

XVI legislatura

**Il disegno di legge di stabilità
per il 2011 (A.S. 2464): schema
di copertura
(art. 126, comma 4, Reg. Sen.)**

Novembre 2010
n. 49



servizio del bilancio
del Senato

documento di base

Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

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

INDICE

PREMESSA.....	1
1. Copertura degli oneri correnti (art. 11, comma 6, legge n. 196 del 2009).....	3
2. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 7, legge n. 196 del 2009).....	5

PREMESSA

La presente sessione di bilancio è la prima che viene effettuata in vigore della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009; in relazione alla sostituzione del disegno di legge finanziaria con il disegno di legge di stabilità, a tale ultimo disegno di legge vanno riferite tutte le norme regolamentari relative alla legge finanziaria.

Il Senato della Repubblica esamina in seconda lettura i documenti di bilancio per il triennio 2011-2013.

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

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

Si ricorda che sulla base del parere reso dalla Giunta per il Regolamento (27 novembre 1990), l'accertamento rimesso al Presidente del Senato circa l'osservanza della regola di copertura costituisce un potere dello stesso Presidente, autonomo rispetto ai pareri sia della 5a Commissione permanente sia del Governo; il parere del Governo è anche esso un elemento autonomo che "deve essere come tale esplicitato in sede di 5a Commissione permanente, in modo da non consentire equivoci e dubbi".

Nella sessione di bilancio 2011-2013 la citata procedura preliminare dovrà dunque riferirsi esclusivamente all'accertamento dei criteri di copertura della legge di stabilità, quali definiti nei commi 6 e 7 dell'art. 11 della legge n. 196 del 2009 (articolo 126 Reg. Sen., comma 4).

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

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

a) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal ddl di stabilità per il 2011 (comma 6 dell'art. 11, della legge n. 196 del 2009), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del ddl di stabilità in esame siano conformi a tale disciplina. In particolare, dall'allegato recante lo schema di copertura nella versione approvata dalla Camera dei deputati si desume che le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2011 sono costituite da nuove o maggiori entrate dell'articolato e da riduzioni di spese correnti, sia contenute nell'articolato che disposte dalle tabelle A, C e D.

b) Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sulla Decisione di finanza pubblica per il 2011-2013 (art. 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009), si rileva che il valore del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 coincide, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento, con l'obiettivo fissato nella predetta risoluzione (*v. amplius § 3*).

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2011-2013, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, in aggiunta naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate.

c) Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di saldo di cassa e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2011. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare deve dunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge di stabilità in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di saldo di cassa e di indebitamento netto della P.A.. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni associabili alle singole norme del ddl di stabilità, sulla base delle indicazioni

contenute dei documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 6 e 7 del richiamato articolo 11 della legge n. 196 del 2009.

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

L'articolo 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009 intende porsi esplicitamente come norma interposta tra il vincolo costituzionale di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) e la legge di stabilità in quanto destinata ad introdurre nell'ordinamento giuridico oneri correnti, nuovi o maggiori, (le minori entrate sono assimilate alle spese correnti) rispetto a quelli in atto inscrivibili in bilancio sulla base della cornice legislativa in vigore: tali oneri correnti devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate accertabili nei primi due titoli (tributarie ed extratributarie) ovvero da riduzioni di spesa corrente.

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

A seguito dell'approvazione della legge n. 208 del 1999 i mezzi di copertura possono essere costituiti sia da maggiori entrate che da riduzioni di spesa associate ad innovazioni normative (recate dalla stessa legge finanziaria), oltre che dall'eventuale miglioramento del risparmio pubblico. In base alla nuova legge di contabilità (articolo 11, comma 6) il miglioramento che emerge dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente ed il risparmio pubblico come risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso può essere utilizzato per la copertura della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico. In sostanza, per effetto del vincolo di copertura degli oneri correnti (art. 11, c. 6, legge n. 196 del 2009), i documenti di bilancio non possono determinare, rispetto alla più recente previsione assestata, un peggioramento del risparmio pubblico, salvo che tale peggioramento derivi dagli andamenti a legislazione vigente e con il nuovo limite costituito dall'utilizzabilità solo di un margine di segno positivo.

In realtà, per vari anni l'utilizzazione a fini di copertura di tale eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico, in sede di

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

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

A partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria, così come richiesto esplicitamente dalle due Camere in più occasioni, contiene una specifica clausola di copertura che dimostra il rispetto di tale vincolo, presentando, in un apposito prospetto¹, l'effetto delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura.

Dal prospetto di copertura degli oneri correnti contenuto nel ddl di stabilità per il triennio 2011-2013 risulta che i mezzi di copertura sono forniti esclusivamente da risorse determinate dallo stesso disegno di legge finanziaria.

Quali mezzi di copertura sono riportati i risparmi di spesa derivanti dall'articolato e da tre tabelle dello stesso ddl e le nuove o maggiori entrate derivanti dallo stesso articolato.

La riduzione delle spese correnti indicata nel prospetto di copertura è pari, per quanto riguarda l'articolato, a 2.669 mln per il 2011, 913 mln per il 2012 e 751 mln per il 2013. Ulteriori riduzioni di spesa corrente, pari a 67 mln per il 2011, 527 mln per il 2012 e 523 mln per il 2013, derivano dalle tabelle A, C e D.

Una significativa quantità di risorse deriva poi da nuove o maggiori entrate: si tratta di 4.148 mln per il 2011, 1.122 mln per il 2012 e 1.138 mln per il 2013. In particolare, 2.400 mln per l'anno 2011 derivano dall'asta delle frequenze radioelettriche.

Il prospetto di copertura presentato nel ddl in esame indica peraltro una differenza positiva, tra copertura e onere, pari, - nella versione approvata in prima lettura - a 1.137 mln per il 2011, 205 mln per il 2012 e

¹ Che costituisce la base normativa che imprime un valore di certificazione politico-legislativa a tutto il discorso sulla copertura della "finanziaria" svolto nel corso della "sessione di bilancio".

196 mln per il 2013, risultando dunque i mezzi di copertura eccedenti rispetto agli oneri da coprire.

Anche nella sessione di bilancio 2011-2013 la copertura del ddl finanziaria risulta condizionata all'approvazione della propria componente normativa e tabellare i cui effetti sono considerati tra i mezzi di copertura.

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

Il comma 7 dell'art. 11 della legge n. 196 stabilisce che "le nuove o maggiori spese disposte con la legge di stabilità non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lett. e), nella Decisione di finanza pubblica, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari".

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi a partire dalla sessione di bilancio 1991-1993, l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 7 dell'art. 11, viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nella Decisione di finanza pubblica presentata dal Governo e poi richiamato nelle relative risoluzioni parlamentari.

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

La risoluzione approvata dal Senato il 19 ottobre 2010, al termine della discussione sulla Decisione di finanza pubblica 2011-2013, ribadisce questa impostazione.

In particolare, detta risoluzione impegna il Governo:

- a contenere il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, in ossequio alle nuove norme del Patto di stabilità europeo, al 119,2 per cento per il 2011, al 117,5 per cento per il 2012 e al 115,2 per cento nel 2013;
- a contenere l'indebitamento netto rispetto al PIL al livello del 5 per cento nel 2010, del 3,9 per cento nel 2011, in modo da raggiungere valori del 2,7 per cento nel 2012 e del 2,2 per cento nel 2013, al di sotto quindi della soglia del 3 per cento fissata in sede europea;

- a migliorare progressivamente l'indebitamento netto al netto degli interessi in ragione del PIL, portandolo quindi ad un valore positivo pari allo 0,8 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012 e al 2,6 per cento nel 2013;

- a far sì che il saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 41,9 miliardi di euro per il 2011, a 22,8 miliardi di euro per il 2012 e a 15 miliardi di euro per il 2013;

- a ridurre gradualmente il saldo di cassa del settore pubblico portandolo al -4 per cento del PIL nel 2011, al -2,6 per cento nel 2012 e al -1,9 per cento nel 2013;

- a ridurre gradualmente il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo a -63,1 miliardi nel 2011, -41,4 miliardi nel 2012 e -32,1 miliardi nel 2013.

Si rileva che i valori contabili contenuti nell'allegato 1 di cui al comma 1 dell'articolo 1 del ddl di stabilità corrispondono a quelli indicati nella Decisione di finanza pubblica 2011-2013: il livello massimo del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie pregresse, è pari infatti a 41,9 mld di euro per il 2011, 22,8 mld per il 2012 e 15 mld per il 2013.

Si ricorda che l'orientamento nel complesso emerso nel corso degli anni in materia di rispetto di saldi mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tenda principalmente a favorire la difesa della proposta governativa di cui al ddl di stabilità ed a costruire il regime di non ammissibilità degli emendamenti sul limite dei valori di saldo prospettati dal Governo, come risultante contabile delle innovazioni presentate. Naturalmente, ai fini della ammissibilità, operano anche i vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate in modo da garantire in termini sostanziali i meccanismi di salvaguardia della copertura degli oneri correnti e del non peggioramento dei saldi ai quali è pervenuta la manovra di correzione.

A titolo informativo, si osserva infine che la citata risoluzione - così come quella analoga approvata dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2010 - indica un obiettivo di riduzione - in percentuale del PIL - del "saldo di cassa del settore pubblico", laddove la legge di contabilità prevede che la Decisione di finanza pubblica contenga un obiettivo in termini di "saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche", il quale costituisce un aggregato lievemente più esteso. Si evidenzia in proposito che è la stessa DFP ad affermare che "l'adeguamento al dettato normativo non può che avvenire progressivamente e parallelamente al processo di miglioramento delle basi informative e della qualità dei dati oggetto del consolidamento".

Le risoluzioni approvative della DFP contengono inoltre un ulteriore obiettivo in termini di cassa, riferito al fabbisogno del settore statale ed espresso in valore assoluto (come esplicitamente richiesto dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica).

In allegato si riporta il prospetto di copertura nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

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

-	2011	2012	2013
	<i>(importi in milioni di euro)</i>		
1) ONERI DI NATURA CORRENTE			
Nuove o maggiori spese correnti			
Articolato:	4.832	2.067	1.840
Minori entrate			
Articolato:	894	265	353
Tabella A.....	2	2	2
Tabella C.....	19	23	21
Totale oneri da coprire.....	<u>5.747</u>	<u>2.357</u>	<u>2.216</u>
2) MEZZI DI COPERTURA			
Nuove o maggiori entrate			
Articolato:	4.148	1.122	1.138
Riduzione spese correnti			
Articolato:	2.669	913	751
Tabella A.....	2	502	502
Tabella C.....	60	20	16
Tabella D	5	5	5
Totale mezzi di copertura.....	<u>6.884</u>	<u>2.562</u>	<u>2.412</u>
DIFFERENZA.....	<u>1.137</u>	<u>205</u>	<u>196</u>

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>