuto conto nel formulare le previsioni, che dovrebbe determinare un avvicinamento delle due tipologie di scritture contabili mentre invece si registra un ampliamento della differenza tra le grandezze delle spese finali secondo le due rilevazioni⁸².

a regime (legge n. 243 citata) e la soluzione di cui alla legge di bilancio che pure si richiama alla legge n. 243." Cfr. Corte dei Conti, cit., p.43.

⁷⁹ Con i provvedimenti attuativi delle misure di cui ai commi 255 e 256, la dotazione dei relativi Fondi può essere rideterminata, fermo restando il limite della spesa complessivamente autorizzata dai suddetti commi. L'amministrazione a cui è demandata la gestione delle misure di cui ai commi 255 e 256 effettua il monitoraggio trimestrale sull'andamento della spesa e, entro il mese successivo alla fine di ciascun trimestre, ne comunica i risultati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze. Qualora siano accertati, rispetto agli oneri previsti, eventuali economie per alcune misure e maggiori oneri per altre, entrambi aventi anche carattere pluriennale, possono essere effettuate variazioni compensative tra gli stanziamenti interessati per allineare il bilancio dello Stato agli effettivi livelli di spesa. Le eventuali economie non utilizzate per le compensazioni possono essere destinate a riconfluire nei fondi di cui ai commi 255 e 256 che hanno finanziato le relative misure, assicurando comunque per ciascun anno il rispetto del limite di spesa complessivamente derivante dai commi 255 e 256. L'accertamento avviene quadrimestralmente.

⁸⁰ I due fondi sono così allocati: quello per il reddito di cittadinanza al programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva" all'interno della missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"; quello per la revisione del sistema pensionistico al programma "Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali", all'interno della missione 25 "Politiche previdenziali".

⁸¹ Cfr. Corte dei Conti, cit., p. 39.

⁸² In particolare, secondo la legge di bilancio 2018-2020, le previsioni di competenza delle spese finali erano inferiori a quelle di cassa nel triennio per -2,69% nel primo anno, -0,91% nel secondo anno, -0,62% nel terzo anno, mentre con la legge di bilancio 2019-2021 il divario si amplia e diventa -5,17% nel primo anno, -1,83% nel secondo anno, -1,37% nel terzo anno.

3. VINCOLI STABILITI DAGLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE

3.1. Il saldo netto da finanziare

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

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

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

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

Nella sessione di bilancio 2018, è intervenuta in corso di esame una particolare modifica interpretativa del saldo netto da finanziare.

Infatti, l'articolo 1 del disegno di legge AC 1334 recava l'usuale previsione per cui: "I livelli massimi del saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa, e del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza, di cui all'articolo 21, comma 1-*ter*, lettera a), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per gli anni 2019, 2020 e 2021, sono indicati nell'allegato 1 annesso alla presente legge. I livelli del ricorso al mercato si intendono al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato."

Invece, nel testo finale della legge di bilancio, dopo i due periodi citati che non sono stati cambiati, è stato aggiunto un terzo periodo per cui: "Resta fermo che i livelli

effettivi dei saldi di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge, validi ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sono quelli risultanti dal quadro generale riassuntivo di cui all'articolo 17" (ovvero il quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato).

Così la legge evidenzia come vi siano due differenti indicazioni del saldo netto da finanziare, la prima più ampia come limite massimo mentre la seconda come livello effettivo che si prevede di raggiungere⁸³. In realtà però la sussistenza di due differenti indicazioni tra l'allegato 1 della legge e i quadri generali riassuntivi del bilancio non costituisce una novità essendosi verificata anche in passato. Tuttavia, quest'anno il divario tra le due indicazioni è particolarmente ampio (8,8 miliardi sul primo anno nel bilancio 2019 a fronte di 378 milioni sul primo anno nel bilancio 2018) e sembrerebbe quindi che il Governo abbia voluto evidenziare in legge un impegno a conseguire un livello più basso del saldo netto da finanziare come risultante dal bilancio pur non modificando il suo limite massimo autorizzato⁸⁴ in modo da lasciarsi comunque un margine in caso di andamento della gestione non conforme alle previsioni.

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.

⁸³ In particolare, il livello massimo del saldo netto da finanziare indicato dall'allegato 1, richiamato dal primo periodo, è pari per la competenza a -68.179 milioni di euro nel 2019, -55.343 milioni di euro nel 2020, -43.895 milioni di euro nel 2021 per la cassa a -146.309 milioni nel 2019, -109.319 milioni nel 2020, -94.488 milioni nel 2021. Invece, il saldo netto da finanziare indicato nel quadro generale riassuntivo del bilancio, da considerarsi secondo il richiamato terzo periodo come il livello "effettivo", è pari per la competenza a -59.352 milioni di euro nel 2019, -43.099 nel 2020 e -27.872 nel 2021 e per la cassa a -136.637 milioni di euro nel 2019, -96.951 milioni di euro nel 2020, -78.396 milioni di euro nel 2021.

⁸⁴ A tale proposito, la Corte dei Conti ha osservato che: "l'indicazione di un saldo più ridotto appare svolgere solo una funzione segnaletica. Oltretutto, avendo, tale secondo saldo, sempre fatto parte dei quadri riassuntivi della sezione II della legge, la sua evidenziazione a livello normativo sembra contraddire una prassi intesa ad indicare nella sezione I della legge di bilancio un solo saldo netto da finanziare-obiettivo che, in quanto costruito come limite massimo, presenta in tal modo una sorta di margine per far fronte ad eventuali scostamenti tra gestione e quadro programmatico." Cfr. Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2018, p.15-16 e 46-47.

Tabella 5 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici⁸⁵

	2018			2019			2020			2021		
	DEF 2018	NADEF 2018	DPB 2019	DEF 2018	NADEF 2018	DPB 2019	DEF 2018	NADEF 2018	DPB 2019	DEF 2018	NADEF 2018	DPB 2019
Saldo di bilancio strutturale	-1,0	-0,9	-0,9	-0,4	-1,7	-1,7	0,1	-1,7	-	0,1	-1,7	-
Avanzo primario corretto per il ciclo	2,6	2,8	2,8	3,0	1,9	1,9	3,5	2,0	-	3,6	2,2	-
Indebitamento netto	-1,6	-1,8	-1,8	-0,8	-2,4	-2,4	0,0	-2,1	-	0,2	-1,8	-
<i>di cui: avanzo primario</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>2,7</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>3,4</i>	<i>1,7</i>	-	<i>3,7</i>	<i>2,1</i>	-
<i>interessi passivi</i>	<i>3,5</i>	<i>3,6</i>	<i>3,6</i>	<i>3,5</i>	<i>3,7</i>	<i>3,7</i>	<i>3,5</i>	<i>3,8</i>	-	<i>3,5</i>	<i>3,9</i>	-
Componente ciclica del saldo di bilancio	-0,7	-1,0	-1,0	-0,4	-0,7	-0,7	-0,1	-0,3	-	0,1	-0,1	-
<i>Output gap</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,9</i>	<i>-0,6</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,6</i>	-	<i>0,2</i>	<i>-0,2</i>	-
Misure <i>una tantum</i>	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-	0,0	0,0	-
Tasso di crescita del PIL	1,5	1,2	1,2	1,4	1,5	1,5	1,3	1,6	-	1,2	1,4	-
Tasso di crescita del PIL potenziale	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,8	1,0	-	0,8	1,0	-

Fonte: DPB, tabella III.1-6; NADEF 2018, tavole III.2 e III.3; DEF 2018, tavola III.6. I dati relativi al DEF 2018 fanno riferimento al quadro tendenziale.

Si rappresenta inoltre un raffronto tra i quadri generali riassuntivi del bilancio di competenza e del bilancio di cassa associati al disegno di legge iniziale (AC 1334 in prima lettura) ed alla legge definitivamente approvata per tutti e tre gli anni (2019-2021). 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.

⁸⁵ Tabella tratta dalla nota breve del Servizio bilancio del Senato [n. 2 dell’ottobre 2018](#).

Quadro generale riassuntivo del bilancio di competenza 2019-2021 (in euro). Confronto tra A.C. 1334 e L. 145/2018 (Nota di variazioni)

	2019			2020			2021		
	A.C. 1334	L. 145/2018	Differenza	A.C. 1334	L. 145/2018	Differenza	A.C. 1334	L. 145/2018	Differenza
Entrate									
Titolo I - entrate tributarie	512.626.640.000	513.212.480.000	+585.840.000	531.814.405.000	541.812.245.000	+9.997.840.000	540.825.955.000	554.574.175.000	+13.748.220.000
Titolo II - entrate extra-tributarie	63.073.990.826	63.166.597.046	+92.606.220	60.848.675.721	60.849.475.721	+800.000	60.366.811.581	60.367.611.581	+800.000
Titolo III - alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti	2.259.066.000	2.259.066.000	invariato	2.250.615.000	2.250.615.000	invariato	2.258.410.000	2.258.410.000	invariato
di cui riscossione crediti	1.117.551.000	1.117.551.000	invariato	1.125.100.000	1.125.100.000	invariato	1.132.895.000	1.132.895.000	invariato
<i>Totale entrate finali</i>	577.959.696.826	578.638.143.046	+678.446.220	594.913.695.721	604.912.335.721	+9.998.640.000	603.451.176.581	617.200.196.581	+13.749.020.000
Titolo IV - accensione di prestiti	299.387.242.578	290.860.847.859	-8.526.394.719	283.951.958.351	272.008.270.836	-11.943.687.515	288.430.363.152	272.708.081.752	-15.722.281.400
<i>Totale complessivo entrate</i>	877.346.939.404	869.498.990.905	-7.847.948.499	878.865.654.072	876.920.606.557	-1.945.047.515	891.881.539.733	889.908.278.333	-1.973.261.400
Spese									
Titolo I - spese correnti	593.644.818.409	588.286.872.910	-5.357.945.499	597.366.826.440	595.937.781.925	-1.429.044.515	598.251.617.502	596.755.406.102	-1.496.211.400
Titolo II - spese in conto capitale	52.193.698.999	49.703.695.999	-2.490.003.000	52.589.563.150	52.073.560.150	-516.003.000	48.794.125.917	48.317.075.917	-477.050.000
di cui acquisizione di attività finanziarie	3.251.223.543	3.251.223.543	invariato	2.945.600.000	2.945.600.000	invariato	1.687.520.000	1.687.520.000	invariato
<i>Totale spese finali</i>	645.838.517.408	637.990.568.909	-7.847.948.499	649.956.389.590	648.011.342.075	-1.945.047.515	647.045.743.419	645.072.482.019	-1.973.261.400
Titolo III - rimborso passività finanziarie	231.508.421.996	231.508.421.996	invariato	228.909.264.482	228.909.264.482	invariato	244.835.796.314	244.835.796.314	invariato
<i>Totale complessivo spese</i>	877.346.939.404	869.498.990.905	-7.847.948.499	878.865.654.072	876.920.606.557	-1.945.047.515	891.881.539.733	889.908.278.333	-1.973.261.400
Risultati differenziali									
Entrate tributarie ed extra-tributarie	575.700.630.826	576.379.077.046	+678.446.220	592.663.080.721	602.661.720.721	+9.998.640.000	601.192.766.581	614.941.786.581	+13.749.020.000
Spese correnti (-)	593.644.818.409	588.286.872.910	-5.357.945.499	597.366.826.440	595.937.781.925	-1.429.044.515	598.251.617.502	596.755.406.102	-1.496.211.400
<i>Risparmio pubblico</i>	-17.944.187.583	-11.907.795.864	+6.036.391.719	-4.703.745.719	6.723.938.796	+11.427.684.515	2.941.149.079	18.186.380.479	+15.245.231.400
<i>Totale entrate finali</i>	577.959.696.826	578.638.143.046	+678.446.220	594.913.695.721	604.912.335.721	+9.998.640.000	603.451.176.581	617.200.196.581	+13.749.020.000
<i>Totale spese finali (-)</i>	645.838.517.408	637.990.568.909	-7.847.948.499	649.956.389.590	648.011.342.075	-1.945.047.515	647.045.743.419	645.072.482.019	-1.973.261.400
<i>Saldo netto da finanziare</i>	-67.878.820.582	-59.352.425.863	+8.526.394.719	-55.042.693.869	-43.099.006.354	+11.943.687.515	-43.594.566.838	-27.872.285.438	+15.722.281.400
<i>Totale entrate finali al netto della riscossione crediti</i>	576.842.145.826	577.520.592.046	+678.446.220	593.788.595.721	603.787.235.721	+9.998.640.000	602.318.281.581	616.067.301.581	+13.749.020.000
<i>Totale spese finali al netto di acquisizione di attività finanziarie (-)</i>	642.587.293.865	634.739.345.366	-7.847.948.499	647.010.789.590	645.065.742.075	-1.945.047.515	645.358.223.419	643.384.962.019	-1.973.261.400
<i>Indebitamento netto</i>	-65.745.148.039	-57.218.753.320	+8.526.394.719	-53.222.193.869	-41.278.506.354	+11.943.687.515	-43.039.941.838	-27.317.660.438	+15.722.281.400
<i>Totale entrate finali</i>	577.959.696.826	578.638.143.046	+678.446.220	594.913.695.721	604.912.335.721	+9.998.640.000	603.451.176.581	617.200.196.581	+13.749.020.000
<i>Totale complessivo spese (-)</i>	877.346.939.404	869.498.990.905	-7.847.948.499	878.865.654.072	876.920.606.557	-1.945.047.515	891.881.539.733	889.908.278.333	-1.973.261.400
<i>Ricorso al mercato</i>	-299.387.242.578	-290.860.847.859	+8.526.394.719	-283.951.958.351	-272.008.270.836	+11.943.687.515	-288.430.363.152	-272.708.081.752	+15.722.281.400

Quadro generale riassuntivo del bilancio di cassa 2019-2021 (in euro). Confronto tra A.C. 1334 e L. 145/2018 (Nota di variazioni)

	2019			2020			2021		
	A.C. 1334	L. 145/2018	Differenza	A.C. 1334	L. 145/2018	Differenza	A.C. 1334	L. 145/2018	Differenza
Entrate									
Titolo I - entrate tributarie	485.316.633.444	485.909.473.444	+592.840.000	505.115.798.444	515.120.638.444	+10.004.840.000	514.313.248.444	528.042.468.444	+13.729.220.000
Titolo II - entrate extra-tributarie	47.951.819.465	48.044.425.685	+92.606.220	45.849.421.875	45.850.221.875	+800.000	45.408.422.532	45.409.222.532	+800.000
Titolo III - alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti	2.214.066.000	2.214.066.000	invariato	2.205.615.000	2.205.615.000	invariato	2.213.410.000	2.213.410.000	invariato
di cui riscossione crediti	1.072.551.000	1.072.551.000	invariato	1.080.100.000	1.080.100.000	invariato	1.087.895.000	1.087.895.000	invariato
<i>Totale entrate finali</i>	535.482.518.909	536.167.965.129	+685.446.220	553.170.835.319	563.176.475.319	+10.005.640.000	561.935.080.976	575.665.100.976	+13.730.020.000
Titolo IV - accensione di prestiti	377.517.503.279	368.146.494.560	-9.371.008.719	337.928.341.896	325.860.700.381	-12.067.641.515	339.023.297.341	323.231.814.941	-15.791.482.400
<i>Totale complessivo entrate</i>	913.000.022.188	904.314.459.689	-8.685.562.499	891.099.177.215	889.037.175.700	-2.062.001.515	900.958.378.317	898.896.915.917	-2.061.462.400
Spese									
Titolo I - spese correnti	624.165.276.477	618.807.330.978	-5.357.945.499	614.716.380.182	613.287.335.667	-1.429.044.515	608.208.867.941	606.712.656.541	-1.496.211.400
Titolo II - spese in conto capitale	57.326.137.791	53.998.520.791	-3.327.617.000	47.473.532.551	46.840.575.551	-632.957.000	47.913.714.062	47.348.463.062	-565.251.000
di cui acquisizione di attività finanziarie	5.256.223.543	5.256.223.543	invariato	2.945.600.000	2.945.600.000	invariato	1.687.520.000	1.687.520.000	invariato
<i>Totale spese finali</i>	681.491.414.268	672.805.851.769	-8.685.562.499	662.189.912.733	660.127.911.218	-2.062.001.515	656.122.582.003	654.061.119.603	-2.061.462.400
Titolo III - rimborso passività finanziarie	231.508.607.920	231.508.607.920	invariato	228.909.264.482	228.909.264.482	invariato	244.835.796.314	244.835.796.314	invariato
<i>Totale complessivo spese</i>	913.000.022.188	904.314.459.689	-8.685.562.499	891.099.177.215	889.037.175.700	-2.062.001.515	900.958.378.317	898.896.915.917	-2.061.462.400
Risultati differenziali									
Entrate tributarie ed extra-tributarie	533.268.452.909	533.953.899.129	+685.446.220	550.965.220.319	560.970.860.319	+10.005.640.000	559.721.670.976	573.451.690.976	+13.730.020.000
Spese correnti (-)	624.165.276.477	618.807.330.978	-5.357.945.499	614.716.380.182	613.287.335.667	-1.429.044.515	608.208.867.941	606.712.656.541	-1.496.211.400
<i>Risparmio pubblico</i>	-90.896.823.568	-84.853.431.849	+6.043.391.719	-63.751.159.863	-52.316.475.348	+11.434.684.515	-48.487.196.965	-33.260.965.565	+15.226.231.400
<i>Totale entrate finali</i>	535.482.518.909	536.167.965.129	+685.446.220	553.170.835.319	563.176.475.319	+10.005.640.000	561.935.080.976	575.665.100.976	+13.730.020.000
<i>Totale spese finali (-)</i>	681.491.414.268	672.805.851.769	-8.685.562.499	662.189.912.733	660.127.911.218	-2.062.001.515	656.122.582.003	654.061.119.603	-2.061.462.400
<i>Saldo netto da finanziare</i>	-146.008.895.359	-136.637.886.640	+9.371.008.719	-109.019.077.414	-96.951.435.899	+12.067.641.515	-94.187.501.027	-78.396.018.627	+15.791.482.400
<i>Totale entrate finali al netto della riscossione crediti</i>	534.409.967.909	535.095.414.129	+685.446.220	552.090.735.319	562.096.375.319	+10.005.640.000	560.847.185.976	574.577.205.976	+13.730.020.000
<i>Totale spese finali al netto di acquisizione di attività finanziarie (-)</i>	676.235.190.725	667.549.628.226	-8.685.562.499	659.244.312.733	657.182.311.218	-2.062.001.515	654.435.062.003	652.373.599.603	-2.061.462.400
<i>Indebitamento netto</i>	-141.825.222.816	-132.454.214.097	+9.371.008.719	-107.153.577.414	-95.085.935.899	+12.067.641.515	-93.587.876.027	-77.796.393.627	+15.791.482.400
<i>Totale entrate finali</i>	535.482.518.909	536.167.965.129	+685.446.220	553.170.835.319	563.176.475.319	+10.005.640.000	561.935.080.976	575.665.100.976	+13.730.020.000
<i>Totale complessivo spese (-)</i>	913.000.022.188	904.314.459.689	-8.685.562.499	891.099.177.215	889.037.175.700	-2.062.001.515	900.958.378.317	898.896.915.917	-2.061.462.400
<i>Ricorso al mercato</i>	-377.517.503.279	-368.146.494.560	+9.371.008.719	-337.928.341.896	-325.860.700.381	+12.067.641.515	-339.023.297.341	-323.231.814.941	+15.791.482.400

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

È opportuna un richiamo alla disciplina, espressa dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012⁸⁶, degli eventi eccezionali⁸⁷ 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;
- 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 per la sessione in oggetto, nell'ambito dell'esame della nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2018⁸⁸(NADEF); in tale sede è stata presentata la Relazione al Parlamento redatta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 243/2012, ([DOC. LVII, n. 1-bis – Annesso](#)) che ha illustrato l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico strutturale già autorizzato con Relazione al Parlamento allegata alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2017, approvata a maggioranza assoluta con apposite risoluzioni delle Camere il 4 ottobre 2017.

In tale relazione il Governo ha giustificato l'intervento in relazione ai livelli inaccettabilmente bassi dei tassi di crescita del PIL e dell'occupazione previsti nello scenario tendenziale. "È, inoltre, necessaria un'azione incisiva che, tramite un appropriato programma di investimenti, ponga le basi per la soluzione del problema

⁸⁶ Recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione.

⁸⁷ 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).

⁸⁸ Cfr. Senato della Repubblica, Legislatura 18^a - Aula - [Resoconto stenografico della seduta n. 046 del 11/10/2018](#)

dei divari territoriali. Gli obiettivi di indebitamento ereditati dal precedente governo non consentono di promuovere un vero rilancio degli investimenti in infrastrutture, ricerca e innovazione, di cui il Paese ha evidente bisogno. Allo scopo di attuare i punti qualificanti del proprio Programma, il Governo intende conseguire tassi di aumento del PIL decisamente più elevati e ridurre sensibilmente il divario di crescita nei confronti dell'Europa, perseguendo comunque un obiettivo di indebitamento netto in diminuzione negli anni 2020 e 2021."

Per quanto riguarda il piano di rientro, "il Governo, sentita la Commissione Europea, intende riprendere il percorso di convergenza verso l'MTO solo dopo che la crescita economica si sarà consolidata, in particolare quando il tasso di crescita del PIL reale ed il tasso di disoccupazione saranno tornati ai valori pre-crisi".

La NADEF 2018 è stata quindi elaborata tenendo conto dell'aggiornamento del piano di rientro e nel presupposto della possibilità di uno scostamento temporaneo dall'obiettivo programmatico. Come negli anni precedenti, l'esame parlamentare della NADEF si è svolto unitamente a quello della relazione di autorizzazione al maggior indebitamento, con una unica discussione. Con specifico riguardo alla relazione annessa che illustrava la necessità di scostamento, il Presidente del Senato⁸⁹ ha ricordato che:

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

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

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

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

È stata quindi posta preliminarmente in votazione ed approvata a maggioranza assoluta⁹⁰ 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. 243/2012⁹¹.

Subito dopo è stata indetta la votazione dell'atto di indirizzo parlamentare sulla NADEF (allegato 4)⁹².

⁸⁹ Nella seduta n. 46 dell'Assemblea del Senato in data [11 ottobre 2018](#).

⁹⁰ Sempre nella citata seduta n.46 dell'Assemblea del Senato.

⁹¹ Si tratta della proposta di risoluzione (6-00012) n. 100 (allegato 4).

⁹² Cfr. [risoluzione \(6-00017\)](#) n. 5 (11 ottobre 2018) Romeo, Patuanelli, approvata nel testo emendato.

Anche alla Camera dei deputati, sono state seguite analoghe modalità di esame della relazione e della NADEF⁹³.

Nel ripercorrere la procedura parlamentare seguita, la relazione - che è stata annessa alla NADEF attuando una facoltà consentita dalla legge⁹⁴ - è stata esaminata nell'ambito della discussione del Doc. LVII, n. 1-*bis* - Nota di aggiornamento DEF 2018. Sotto il profilo formale, si osserva che la relazione governativa, sia pure nella forma discorsiva che le è propria, reca al suo interno la richiesta di autorizzazione prescritta dalla legge⁹⁵. 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 rinforzata⁹⁶.

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

⁹³ Alla Camera l'esame si è svolto nella [seduta n. 61](#) dell'11 ottobre 2018.

⁹⁴ 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).

⁹⁵ Si osserva che il tenore letterale della norma (art. 6 della legge n. 243), nella quale si richiede "una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione", potrebbe consentirne una lettura per la quale si richiederebbe la presentazione di due atti: la relazione ed una richiesta specifica di autorizzazione della quale la norma tipizza il contenuto. 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. Comunque si è affermata una prassi negli anni nel senso di presentare unicamente la relazione con al suo interno la richiesta di autorizzazione.

⁹⁶ 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 autonomo 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).

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 decisione⁹⁷.

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

Si richiama quindi l'attenzione, nell'ambito dell'esame dei documenti programmatici, sul ruolo svolto dall'Ufficio parlamentare del bilancio (UPB) che, nel rispetto delle competenze delineate dalla legge (articolo 18 della L. n. 243/2012) 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 19 settembre 2018, l'UPB ha validato le previsioni tendenziali per gli anni 2018-2019 trasmesse dal MEF in data 17 settembre, pur sottolineando la presenza di significativi rischi al ribasso sulla crescita reale del PIL. Quanto alle previsioni per gli anni successivi (periodo 2020-2021) l'UPB ha sottolineato la prevalenza, nel quadro MEF per il 2020, di fattori di rischio negativo che pesano sulle attese degli andamenti delle variabili reali⁹⁸.

Nel corso dell'audizione svolta il 9 ottobre 2018 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 2018, nel delineare il contesto macroeconomico per la validazione dello scenario programmatico, ha evidenziato un eccessivo ottimismo del quadro programmatico per il 2019 e preannunciato che in assenza di una revisione delle previsioni pubblicate nella NADEF coerente con tali rilievi, non sarebbe stato possibile per l'UPB procedere a una validazione positiva⁹⁹.

⁹⁷ Corte dei conti - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016 - pag.38. Nell'ultima relazione quadrimestrale del 2018, pag.34, la Corte ha rilevato che si tratta di "una situazione ibrida, che meriterebbe probabilmente una sistemazione sotto il profilo ordinamentale, atteso che un annesso richiede una modalità di approvazione diversa ed aggravata rispetto al documento principale".

⁹⁸ Per la motivazione si fa rinvio alla lettera del 15 settembre 2017.

⁹⁹ Infatti, "il quadro programmatico si caratterizza per significativi e diffusi disallineamenti rispetto alle stime elaborate dal panel dei previsori UPB sulle principali variabili macroeconomiche. Risulta eccessivamente ottimistica sia la previsione di crescita del PIL reale (1,5 per cento) sia quella sul PIL nominale (3,1 per cento nel 2019), variabile quest'ultima cruciale per la dinamica degli aggregati di finanza pubblica. I disallineamenti che inducono un giudizio negativo riguardano, in ultima analisi, la dimensione - ma non il segno - dell'impatto della manovra sul quadro macroeconomico. Inoltre, non vanno trascurati i forti rischi al ribasso cui sono soggette le previsioni per il 2019 alla luce di diversi fattori: a) le deboli tendenze congiunturali di breve termine, che rendono poco realistiche forti inversioni di tendenza, rispetto allo scenario tendenziale, nel breve termine; b) la possibilità che nelle attese degli operatori di mercato lo stimolo di domanda ingenerato dall'espansione dell'indebitamento venga limitato dal contestuale aumento delle turbolenze finanziarie. Disallineamenti rispetto alle stime del panel UPB e rischi al ribasso sulla crescita reale riguardano anche il biennio 2020-2021, periodo al di fuori dell'orizzonte di validazione." Cfr. testo dell'audizione del 9 ottobre 2018.

Con riferimento alla Relazione al Parlamento annessa per la richiesta di autorizzazione ha evidenziato alcuni elementi problematici. In particolare, "sembrirebbe mancare una compiuta analisi delle condizioni cicliche che hanno portato alla proposta del Governo di deviare dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, nonché la scansione temporale del piano di rientro. Viene poi dato conto della interlocuzione con la Commissione europea, dalla quale si evincono perplessità delle istituzioni sovranazionali sul quadro programmatico proposto con la NADEF. La mancanza di un quadro di condivisione degli spazi aggiuntivi di flessibilità sembrerebbe essere l'elemento di differenza maggiore rispetto alle Relazioni al Parlamento presentate negli esercizi precedenti".

In data [10 ottobre 2018](#) si è svolta presso le Commissioni Bilancio di Senato e Camera una nuova audizione del Ministro dell'economia e delle finanze in ordine alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanze per il 2018 ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243¹⁰⁰, ovvero in base alla norma per cui qualora, l'UPB esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, il Governo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio¹⁰¹.

In realtà, soltanto con lettera del [13 ottobre 2018](#) al Ministro dell'economia, l'UPB ha poi comunicato ufficialmente di non validare le previsioni programmatiche per il 2019 pubblicate nella NADEF 2018, in quanto esse si collocano fuori dall'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili. Tale valutazione discende dai "significativi e molteplici disallineamenti sulle principali variabili del quadro programmatico, con riferimento sia alla crescita economica sia ai prezzi, rispetto alle previsioni del *panel*. La decisione è tra l'altro corroborata dalle informazioni più aggiornate sulle tendenze congiunturali e dal confronto con le previsioni di altre istituzioni. Infine, anche le previsioni macroeconomiche del MEF per gli anni successivi (biennio 2020-21), che non sono oggetto di validazione, sono ritenute ottimistiche".

Successivamente l'UPB è stato nuovamente audito dalle due Commissioni congiunte il [12 novembre 2018](#) nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021¹⁰².

¹⁰⁰ Per una più ampia disamina cfr. [video](#) dell'audizione.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Cfr. [video](#) dell'audizione.

Infine, il [27 dicembre 2018](#) si è svolta presso la sola Commissione Bilancio della Camera dei deputati un'ultima audizione del Presidente dell'UPB, nell'ambito dell'esame sul DDL recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 modificato dal Senato¹⁰³.

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

Entro il 15 ottobre di ogni anno, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione Europea e all'Eurogruppo il Documento programmatico di bilancio (DPB) che contiene ed illustra il progetto di bilancio per l'anno successivo. Il 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 novembre. Nei casi eccezionali in cui, previa consultazione dello Stato membro interessato entro una settimana dalla presentazione del progetto di documento programmatico di bilancio, la Commissione riscontri un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di Stabilità e Crescita, essa adotta il proprio parere entro due settimane dalla trasmissione del progetto di documento programmatico di bilancio. Nel parere la Commissione chiede che sia presentato un progetto riveduto di documento programmatico quanto prima e comunque entro tre settimane dalla data del suo parere. La richiesta della Commissione dev'essere motivata e resa pubblica.

Il Governo ha formalizzato ed inviato alle Istituzioni europee e al Parlamento italiano il Documento programmatico di bilancio 2019¹⁰⁴.

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.

Inizialmente non era prevista una trasmissione di tale documento al Parlamento, anche perché il termine di presentazione coincideva con quello di presentazione del disegno di legge di bilancio alle

¹⁰³ Cfr. [video](#) dell'audizione.

¹⁰⁴ [Doc. XI n.1](#), trasmesso alle Camere in data 16 ottobre 2018. Si veda anche la [Nota breve](#) del Servizio del bilancio del Senato n. 2 "Documento programmatico di bilancio 2019" del mese di ottobre 2018.

Camere. Successivamente, però tale ultimo termine è stato posticipato in avanti¹⁰⁵ ed invece è stata aggiunta la trasmissione del DPB anche al Parlamento¹⁰⁶.

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

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

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

Alla luce dei contenuti del Documento programmatico di bilancio, la Commissione europea, in data [18 ottobre 2018](#), ha rilevato che essi sembrerebbero configurare "un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di Stabilità e Crescita", di cui all'Articolo 7(2) del Regolamento (UE) n. 473/2013 e chiesto al Ministro dell'Economia di rispondere al fine di consentire alla Commissione di tenerne conto prima di emettere il suo parere formale sul DPB.

Il Ministro ha [risposto](#) in data 22 ottobre 2018 fornendo spiegazioni volte a chiarire l'impostazione della manovra di bilancio affermando che essa "permetterà il rilancio della crescita, assicurando al contempo la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche e la programmata riduzione del rapporto debito/PIL".

Il 23 ottobre 2018, la Commissione ha emesso [parere](#) sul DPB e ha riscontrato un'inosservanza particolarmente grave della raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018. La Commissione ha rilevato inoltre che il DPB non è in linea con gli impegni assunti dall'Italia nel suo programma di stabilità 2018. A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/2013, la Commissione ha invitato l'Italia a presentare un documento programmatico di bilancio riveduto quanto prima e comunque entro tre settimane dalla data del presente parere.

Una versione aggiornata del Documento programmatico di bilancio 2019 è stata trasmessa dal Governo italiano alla Commissione europea il 13 novembre 2018 e presentata alle Camere il successivo 14 novembre 2018¹⁰⁷.

Il 21 novembre 2018, la Commissione europea ha emesso un secondo [parere](#) sul DPB rivisto in cui ha confermato "l'esistenza di un'inosservanza particolarmente grave della raccomandazione rivolta all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018. La Commissione ritiene inoltre che le misure contenute nel documento programmatico di bilancio 2019 riveduto indichino un rischio di retromarcia su riforme che l'Italia aveva

¹⁰⁵ L'articolo 1, comma 3, lett. c), della legge 4 agosto 2016, n. 163 ha modificato l'articolo 7 della legge 196/2009 e posticipato il termine dal 15 al 20 ottobre di ogni anno.

¹⁰⁶ Come previsto dall'articolo 9, comma 1-*bis* della legge 196/2009 come modificata dall'articolo 1, comma 5, della legge 4 agosto 2016, n. 163.

¹⁰⁷ Cfr. [Doc. XI n. 1-bis](#).

adottato in linea con precedenti raccomandazioni specifiche e con riferimento agli aspetti strutturali di politica fiscale oggetto delle raccomandazioni indirizzate all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018."

Nella stessa data, la Commissione europea ha anche adottato un [rapporto](#) ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3 del TFUE¹⁰⁸ la cui analisi "indica che il criterio del debito definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 debba considerarsi come non rispettato e che, pertanto, una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito sia giustificata".

Il [3 dicembre 2018](#), l'Eurogruppo ha fatto proprie le valutazioni espresse dalla Commissione europea nella relazione ex articolo 126(3) del TFUE, invitando l'Italia ad adottare le misure necessarie per il rispetto del Patto di stabilità e crescita e invitando, allo stesso tempo, le autorità Italiane a proseguire il dialogo con quelle europee.

Con [lettera](#) del 18 dicembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'economia hanno rappresentato alla Commissione europea la "disponibilità a effettuare alcuni interventi utili a migliorare i saldi finali contenuti nella legge di bilancio, in adesione ai rilievi formulati dalla Commissione", tra cui una norma di accantonamento temporaneo di una parte di spese che sarebbero rese disponibili solo nel caso in cui in corso d'anno il monitoraggio dell'andamento dei conti evidenziasse che esso è coerente con gli obiettivi programmatici (cfr. commi 1118-1120 della legge approvata). Allo stesso tempo il Governo italiano ha chiesto l'attivazione della clausola di flessibilità per spese connesse alla messa in sicurezza delle infrastrutture viarie e la gestione dei rischi connessi al dissesto idrogeologico. In [allegato](#) alla lettera è stata inviata tra l'altro la previsione macroeconomica aggiornata e le connesse proiezioni sui saldi di bilancio (il nuovo quadro di finanza pubblica corretto per il ciclo e il profilo del rapporto debito/PIL).

La Commissione europea ha [risposto](#) il successivo 19 dicembre 2018 affermando che qualora le misure illustrate fossero state adottate nella legge di bilancio, la Commissione non avrebbe raccomandato l'apertura di una procedura di disavanzo eccessivo¹⁰⁹.

Il Ministero dell'economia ha poi [pubblicato](#) il 3 gennaio 2019 un aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica.

¹⁰⁸ Ai sensi dell'articolo 126, par. 3, TFUE, se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri rapporto disavanzo/PIL e rapporto debito/PIL, la Commissione prepara una relazione. La relazione della Commissione tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro.

¹⁰⁹ Tutta la documentazione sull'interlocuzione tra Commissione europea e Italia è disponibile alla seguente [pagina](#).

3.5. 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 anno¹¹⁰, con breve differimento rispetto alla scadenza del 15 ottobre indicata nella legislazione previgente.

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

Il DDL di bilancio (A.C. 1334) è stato emendato dalla Camera dei deputati e, successivamente, dal Senato (A.S. 981). L'A.C. 1334-B reca il testo approvato. Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 risultano approvati con la legge 30 dicembre 2018, n. 145¹¹¹.

Si segnala che, in quanto risultante dell'approvazione di un maxiemendamento, la sezione I della legge consta di un unico articolo con ben 1.143 commi. Si tratta di un profilo non nuovo¹¹² in quanto tale tecnica emendativa è stata utilizzata anche in altre sessioni di bilancio.

Per quanto riguarda in particolare l'esame al Senato, esso ha avuto inizio nella [seduta n. 69 del 10 dicembre 2018](#), in cui si sono svolte le Comunicazioni del Presidente del Senato ai sensi dell'art. 126, commi 3 e 4 del Regolamento sul contenuto del disegno di legge di bilancio, tenuto conto del parere reso dalla 5^a Commissione permanente nella [seduta n. 82 dello stesso 10 dicembre 2018](#).

Per l'esposizione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti al DDL bilancio 2019 si fa quindi rinvio alle comunicazioni del Presidente della 5^a Commissione permanente (nel corso della [seduta n. 83](#) del 10 dicembre 2018) (Allegato 5).

Nella [seduta n. 075 del 20 dicembre 2018](#) ha avuto inizio l'esame in Assemblea del disegno di legge di bilancio per l'anno 2019 con l'annuncio da parte del Presidente della 5^a Commissione che i lavori in Commissione non si erano ancora conclusi. Nella successiva [seduta n. 076 del 21 dicembre 2018](#) sono stati votati gli articoli e gli emendamenti della seconda sezione del disegno di legge ai sensi dell'articolo 129,

¹¹⁰ Si segnala che il DDL "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021" (A.C. 1334) è stato presentato il 31 ottobre 2018, in ritardo rispetto al termine previsto dalla legge. Si tratta purtroppo di un episodio non raro visto che anche nei due anni precedenti il disegno di legge di bilancio era stato presentato, per la prima lettura, rispettivamente in data 29 ottobre 2017 e 29 ottobre 2016.

¹¹¹ Pubblicata in G.U. Serie Generale n. 302 del 31 dicembre 2018, Supplemento ordinario.

¹¹² Nella legge di bilancio per l'anno 2018 la sezione I constava di un unico articolo con ben 1.181 commi. Nella legge di bilancio per l'anno 2017 la sezione I constava di un unico articolo con 638 commi.

commi 2 e 3 del Regolamento del Senato, che prevedono la precedenza dell'esame degli articoli della seconda sezione sull'esame della prima sezione. Poiché il Governo aveva preannunciato nella Conferenza dei Capigruppo del giorno precedente l'apposizione della questione di fiducia sull'emendamento interamente sostitutivo della prima sezione della legge di bilancio, il seguito dell'esame è stato rinviato al giorno successivo. Nella [seduta n. 77 del 22 dicembre 2018](#) il Governo ha quindi sottoposto alla Presidenza del Senato l'emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge sul quale sarebbe stata posta la questione di fiducia.

In tema di questione di fiducia su un singolo emendamento, si ricorda che l'articolo 161 del regolamento del Senato, come modificato nel 2017, prevede che il Governo sottoponga alla Presidenza del Senato i testi sui quali intende porre la questione di fiducia ai fini dell'esame della ricevibilità (art. 8), proponibilità e ammissibilità (art.97) e degli effetti del parere contrario della Commissione bilancio (art. 102-*bis*). Deve ritenersi inoltre che per gli emendamenti del Governo gli articoli 8 e 97 R.S. determinino un richiamo implicito anche dell'articolo 76-*bis*, comma 2 che stabilisce l'improponibilità degli emendamenti del Governo che comportino conseguenze finanziarie e non siano corredati della redazione tecnica "bollinata" dalla Ragioneria generale dello Stato. Il Governo può precisare il contenuto dell'emendamento governativo esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo. Ulteriori precisazioni possono essere formulate prima della votazione al fine di adeguare il testo alle condizioni formulate, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, dalla 5a Commissione permanente. Alla luce delle modifiche apportate, il Regolamento esclude pertanto ripensamenti sotto il profilo del merito una volta posta la questione di fiducia.

Nella citata seduta del 22 dicembre, la Presidenza del Senato si è quindi riservata di valutare il testo dell'emendamento ai sensi degli articoli 8 e 97 del Regolamento, nonché alla luce del parere della 5^a Commissione permanente - cui l'emendamento è stato immediatamente trasmesso - ai sensi del combinato disposto degli articoli 102-*bis* e 128, comma 6, del Regolamento¹¹³. La seduta è stata quindi sospesa per circa cinque ore fino al termine dei lavori della Commissione Bilancio e alla ripresa il Governo ha dichiarato di accogliere le condizioni e le osservazioni formulate dalla 5^a Commissione permanente che sono così entrate a far parte integrante del testo. La Presidenza del Senato, alla luce del parere espresso dalla 5^a Commissione permanente e dell'intervento del Governo, ha ritenuto ammissibile l'emendamento, come riformulato. Nella stessa seduta, terminata nella giornata del 23 dicembre, si è quindi concluso l'esame da parte del Senato dopo aver votato anche la seconda Nota di variazioni al bilancio.

¹¹³ Il comma 6 dell'articolo 128 del regolamento stabilisce l'inammissibilità degli emendamenti d'iniziativa sia parlamentare che governativa, al disegno di legge di bilancio che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura o estranee all'oggetto della legge di bilancio in base alla legislazione vigente, ovvero volte a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato.

Come anche segnalato dalla Corte dei Conti¹¹⁴, un profilo procedurale da segnalare riguarda la coerenza delle modifiche ai saldi di finanza pubblica in corso di sessione, senza una nuova risoluzione parlamentare rispetto a quella approvata in relazione al quadro esposto dalla NADEF l'11 ottobre 2018. Si tratta di profilo non nuovo in quanto analoghe questioni si erano poste nella sessione 2014 e in quella del 2016.

Nel 2014 in particolare fu presentata una [relazione di variazione alla NADEF](#)¹¹⁵. È da notare però che l'articolo 10-*bis* della legge di contabilità è stato modificato nel 2016 ed è stata eliminata la previsione al comma 6 che imponeva di presentare una relazione al Parlamento nel caso ulteriori aggiornamenti agli obiettivi programmatici fissati con la NADEF ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi.

Nel 2016 si registrarono diversità contenutistiche tra la NADEF e il DPB. In particolare, in quell'occasione l'indebitamento netto per l'anno successivo era stato fissato dalla NADEF al 2,0% del PIL ma fu poi innalzato al 2,3% del PIL dal DPB. La risoluzione parlamentare approvativa della NADEF aveva lasciato al Governo l'esercizio di un margine di discrezionalità (0,4%) in materia di obiettivo di indebitamento netto per il 2017¹¹⁶.

La Corte costituzionale, investita di un ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, depositato il 28 dicembre 2018 da alcuni senatori, ha emesso [l'ordinanza n. 17 del 2019](#) con cui ha dichiarato inammissibile il ricorso. In particolare, la Corte ha rilevato che: "le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale. In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti."

¹¹⁴ Cfr. relazione quadrimestrale settembre-dicembre 2018, p.35.

¹¹⁵ Su tale relazione si svolse quindi un dibattito parlamentare con approvazione di una nuova risoluzione (n. 6-00077) nella [seduta n. 343 del 30 ottobre 2014](#).

¹¹⁶ Il DPB oltre a dar conto dell'utilizzo parziale del margine di discrezionalità consentito nell'ampliamento del deficit (utilizzato per circa tre quarti) ha rappresentato una manovra, per ampiezza e composizione, in parte diversa da quanto illustrato nella NADEF. Cfr. sul DPB 2017 [Nota breve n. 20](#), XVII legislatura, Servizio Bilancio del Senato. Cfr. anche resoconto della Commissione Bilancio del Senato, [seduta n. 646 del 20 ottobre 2016](#) ove si rileva una sostanziale diversità nella composizione della manovra di finanza pubblica prefigurata nella NADEF e quella risultante dal DPB.

ALLEGATI

Allegato 1

Legislatura 18^a - 5^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 82 del 10/12/2018

[...]

IN SEDE CONSULTIVA

(981) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento. Esame. Parere favorevole)

Il presidente [PESCO](#) (M5S), in qualità di relatore, ricorda che la Commissione bilancio è chiamata a rendere un parere preliminare, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, al Presidente del Senato, in ordine alla correttezza della copertura finanziaria del disegno di legge di bilancio, in conformità alle norme di contabilità pubblica. A tale proposito, ritiene utile ricordare che la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha apportato alcune innovazioni alla disciplina contabile, che hanno trovato per la prima volta attuazione nel corso della sessione di bilancio relativa al triennio 2017-2019.

Osserva che, per il disegno di legge di bilancio, 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 come aggiornati all'atto del passaggio del disegno di legge all'esame del Senato.

Per quanto concerne i profili finanziari, fa presente che la relazione tecnica, aggiornata in base ai limitati effetti finanziari sui saldi connessi agli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati, espone una tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare programmatico e il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni programmatico, che rappresenta 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 (DEF) deliberato dal Consiglio dei ministri del 27 settembre 2018. La rappresentazione che viene data per il triennio 2019-2021 nella predetta tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare programmatico e il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni programmatico prevede l'illustrazione dei passaggi che, a partire dal disegno di legge di bilancio integrato ed emendato, permettono di definire gli obiettivi programmatici di indebitamento netto per ciascuno degli anni del bilancio di previsione.

Segnala che per il 2019 il saldo netto da finanziare di competenza è pari a 68 miliardi, dovuto a entrate finali pari a 578 miliardi e spese finali pari a 646 miliardi; tali valori includono rispettivamente 32 miliardi per le entrate e 34 miliardi per la spesa dovuti a regolazioni contabili e debitorie. Nel 2020 il saldo netto da finanziare è pari a 55 miliardi (le entrate finali si attestano a 595 miliardi e le spese finali a 650 miliardi al lordo delle regolazioni contabili e debitorie che sono pari a 31 miliardi per le entrate e 33 miliardi per la spesa). Nel 2021 il saldo netto da finanziare è pari a 44 miliardi: le entrate finali si attestano a 603 miliardi e le spese finali a 647 miliardi; entrambi gli aggregati comprendono le regolazioni contabili e debitorie pari a 28 miliardi per le entrate e 30 miliardi per la spesa.

L'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni si attesta a 44 miliardi nel 2019, a 39 miliardi nel 2020 e a 35 miliardi nel 2021.

Tali valori del saldo netto appaiono coerenti sia con il livello massimo del saldo netto da finanziare fissato dall'articolo 1, comma 1, del disegno di legge di bilancio, sia con l'indebitamento netto programmatico, come risultante dai valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, modificati alla luce degli effetti complessivi della manovra, come rappresentati dal prospetto riepilogativo allegato al disegno di legge di bilancio 2019.

Propone, pertanto, di sottoporre all'attenzione del Presidente del Senato un parere favorevole in relazione ai profili di cui all'articolo 126, comma 4, del Regolamento.

Il sottosegretario CRIMI, nel depositare formalmente la relazione tecnica aggiornata, verificata positivamente, relativa al disegno di legge di bilancio 2019, esprime, in relazione al parere preliminare, di cui all'articolo 126, comma 4, del Regolamento, un avviso conforme alla proposta del relatore.

Il senatore [MISIANI](#) (PD), atteso che non risulta ancora trasmesso dal Governo l'aggiornamento della nota tecnico-illustrativa, richiesto dalla legge di contabilità all'atto del passaggio da un ramo all'altro del Parlamento del disegno di legge di bilancio, ritiene che la Commissione non possa pronunciarsi ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento.

Il relatore [PESCO](#) (M5S) fa presente che, ai fini dell'espressione del parere preliminare sulla correttezza della copertura del disegno di legge di bilancio, non appare necessaria la previa trasmissione della nota tecnico-illustrativa aggiornata, che svolge una funzione meramente conoscitiva sul raccordo tra il provvedimento in questione e il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Il senatore [FANTETTI](#) (FI-BP) chiede chiarimenti sul rapporto tra il saldo netto da finanziare e i valori dovuti, per le entrate e le spese, a regolazioni contabili e debitorie.

Il [PRESIDENTE](#) (M5S) risponde che le regolazioni contabili e debitorie sono incluse, rispettivamente, nelle entrate finali e nelle spese finali, la cui differenza determina il saldo netto da finanziare di competenza.

Sulla base delle interlocuzioni svolte, formula quindi la seguente proposta di parere: "La 5ª Commissione permanente (programmazione economica, bilancio), esaminato, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, il disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 e sentito il rappresentante del Governo, premesso 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 significative innovazioni alla disciplina contabile, che riguardano sia l'articolazione che i contenuti della manovra di finanza pubblica; per quanto riguarda l'articolazione della manovra, si ricorda che sono stati accorpati in un unico provvedimento (il disegno di legge di bilancio), composto da due sezioni, i contenuti dei due disegni di legge (stabilità e bilancio) che, ai sensi della legislazione previgente, dovevano essere presentati alle Camere; in questo quadro, il disegno di legge di bilancio, sulla base di quanto previsto dall'articolo 14 della legge n. 243 del 2012, non soggiace ad una regola di copertura, ma ad una regola di equilibrio, per effetto della quale il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare da esso risultante deve essere coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica; rilevato che, per quanto concerne i profili finanziari: la relazione tecnica aggiornata reca elementi di informazione sulla coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare o da impiegare risultante dal disegno di legge di bilancio con gli obiettivi programmatici, attraverso una tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare programmatico e il conto economico consolidato

delle pubbliche amministrazioni programmatico; dalla tavola di raccordo emerge che, in corrispondenza di un saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, pari a circa 68 miliardi nel 2019, 55 miliardi nel 2020 e 44 miliardi nel 2021, l'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si attesta a circa 44 miliardi nel 2019, 39 miliardi nel 2020 e 35 miliardi nel 2021; tali valori del saldo netto appaiono coerenti sia con il livello massimo del saldo netto da finanziare fissato dall'articolo 1, comma 1, del disegno di legge di bilancio, sia con l'indebitamento netto programmatico risultante dai valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, come modificati alla luce degli effetti complessivi della manovra; esprime parere favorevole, ritenendo che i valori del saldo netto da finanziare risultanti dal disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 siano coerenti con l'indebitamento netto programmatico risultante dai valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, come modificati alla luce degli effetti complessivi della manovra.".

Verificata la presenza del prescritto numero legale, la proposta di parere, messa ai voti, risulta approvata.

La seduta termina alle ore 15,30.

BILANCIO (5^a)

Domenica 23 dicembre 2018

Plenaria

100^a Seduta

Presidenza del Presidente
PESCO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Garavaglia.

La seduta inizia alle ore 2,50.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente PESCO comunica che il senatore Misiani, a nome del proprio Gruppo, ha fatto richiesta di pubblicità dei lavori della seduta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento. Tale richiesta è stata trasmessa alla Presidenza del Senato, che ha comunque già preventivamente espresso il proprio assenso. Dispone quindi l'avvio della trasmissione della seduta attraverso l'attivazione del circuito interno.

La Commissione conviene.

IN SEDE REFERENTE

(981-ter) Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021

(Esame)

Il presidente PESCO (M5S), in qualità di relatore, illustra la Seconda Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021, predisposta al fine di recepire gli effetti degli emendamenti approvati dal Senato al disegno di legge di bilancio, segnalando che la stessa 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 2019-2021 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). Si producono, in conseguenza, anche le modifiche ai relativi allegati tecnici per capitoli. I prospetti sono organizzati per unità di voto e gli allegati tecnici presentano l'intero bilancio dello Stato, con evidenza delle unità e dei 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.

Il senatore PICHETTO FRATIN (*FI-BP*) chiede al rappresentante del Governo rassicurazioni sulla correttezza dei saldi riportati nella Nota di variazioni in titolo.

Il sottosegretario GARAVAGLIA conferma la coerenza dei saldi indicati nella Nota di variazioni con le modifiche apportate al disegno di legge di bilancio per il 2019 nel corso dell'esame presso il Senato.

Il senatore PICHETTO FRATIN (*FI-BP*) prende atto e preannuncia il voto contrario del proprio Gruppo.

A nome dei rispettivi Gruppi di appartenenza, dichiarano il voto contrario sul provvedimento in titolo i senatori STEGER (*Aut (SVP-PATT, UV)*) ed ERRANI (*Misto-LeU*).

Verificata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva il conferimento al relatore del mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sulla Seconda Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021, autorizzandolo a chiedere al Presidente del Senato di poter svolgere la relazione orale.

La seduta termina alle ore 2,55.

Senatori presenti	249
Senatori votanti	248
Maggioranza	123
Favorevoli	167
Contrari	78
Astenuti	3

~~**Il Senato approva.** (Applausi dai Gruppi M5S e L SP PSD'Az).~~

~~Risultano pertanto preclusi tutti gli emendamenti e gli ordini del giorno presentati all'articolo 1 del disegno di legge.~~

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

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 2,37, è ripresa alle ore 2,59).

Presidenza del vice presidente CALDEROLI (ore 2,59)

Onorevoli colleghi, il Ministro dell'economia e delle finanze ha presentato la Seconda Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, con la quale il Governo ha provveduto ad introdurre nel testo del disegno di legge e nelle annesse tabelle le modificazioni conseguenti alle determinazioni adottate dal Senato in sede di esame della prima sezione. Tale Nota è stata deferita alla 5ª Commissione permanente.

Ha facoltà di intervenire il presidente Pesco per riferire sulle conclusioni adottate dalla 5ª Commissione permanente in ordine alla Seconda Nota di variazioni.

PESCO (M5S). Signor Presidente, si tratta della Seconda Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021, predisposta al fine di recepire gli effetti degli emendamenti approvati dal Senato al disegno di legge di bilancio.

Si segnala che la suddetta 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 2019-2021 in termini di competenza e di cassa; allo stato di previsione dell'en-

trata (Tabella n. 1) e a tutti gli stati di previsione della spesa dei Ministeri (Tabelle da 2 a 14).

Si producono, in conseguenza, anche le modifiche ai relativi allegati tecnici per capitoli. I prospetti sono organizzati per unità di voto e gli allegati tecnici presentano l'intero bilancio dello Stato e con evidenza delle unità e dei capitoli che hanno subito variazioni per effetto degli emendamenti al disegno di legge; le variazioni connesse agli emendamenti approvati sono espone in apposite colonne, distintamente per la Sezione I e la Sezione II.

PRESIDENTE. Passiamo dunque alla votazione della Seconda Nota di variazioni.

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

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

(Segue la votazione).

Il Senato approva. *(v. Allegato B).*

~~Ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento, indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo del disegno di legge n. 981, nel suo complesso, nel testo emendato.~~

~~*(Segue la votazione).*~~

~~**Il Senato approva.** *(v. Allegato B). (Applausi dai Gruppi M5S e LSP-PSd'Az, i cui senatori si levano in piedi).*~~

~~Colleghi, come volevasi dimostrare, abbiamo votato domenica mattina presto. *(Ilarità e applausi)*. Quindi, vi auguro buongiorno, buon rientro a casa, tanti auguri veramente a tutti e tornate più buoni, anche se quello a cui questo invito doveva essere rivolto non lo vedo presente in Aula.~~

~~Stiamo scherzando? Alle 3,05 ci sarebbero otto interventi di fine seduta... che faremo nell'anno 2019. *(Ilarità e applausi)*.~~

Atti e documenti, annunzio

~~PRESIDENTE. Le mozioni, le interpellanze e le interrogazioni pervenute alla Presidenza, nonché gli atti e i documenti trasmessi alle Commissioni permanenti ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento sono pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.~~

Allegato A**DOCUMENTO****Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018
(Doc. LVII, n. 1-bis)**

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

(6-00012) n. 100 (11 ottobre 2018)

PATUANELLI, ROMEO

Approvata

Il Senato,

premessi che:

la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018 contiene come annesso, ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, la Relazione al Parlamento di cui all'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243;

la Relazione, tenuto conto della coerenza con le regole europee, contiene la richiesta di aggiornamento del piano di rientro, in precedenza fissato;

la Relazione fissa l'obiettivo di indebitamento netto al 2,4 per cento del PIL nel 2019, al 2,1 per cento nel 2020 e all'1,8 per cento nel 2021, al fine di utilizzare le maggiori risorse disponibili per adottare, nella legge di bilancio per il triennio 2019-2021, interventi finalizzati, da un lato, a potenziare il tasso di crescita economica, destinando maggiori risorse agli investimenti pubblici e privati, riducendo la pressione fiscale sulle imprese per incentivare le assunzioni e il reinvestimento degli utili e sostenendo la domanda di beni e servizi, nonché, dall'altro, interventi finalizzati al sostegno delle fasce più deboli per contrastare l'aumentata povertà e la disoccupazione giovanile e per favorire il ricambio generazionale attraverso la progressiva rimodulazione dell'accesso al trattamento pensionistico;

considerato che le precedenti politiche di *austerità* hanno compromesso la crescita del PIL, il Governo intende adottare la strategia di cui sopra, allontanandosi, nel breve periodo, dal percorso di raggiungimento del pareggio di bilancio, al fine di ridurre il divario di crescita con gli altri Paesi europei, in particolare dell'Area euro e, nel medio-lungo termine, conseguire

un migliore rapporto del debito-PIL, intervenendo sulla crescita del denominatore;

preso atto della Comunicazione inviata dal Governo italiano alla Commissione europea in data 4 ottobre 2018,

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

~~PROPOSTE DI RISOLUZIONE ALLA NOTA DI AGGIORNAMENTO
DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2018~~

~~(6-00013) n. 1 (11 ottobre 2018)~~

~~DE PETRIS, ERRANI, LAFORGIA, GRASSO~~

~~**Preclusa**~~

~~Il Senato, in sede di esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018 (Doc LVII n. 1 bis), degli allegati e del relativo annesso, premesso che:~~

~~la Nota di aggiornamento è stata presentata alle Camere con una settimana di ritardo rispetto alla scadenza prevista dall'articolo 7, comma 2, lettera b) della legge n. 196 del 2009, comprimendo di fatto i tempi del suo esame da parte del Parlamento;~~

~~non risulta che le modifiche apportate al quadro programmatico in merito all'indebitamento netto rispetto a quanto approvato dal Consiglio dei ministri del 27 settembre 2018 siano state assunte con un'ulteriore deliberazione formale da parte del Consiglio dei ministri stesso;~~

~~come rilevato anche dal Servizio bilancio di Camera e Senato, nella Nota di aggiornamento manca l'articolazione per sottosettori del quadro programmatico in relazione all'aggiornamento degli obiettivi;~~

~~nel rispetto delle prerogative del Parlamento, il Governo si deve attenere in maniera puntuale a quando previsto dalla legge di contabilità e di finanza pubblica in vigore, sia per le scadenze temporali che per le procedure ivi previste;~~

~~per il nostro Paese, i più importanti istituti economici e finanziari internazionali e nazionali (FMI, Commissione Europea, ISTAT, S&P, OCSE) stimano per il 2019 una crescita economica inferiore alle proiezioni di inizio anno: le stime passano dall'1,6-1,5 per cento all'1,1 per cento per il 2018, dall'1,4 per cento allo 0,9 per cento per il 2019 a legislazione vigente;~~

SUL REGIME DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO

Il presidente PESCO avverte che, per la sessione di bilancio in corso, si applicano le regole di ammissibilità degli emendamenti già seguite negli anni precedenti, ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica definiti nella risoluzione di approvazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, con riferimento al saldo netto da finanziare, al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Peraltro, le regole sul regime di ammissibilità degli emendamenti presso la 5^a Commissione permanente devono essere interpretate, anche in considerazione di quanto previsto dall'articolo 128, comma 6, del Regolamento, alla luce dell'articolazione della manovra e delle disposizioni che ne disciplinano i contenuti recate dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, come modificata dalla legge n. 163 del 2016.

Il disegno di legge di bilancio risulta strutturato in due sezioni, i cui contenuti normativi sono previsti dalla legislazione contabile: la prima sezione dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi; essa contiene, per ciascun anno del triennio di riferimento, le misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e i loro eventuali aggiornamenti.

La seconda sezione è formata sulla base della legislazione vigente ed espone per l'entrata e, distintamente per ciascun Ministero, per la spesa le unità di voto parlamentare determinate con riferimento, rispettivamente, alla tipologia di entrata e ad aree omogenee di attività (ossia i programmi di spesa). Altresì, nel disegno di legge di bilancio vi sono elementi non emendabili; le modifiche operate dalla prima sezione sono poi riversate nella seconda sezione attraverso la Nota di variazioni.

Alla luce dell'articolazione del disegno di legge di bilancio, per quanto riguarda la prima sezione, fa presente che le ordinarie regole di ammissibilità, precedentemente applicate al disegno di legge di stabilità, sono riassunte nei seguenti termini: sono 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. Rammenta, poi, che la prima sezione può contenere, a differenza di quanto stabilito dalla precedente normativa, disposizioni di carattere complessivamente espan-

sivo, 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, segnala che gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie peggiorative dei saldi devono 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-*ter*, 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 diverso tenore letterale della disposizione (articolo 21, comma 1-*quinqüies*), secondo cui la prima sezione «non deve in ogni caso» contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzativo, né interventi di natura localistica o microsettoriale. Tali emendamenti sono pertanto inammissibili. Sono inammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con decorrenza nel triennio di riferimento (articolo 21, comma 1-*ter*, lettera *b*), della legge 196). Sono inammissibili emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 128, comma 6, del Regolamento).

Fa presente che sono ammissibili, invece, 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 contrattuali. Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 21, comma 1-*ter*, lettera *f*) della legge n. 196 del 2009, emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 17, commi 12 e 13, della predetta legge n. 196. Sono altresì ammissibili gli emendamenti relativi alla materia di cui all'articolo 21, comma 1-*ter*, lettera *g*), della legge n. 196 del 2009 (concorso degli enti territoriali). In linea generale, in caso di approvazione, le compensazioni superflue si intendono per non apposte, quelle esuberanti sono computate per il necessario, ove possibile, quelle incerte vengono adeguate, salva la congruità. Gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire un chiaro e reciproco collegamento tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa.

Rammenta, inoltre, che non sono più allegati alla prima 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 seconda sezione e sono riepilogate in una tabella avente carattere meramente informativo e non emendabile; le Tabelle A e B sono invece allegate alla prima sezione. Restano invariati i criteri di emendabilità riguardanti tali tabelle. In particolare, per quanto attiene alla Tabella A, gli emendamenti ad essa 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 della cooperazione internazionale) 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, osserva che 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 previste dall'articolo 23, comma 3, della legge di contabilità. Più in particolare, per quanto concerne lo stato di previsione dell'entrata, in considerazione della pregiudizialità e dell'autonomia delle valutazioni concernenti le entrate, gli emendamenti che propongono aumenti nelle previsioni non possono essere utilizzati in forma compensativa per la contestuale copertura di nuove o maggiori spese. Pertanto, tutti gli emendamenti alla Tabella n. 1 devono essere presentati e motivati, logicamente, come correzione di previsioni giudicate non corrette: essi devono riferirsi esclusivamente ad una determinata tipologia di tributo. Per quanto concerne gli stati di previsione della spesa, rammenta che l'unità elementare dello stato di previsione oggetto dell'approvazione parlamentare è costituita dal programma. Premesso che in sede di esame dei documenti di bilancio, in senso stretto, non vi è una determinazione esplicita sui saldi di

cassa e che ogni incremento della previsione di cassa deve essere coerente con le risorse rappresentate dalla massa spendibile, gli emendamenti che aumentano la cassa (se non compensati) potrebbero avere effetti di peggioramento del fabbisogno e dell'indebitamento netto; di conseguenza, eventuali emendamenti che incrementino le dotazioni complessive di cassa sono incompatibili con gli obiettivi fissati nella risoluzione parlamentare di approvazione dei saldi e quindi inammissibili. Rammenta, altresì, che con il decreto legislativo n. 90 del 2016 è stata superata la ripartizione delle spese in «rimodulabili» e «non rimodulabili», in favore di una classificazione che distingue direttamente le spese in oneri inderogabili, fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno, a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante, cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa. Possono essere, pertanto, oggetto di emendamento i programmi dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti alle spese previste dalle lettere *b)* e *c)* dell'articolo 21, comma 5, della legge 196, ossia fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno. Sono 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, pertanto, 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.

Trattandosi di seconda lettura, per accertare la correlazione tra le disposizioni della prima e della seconda sezione, segnala che occorre consultare la Nota di variazioni relativamente alle singole Tabelle nello stampato Camera o nel relativo stampato Senato. Non sono, altresì, emendabili, in seconda lettura, i programmi la cui dotazione sia stata modificata dall'altro ramo del Parlamento per effetto di modifiche apportate alla prima sezione del disegno di legge (articolo 129, comma 3, del Regolamento). Per quanto riguarda, inoltre, gli emendamenti volti a modificare contemporaneamente la prima e la seconda sezione, fa presente che 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, segnala che 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 specificazione interna al programma; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento al programma sarà espunto ogni eventuale riferimento anche ai capitoli. A fini meramente conoscitivi fa presente che viene comunque presentato un allegato tecnico comprensivo anche della ripartizione per capitoli.

La Commissione prende atto.

IN SEDE REFERENTE

~~(981 e 981 bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 e relativa Nota di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati~~

~~— (Tabb. 1 e 1 bis) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021 (limitatamente alle parti di competenza)~~

~~— (Tabb. 2 e 2 bis) Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2019 e per il triennio 2019-2021 (limitatamente alle parti di competenza)~~

~~(Esame e rinvio)~~

~~Il relatore TOSATO (L-SP-PSd'Az) ricorda che il disegno di legge di bilancio, è suddiviso, secondo quanto prescritto dalla legge di contabilità, in due sezioni: la prima sezione contiene disposizioni che integrano o modificano la legislazione di entrata e di spesa, mentre la seconda sezione contiene il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da innovazioni normative. Queste includono anche finanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di entrate e di spese.~~

~~Le disposizioni contenute nella prima sezione riguardano misure volte al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti a livello macroeconomico nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018 e, da ultimo, nel Documento programmatico di bilancio 2019. Al perseguimento di tali obiettivi concorrono altresì le misure contenute nel decreto legge n. 119 del 2018 in materia fiscale e finanziaria, che pertanto costituisce parte integrante della manovra per il 2019.~~

~~In particolare, la manovra mira a conseguire un indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni con un profilo decrescente e pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, al 2,1 per cento nel 2020 e all'1,8 per cento nel 2021.~~

~~Pur avendo riguardo alla sostenibilità di lungo termine dei conti pubblici, e quindi alla riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL, la manovra intende sostenere la crescita attraverso una serie di misure finalizzate al sostegno delle fasce di popolazione più colpite dalla crisi economica degli anni passati e alla riduzione delle rigidità del sistema pensionistico. A queste si aggiunge una serie di interventi volta a sostenere gli investimenti e a ridurre il carico fiscale sulle imprese individuali, gli arti-~~

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Mar 2019 [Nota di lettura n. 64](#)
Interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (**Atto del Governo n. 73**)
- " [Nota di lettura n. 65](#)
A.S. 1018-B: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni"
- Apr 2019 [Nota di lettura n. 66](#)
A.S. 1165: "Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, recante misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea"
- " [Nota di lettura n. 67](#)
A.S. 1122: "Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione"
- " [Elementi di documentazione n. 4](#)
Il bilancio dello Stato 2019-2021. Una analisi delle spese per missioni e programmi.
- " [Nota di lettura n. 68](#)
Emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo (**Atto del Governo n. 76**)
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 7](#)
Documento di economia e finanza 2019 (**Doc. LVII, n. 2**)
- " [Nota di lettura n. 69](#)
A.S. 1152: "Delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione della normativa in materia di ordinamento militare"
- " [Nota di lettura n. 70](#)
A.S. 1249: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoletto" (*Approvato dalla Camera dei deputati*)
- Mag 2019 [Nota di lettura n. 71](#)
A.S. 1248: " Conversione in legge del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"
- " [Nota di lettura n. 72](#)
Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante le procedure e le modalità per la programmazione e il reclutamento del personale docente e del personale amministrativo e tecnico del comparto dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) (**Atto del Governo n. 79**)
- " [Nota di lettura n.73](#)
A.S. 902-B: "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"
- " [Nota breve n. 7](#)
Le previsioni economiche di primavera 2019 della Commissione europea