

XVII legislatura

# **La decisione di bilancio per il triennio 2017-2019**

documento di base

Maggio 2017  
n. 55



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, (2017). Documento di base, «La decisione di bilancio per il triennio 2017-2019». DB55, maggio 2017, Senato della Repubblica, XVII legislatura

## INDICE

1. PREMESSA.....	1
2. LE NOVITÀ DELLA SESSIONE DI BILANCIO 2016.....	2
2.1. Il DDL bilancio .....	2
2.2. La prima sezione del DDL bilancio .....	3
2.3. La seconda sezione del DDL bilancio .....	12
3. VINCOLI STABILITI DAGLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE.....	23
ALLEGATI .....	40



## 1. PREMESSA

Il presente approfondimento intende richiamare, in particolare, l'attenzione sulla decisione di bilancio per il triennio 2017-2019 in considerazione delle significative novità, di rilievo metodologico e procedurale, che si sono registrate in occasione della sessione 2016 nella quale ha trovato la sua prima attuazione il nuovo quadro ordinamentale della manovra di finanza pubblica<sup>1</sup> riferito, in particolare, alla struttura ed al contenuto del bilancio dello Stato<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Riprendendo in tal modo una riflessione del Servizio del bilancio interrotta nel 2012 (si veda da ultimo il DB n. 50 del maggio 2011) che era volta ad evidenziare gli aspetti di maggior interesse (quali, ad esempio, le modalità di copertura, i vincoli procedurali, le questioni regolamentari, l'emendabilità dei documenti di bilancio) emersi nel corso della discussione parlamentare nell'ambito dell'esame del più importante atto dell'esercizio finanziario: la manovra di bilancio.

## 2. LE NOVITÀ DELLA SESSIONE DI BILANCIO 2016

### 2.1. Il DDL bilancio

La prima e più significativa innovazione - delineata dall'art. 15 della Legge 24 dicembre 2012, n. 243 e dall'art. 21 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 - è costituita dal superamento della composizione della manovra di finanza pubblica in due atti, la legge di bilancio, formata sulla base della legislazione vigente<sup>3</sup>, e la legge di stabilità, diretta ad innovarla entro i limiti consentiti dalla legge di contabilità e finanza pubblica<sup>4</sup>.

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

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

In coerenza con il nuovo articolo 81 della Carta costituzionale - che non reca più, al suo terzo comma, il divieto di stabilire nuove spese o nuovi tributi con la legge di approvazione del bilancio e che, stante tale limite contenutistico, connotava l'atto come legge meramente formale - il nuovo bilancio ha natura di legge sostanziale e ciò parrebbe anche con specifico riguardo alla sua seconda sezione, i cui stanziamenti (previsioni di entrata e di spesa), pur costruiti a legislazione vigente, possono essere modificati attraverso rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni. Inoltre il DDL sconta al suo interno *ab initio* anche gli effetti finanziari delle disposizioni della prima sezione<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Si evidenzia peraltro come pur nel quadro di una concezione formale della legge di bilancio, ai sensi del previgente art. 81, terzo comma, della Costituzione, si era registrato un progressivo ampliamento della flessibilità, consentita *ope legis*, nella costruzione e gestione del bilancio previsionale.

<sup>4</sup> In attuazione dell'articolo 81, quarto comma della Costituzione, nel suo testo previgente, la legge di stabilità, tra l'altro, poteva disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente.

<sup>5</sup> Nel quadro previgente gli effetti del DDL stabilità erano imputati al DDL bilancio con l'approvazione della nota di variazione al bilancio che precedeva la votazione finale dell'Assemblea sul DDL bilancio.

## 2.2. La prima sezione del DDL bilancio

La prima sezione reca le misure quantitative necessarie alla realizzazione degli obiettivi programmatici. Ai sensi di legge, detta 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 cassa<sup>6</sup>, 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 speciali<sup>7</sup> e le corrispondenti tabelle;
- e) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascun anno del triennio di riferimento, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico.
- f) eventuali norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi che indicano le previsioni di spesa e, qualora si rendano necessarie a garanzia dei saldi di finanza pubblica, misure correttive degli effetti finanziari derivanti dalle sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale;
- g) le norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

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

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

---

<sup>6</sup> L'evidenziazione anche in termini di cassa costituisce una innovazione rispetto al dettato normativo previgente (art. 1, comma 3, lett. a) della L. 196/2009) che limitava esposizione del saldo netto da finanziare in termini di competenza. È venuto inoltre meno il riferimento alle eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse.

<sup>7</sup> Previsti dall'art. 18 della L.196/2009.

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

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

Il vigente quadro ordinamentale in materia di finanza pubblica prescrive infatti l'osservanza del principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato (c.d. regola dell'equilibrio) che si sostanzia in un valore di saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici e che, quindi, sia tale da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo. In considerazione della nuova regola, non si richiede più la copertura degli oneri di natura corrente e l'osservanza del divieto di peggioramento del risparmio pubblico<sup>8</sup> e di conseguenza non è più svolta la verifica parlamentare sul rispetto della c.d. regola di copertura dei predetti oneri e sulle modalità dell'eventuale utilizzo dei margini di miglioramento del risparmio pubblico.

In coerenza con la nuova impostazione, la Legge di contabilità e finanza pubblica non reca più la norma (art. 11, comma 6, della L. 196/2009) per la quale le nuove o maggiori spese correnti, le riduzioni di entrata e le nuove finalizzazioni<sup>9</sup> dovevano essere controbilanciate nella legge di stabilità ed operare quindi nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente disposte dalla legge. Al tempo stesso non è stata riprodotta la disposizione per cui l'eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico risultante dal confronto tra bilancio di previsione a legislazione vigente e assestamento relativo all'esercizio precedente poteva essere utilizzato unicamente per finanziare riduzioni di entrata disposte dalla legge di stabilità ed a condizione che risultasse assicurato un valore positivo del risparmio pubblico<sup>10</sup>.

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

---

<sup>8</sup> Il risparmio pubblico è definito come il risultato differenziale tra il totale delle entrate correnti ed il totale delle spese correnti.

<sup>9</sup> Da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente.

<sup>10</sup> Si fa rinvio al Documento di base n. 50 "La decisione di bilancio per il triennio 2011-2013" del maggio 2011 per una breve disamina in materia di utilizzo del risparmio pubblico.



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

COPERTURA DEGLI ONERI DI NATURA CORRENTE PREVISTI DALLA LEGGE DI STABILITÀ (articolo 11, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)			
	2015	2016	2017
(importi in milioni di euro)			
<b>1) ONERI DI NATURA CORRENTE</b>			
Nuove o maggiori spese correnti			
Articolato: .....	21.447	30.592	30.500
Minori entrate			
Articolato: .....	6.313	9.475	9.098
Tabella A .....	141	180	236
Tabella C .....	23	23	24
<b>TOTALE ONERI DA COPRIRE . . .</b>	<b>27.924</b>	<b>40.271</b>	<b>39.858</b>
<b>2) MEZZI DI COPERTURA</b>			
Nuove o maggiori entrate			
Articolato: .....	15.457	31.681	39.190
Riduzione spese correnti			
Articolato: .....	5.929	8.749	8.564
Tabella D .....	37	36	35
<b>TOTALE MEZZI DI COPERTURA . . .</b>	<b>21.423</b>	<b>40.465</b>	<b>47.789</b>
<b>DIFFERENZA .....</b>	<b>-6.500</b>	<b>194</b>	<b>7.931</b>

Nel DDL stabilità 2014 si registrava il rispetto del vincolo di copertura per ciascuno degli anni del triennio; nel DDL stabilità 2015, invece, i mezzi di copertura risultavano insufficienti a compensare gli oneri di natura corrente per l'anno 2015, comportando un peggioramento del risparmio pubblico<sup>11</sup>. Si ricorda che il prospetto di copertura allegato al DDL originario (A.C. 2679) faceva emergere un peggioramento ancora più significativo (pari a -10.371 mln di euro) per il medesimo anno, successivamente migliorato in conseguenza delle modifiche approvate in prima lettura.

Di un certo interesse è la valutazione del sopra riportato prospetto di copertura relativo al DDL stabilità per l'anno 2015 che interviene dopo la riforma dell'art. 81 della Costituzione e del varo della c.d. legge rinforzata, ma prima dell'emanazione della relativa disciplina attuativa. In relazione al citato DDL, si rappresenta che pur nella vigenza dell'obbligo di non peggioramento del risparmio pubblico, il prospetto di copertura è stato ritenuto conforme alla legislazione contabile, sulla base di una interpretazione della stessa orientata dalla riforma dell'art. 81 della Costituzione e dall'art. 15 della legge n. 243 del 2012<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Si evidenzia che il prospetto di copertura è quello associato all'AS 1698 e pertanto tiene conto degli effetti finanziari delle modifiche approvate dalla Camera dei deputati in prima lettura: si veda AC 2679.

<sup>12</sup> Nell'occasione la V Commissione permanente del Senato, nella seduta n. 323 del 3 dicembre 2014, nel rendere il parere favorevole ai sensi dell'art. 126, 4 comma del regolamento osservava che " *per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009, si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge di stabilità in esame siano conformi alle disposizioni citate, in particolare, se interpretate alla luce del mutato quadro di bilancio nazionale, conseguente alla riforma che ha introdotto il pareggio di bilancio nella Costituzione. In particolare, l'obbligo di non peggioramento del risparmio pubblico si può ritenere assorbito dal vincolo di equilibrio formulato dalla nuova normativa in termini di saldo netto da finanziare*";

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

In linea con il nuovo quadro normativo, il controllo parlamentare è ora diretto a verificare il rispetto della regola dell'equilibrio e, quindi, ad accertare l'esistenza della coerenza del DDL bilancio con gli obiettivi programmatici approvati. A tal fine sia la Relazione tecnica<sup>13</sup> sia la Nota tecnico-illustrativa, prodotte a corredo del DDL bilancio devono recare, rispettivamente, gli elementi informativi e quelli di dettaglio che diano conto della prescritta coerenza (art. 21, commi 12-ter e 12-quater della L. 196/2009); in particolare la RT allegata al DDL bilancio 2017 (A.C. 4127) nel paragrafo "*Elementi di informazione sulla coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici*",<sup>14</sup> per ciascuno degli anni del triennio cui il bilancio si riferisce, ha presentato una tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare programmatico (SNF) ed il conto della pubblica amministrazione (PA) programmatico, evidenziando in maniera sintetica la coerenza tra i saldi programmatici riferiti al bilancio dello Stato e l'obiettivo programmatico definito nella nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza pubblica (NADEF).

Si riporta di seguito la Tavola di raccordo di cui alla RT iniziale allegata al DDL bilancio<sup>15</sup>:

---

<sup>13</sup> In coerenza con la nuova impostazione del DDL bilancio anche la relazione tecnica è unica ed è riferita all'intero DDL bilancio.

<sup>14</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0045840.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0045840.pdf) (pag.335).

<sup>15</sup> I valori rappresentati nella tabella coincidono con quelli di cui alla relazione tecnica aggiornata all'atto del passaggio parlamentare, fatta eccezione per i valori relativi alla competenza 2017 della Colonna 4 "*Conto economico programmatico comparto Stato*", senza peraltro effetto sul saldo complessivo che resta invariato. Si tratta di una variazione di circa 2 mld., sia in entrata sia in spesa, dovuta all'approfondimento metodologico di una posta contabile. Infatti, rispetto all'analogo raccordo effettuato sul DLB iniziale è stato rivisto il trattamento contabile delle autorizzazioni al cambio di tecnologia dei diritti di uso delle frequenze in banda 900 e 1800 mhz sull'indebitamento netto in coerenza con la registrazione di tale posta viene nei conti nazionali. Si tratta di una riclassificazione meramente contabile che non determina effetti sui saldi di finanza pubblica.

## Raccordo tra il SNF programmatico e il conto PA programmatico 2017-2019

2017 (miliardi)	DLB 2017 integrato - Bilancio dello Stato	DLB 2017 integrato - Bilancio dello Stato in SEC 2010	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Conto economico programmatico - Comparto Stato	Conto economico programmatico - PA
	1)	2)	3)	4)	5)
<b>Competenza</b>					
Entrate finali	568	478	-30	448	796
Spese finali	607	515	-26	489	836
<b>SALDI DI BILANCIO</b>					
Saldo netto da finanziare	-39	-37			
Indebitamento netto	-37	-36	-5	-41	-40

2018 (miliardi)	DLB 2018 integrato - Bilancio dello Stato	DLB 2018 integrato - Bilancio dello Stato in SEC 2010	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Conto economico programmatico - Comparto Stato	Conto economico programmatico - PA
	1)	2)	3)	4)	5)
<b>Competenza</b>					
Entrate finali	586	495	-27	468	827
Spese finali	613	520	-30	489	847
<b>SALDI DI BILANCIO</b>					
Saldo netto da finanziare	-27	-25			
Indebitamento netto	-26	-23	2	-21	-20

2019 (miliardi)	DLB 2019 integrato - Bilancio dello Stato	DLB 2019 integrato - Bilancio dello Stato in SEC 2010	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Conto economico programmatico - Comparto Stato	Conto economico programmatico - PA
	1)	2)	3)	4)	5)
<b>Competenza</b>					
Entrate finali	597	504	-21	482	851
Spese finali	605	511	-24	486	855
<b>SALDI DI BILANCIO</b>					
Saldo netto da finanziare	-9	-7			
Indebitamento netto	-7	-6	1	-4	-3

I valori esposti nella colonna 1 (DLB) per le entrate finali e per le spese finali sono quantificati in corrispondenza al disegno di legge di bilancio integrato (sezioni I e II - i valori sono al lordo delle regolazioni contabili e debitorie). Per il 2017 il SNF di competenza è pari a 39 mld quale risultante di 568 mld di entrate finali e 607 mld spese finali. L'Indebitamento netto (IN) (pari al SNF con l'esclusione delle operazioni finanziarie, corrispondenti alle categorie economiche 15 delle entrate - Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro e 31 delle spese - Acquisizione attività finanziarie) risulta pari a 37 miliardi. Nel 2018, il SNF è pari a 27 mld e l'IN pari a 26 mld (le entrate finali si attestano a 586 mld. e le spese finali a 613 mld). Nel 2019, il SNF è pari a 9 mld e l'IN a 7 mld (le entrate finali si attestano a 597 mld e le spese finali a 605 mld).

La colonna 2 (DLB per SEC 2010), espone l'effetto su entrate finali e su spese finali della riclassificazione operata in base alle definizioni SEC 2010 (Regolamento UE 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti economici e nazionali). Il raccordo è operato con applicazione di differenti schemi di classificazione e diversi principi contabili. In particolare si distingue tra operazioni di natura finanziaria e operazioni di tipo economico (solo queste ultime rilevanti ai fini dell'IN), e si effettuano riclassificazioni delle voci nell'ambito delle operazioni di tipo economico. Si procede quindi all'applicazione dei principi contabili propri della contabilità nazionale (ad esempio, il sistema dei conti nazionali prevede che la registrazione dei rinnovi contrattuali e degli eventuali arretrati venga effettuata nel momento di perfezionamento del contratto e non in quello dello stanziamento delle somme in bilancio).

In generale si registra sia per le entrate finali sia per le spese finali un livello inferiore rispetto ai corrispondenti aggregati del bilancio dello Stato determinato principalmente dall'esclusione nelle definizioni delle voci economiche SEC 2010 delle poste correttive e compensative, ivi incluse le regolazioni contabili e debitorie, sia per le entrate sia per le spese e per l'esclusione delle partite finanziarie. Si fa rinvio alla colonna per

la individuazione dei valori risultanti dalla riclassificazione (ad esempio le entrate finali del bilancio finanziario riclassificato in base al SEC 2010 risultano per il 2017 pari a 478 mld., inferiori di 90 mld alla corrispondente voce del bilancio autorizzatorio programmatico).

Nella colonna 3 “Raccordo per il passaggio al conto economico di Contabilità nazionale”, sono quantificate le rettifiche da applicare ai dati della colonna 2. Sono compresi anche gli effetti dell’inclusione nel perimetro statale degli altri enti o organi a livello centrale che, pur avendo indipendenza contabile, consentono la rappresentazione complessiva dei poteri statali: esecutivo, legislativo, impositivo e di controllo (Organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, Presidenza del consiglio dei ministri e delle agenzie fiscali)<sup>16</sup>. Nel far rinvio ai valori esposti in tabella si evidenzia che per il 2017 si registra una diminuzione delle entrate finali di 30 mld e delle spese finali di 26 mld con un conseguente effetto negativo sull’indebitamento netto, pari a 5 mld.

La colonna 4 “Conto economico programmatico – Comparto Stato”, definisce le entrate finali e le spese finali del Conto del comparto Stato programmatico SEC 2010, a partire dai conti a legislazione vigente cui vengono applicate le disposizioni relative allo Stato previste nella manovra di finanza pubblica.

La colonna 5 “Conto economico programmatico Pubblica amministrazione”, espone i valori delle entrate finali e delle spese finali comprensivi degli effetti della manovra, applicata al quadro tendenziale, e riferiti al complesso della pubblica amministrazione - articolata nei tre sottosettori: amministrazioni centrali, amministrazioni locali, enti di previdenza che la compongono.

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

Si rappresenta che l'art. 126 del Regolamento del Senato non è stato interessato da modificazioni e che lo stesso e tutte le disposizioni regolamentari aventi ad oggetto l’esame del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio sono state ritenute applicabili e sono state intese come riferite, rispettivamente, alla prima e alla seconda sezione del disegno di legge di bilancio.

Continua a competere dunque al Presidente del Senato, sentito il parere della 5<sup>o</sup> Commissione permanente e del Governo, accertare, prima dell'assegnazione, se il DDL bilancio reca disposizioni in contrasto con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente (126, comma 4, del Regolamento del Senato).

Si ricorda che la 5<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, nella seduta n. 669 del 6 dicembre 2016, ha reso il prescritto parere ai sensi dell'art. 126, comma 4, del Regolamento del Senato<sup>17</sup> (allegato 1).

Il Presidente del Senato, nella seduta n. 731 del 6 dicembre 2016 ha quindi svolto all'Assemblea le comunicazioni sul contenuto del DDL bilancio ai sensi della citata disposizione regolamentare<sup>18</sup>.

In precedenza, in occasione della prima lettura della Camera dei deputati, la V Commissione permanente, nella seduta n. 716 del 2 novembre 2016, ha espresso il

---

<sup>16</sup> L’inclusione di tali enti nel comparto Stato avviene con il consolidamento dei loro dati contabili con quelli del bilancio dello Stato attraverso l’eliminazione dei trasferimenti a loro erogati e considerando direttamente l’impatto della loro spesa effettiva come desumibile dai relativi bilanci.

<sup>17</sup> [Resoconto](#) della seduta.

<sup>18</sup> [Link](#).

parere ai sensi dell'art. 120, comma 2 del Regolamento della Camera<sup>19</sup>. Il Presidente della Camera dei deputati, nella seduta n. 700 nel medesimo giorno<sup>20</sup> ha quindi svolto le comunicazioni ai sensi della citata disposizione regolamentare.

### 3) L'ammissibilità di disposizioni di carattere espansivo.

Una volta osservata la regola dell'equilibrio, la prima sezione del DDL bilancio, a differenza di quanto stabilito dalla previgente normativa per il DDL stabilità, può ben contenere disposizioni di carattere complessivamente espansivo, ossia recanti minori entrate e/o maggiori spese. Non è stata infatti riproposta la disposizione di cui all'art. 11, comma 3, lettera *i*), della Legge n. 196 del 2009, ai sensi della quale la legge di stabilità doveva indicare le sole norme che comportassero aumenti di entrata o riduzioni di spesa<sup>21</sup>.

La manovra per il 2017 reca disposizioni di carattere espansivo.

### 4) I divieti contenutistici

La nuova disciplina, nel ribadire i divieti contenutistici disposti per il DDL stabilità (riferiti a norme di delega, a disposizioni di carattere ordinamentale, organizzatorio, ad interventi di natura localistica o microsettoriale), introduce 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.

Anche nella sessione 2016 - pur dopo gli stralci iniziali al DDL iniziale (A.C. 4127) risultanti dagli esiti della verifica del c.d. contenuto proprio - si sono registrati margini di opinabilità, per alcuni versi ineliminabili, rispetto alla interpretazione dei divieti contenutistici posti dalla legge di contabilità con riferimento, in particolare, alle norme ordinamentali, micro-settoriali o localistiche.

Si vedano in proposito i commi 116-123 (Fondazione Human Tecnopole), 124-125 (Elettra sincrotone di Trieste) 126-139 (expo 2015) ed il comma 591 (linea ferroviaria Ferrandina-Matera). Sono espressamente definite in RT norme ordinamentali quelle di cui al comma 65 (firma elettronica avanzata), di cui ai commi 434, 435, 436 (in tema di riequilibrio finanziario degli enti locali), di cui al comma 454 (rinvio termine approvazione bilancio previsione enti locali) e di cui al comma 455 (differimento del

---

<sup>19</sup> [Link](#).

<sup>20</sup> Pag. 64 del [resoconto stenografico](#).

<sup>21</sup> 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.

termine per la deliberazione della Nota di aggiornamento del Documento Unico di Programmazione degli enti locali).

È inoltre presente una modifica alla legge di contabilità (nuovi commi 8-*bis* e 8-*ter* dell'art. 14 della L. 196/2009 introdotti dall'art. 1, comma 533, della Legge di bilancio 2017).

In relazione a tali profili, la Corte dei conti<sup>22</sup> ha richiamato l'attenzione sulle conseguenze delle violazioni della legge rinforzata in quanto si pone in diretta attuazione dell'art. 81 della Costituzione. Si ricorda infatti che limiti contenutistici sono espressi sia dalla legge rinforzata (art. 15, comma 2, della L. n. 243 del 2012) sia dalla legge di contabilità e finanza pubblica (art. 21, comma 1-*quinquies*) che della prima costituisce attuazione, per i profili considerati.

Si ricorda che, in occasione della prima lettura della Camera dei deputati, la V Commissione permanente, nella seduta n. 716 del 2 novembre 2016, ha espresso il parere ai sensi dell'art. 120, comma 2, del Regolamento della Camera, anche in relazione alla verifica del cd. contenuto proprio del DDL bilancio<sup>23</sup>. Il Presidente della Camera dei deputati, nella seduta n. 700 nel medesimo giorno<sup>24</sup> ha svolto le comunicazioni ai sensi del citato regolamento disponendo lo stralcio delle disposizioni ritenute estranee all'oggetto del DDL bilancio, così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato, che andranno a costituire autonomi disegni di legge da assegnare alle competenti Commissioni.

##### 5) Le modifiche riguardanti le Tabelle.

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

Si ripropongono invece quali allegati del DDL bilancio le Tabelle A e B<sup>25</sup> che indicano, rispettivamente, le voci, con i relativi importi nel triennio, da includere nel Fondo speciale di parte corrente e nel Fondo speciale di conto capitale. Detti fondi sono preordinati alla copertura finanziaria di iniziative legislative future e

---

<sup>22</sup> 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.46

<sup>23</sup> [Link](#).

<sup>24</sup> Pag. 64 del [resoconto stenografico](#).

<sup>25</sup> [Link](#), pagg. 247-250 AC 4127 - Tomo II.

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).

Si riporta nelle tabelle seguenti un confronto rispettivamente svolto tra le Tabelle A dell'A.C. 4127-*bis* e dell'A.S. 2611 e le Tabelle B dell'A.C. 4127-*bis* e dell'A.S. 2611, con evidenziazione dei valori differenziali degli accantonamenti per Dicasteri. I valori dell'A.S. 2611 sono quelli definitivi considerato che il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura non è stato interessato da modificazione al Senato.

**Tabella 1 - Confronto tra le tabelle A (Indicazione delle voci da includere nel fondo speciale di parte corrente) dell'A.C. 4127-*bis* e dell'A.S. 2611**

Oggetto del provvedimento	2017			2018			2019		
	A.C. 4127- <i>bis</i>	A.S. 2611	Differenza	A.C. 4127- <i>bis</i>	A.S. 2611	Differenza	A.C. 4127- <i>bis</i>	A.S. 2611	Differenza
Accantonamenti per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate									
Ministero dell'economia e delle finanze	88.924.319	75.324.319	-13.600.000	189.337.319	177.237.319	-12.100.000	174.067.319	156.267.319	-17.800.000
Ministero dello sviluppo economico	4.000.000	2.480.000	-1.520.000	4.000.000	2.480.000	-1.520.000	4.000.000	2.480.000	-1.520.000
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	5.000.000	5.000.000	inviariato	5.000.000	5.000.000	inviariato	5.000.000	5.000.000	inviariato
Ministero della giustizia	11.300.952	3.300.952	-8.000.000	10.871.794	10.871.794	inviariato	10.871.794	10.871.794	inviariato
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	55.981.299	51.981.299	-4.000.000	65.979.719	61.979.719	-4.000.000	75.979.719	71.979.719	-4.000.000
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	10.470.500	10.470.500	inviariato	10.470.500	10.470.500	inviariato	8.470.500	8.470.500	inviariato
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	10.000.000	10.000.000	inviariato	15.000.000	15.000.000	inviariato	15.000.000	15.000.000	inviariato
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	10.000.000	1.000.000	-9.000.000	10.000.000	-	accantonamento eliminato	10.000.000	-	accantonamento eliminato
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	5.000.000	-	accantonamento eliminato	10.000.000	-	accantonamento eliminato	15.000.000	-	accantonamento eliminato
Ministero della salute	11.359.860	11.359.860	inviariato	11.559.860	11.559.860	inviariato	11.559.860	11.559.860	inviariato
Totale accantonamenti per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate	212.036.930	170.916.930	-41.120.000	332.219.192	294.599.192	-37.620.000	329.949.192	281.629.192	-48.320.000
di cui regolazione debitoria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
di cui limite impegno	-	-	-	-	-	-	-	-	-

N.B. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo non ricompare nella tabella A allegata all'A.S. 2611 come destinatario di accantonamenti

**Tabella 2 - Confronto tra le tabelle B (Indicazione delle voci da includere nel fondo speciale di conto capitale) dell'A.C. 4127-bis e dell'A.S. 2611**

Oggetto del provvedimento	2017			2018			2019		
	A.C. 4127-bis	A.S. 2611	Differenza	A.C. 4127-bis	A.S. 2611	Differenza	A.C. 4127-bis	A.S. 2611	Differenza
Accantonamenti per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate									
Ministero dell'economia e delle finanze	282.100.000	287.400.000	+5.300.000	278.100.000	263.400.000	-14.700.000	278.100.000	253.400.000	-24.700.000
Ministero dello sviluppo economico	30.000.000	30.000.000	invariato	50.000.000	43.000.000	-7.000.000	50.000.000	43.000.000	-7.000.000
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	32.753.000	27.753.000	-5.000.000	32.753.000	27.753.000	-5.000.000	32.753.000	27.753.000	-5.000.000
Ministero della giustizia	20.000.000	20.000.000	invariato	30.000.000	30.000.000	invariato	40.000.000	40.000.000	invariato
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	10.000.000	10.000.000	invariato	20.000.000	20.000.000	invariato	30.000.000	30.000.000	invariato
Ministero dell'interno	10.000.000	4.500.000	-5.500.000	30.000.000	14.000.000	-16.000.000	40.000.000	40.000.000	invariato
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	60.748.000	52.748.000	-8.000.000	80.748.000	77.748.000	-3.000.000	50.748.000	47.748.000	-3.000.000
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	20.000.000	-	accantonamento eliminato	30.000.000	-	accantonamento eliminato	40.000.000	-	accantonamento eliminato
Ministero della salute	13.000.000	13.000.000	invariato	23.000.000	23.000.000	invariato	23.000.000	23.000.000	invariato
Totale accantonamenti per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate	478.601.000	445.401.000	-33.200.000	574.601.000	498.901.000	-75.700.000	584.601.000	504.901.000	-79.700.000
di cui regolazione debitoria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
di cui limite impegno	-	-	-	-	-	-	-	-	-

N.B. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non ricompare nella tabella A allegata all'A.S. 2611 come destinatario di accantonamenti.

### 2.3. La seconda sezione del DDL bilancio

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

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

- 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);
- dell'aggiornamento delle previsioni per le spese per oneri inderogabili<sup>26</sup> e fabbisogno<sup>27</sup>;
- delle rimodulazioni proposte delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi<sup>28</sup>;
- degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Le spese di adeguamento al fabbisogno sono quelle, diverse dagli oneri inderogabili e da fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle Amministrazioni.

<sup>28</sup> 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.



Nello specifico dell'elaborazione dei criteri di formulazione delle previsioni di entrata da iscrivere nel bilancio annuale di previsione (Sezione II), una prima innovazione meritevole di segnalazione riguarda i criteri individuati ai fini dell'inserimento in bilancio delle poste contabili relative alle entrate finalizzate per legge.

Ciò è avvenuto con l'inserimento del comma 1-*bis* dell'articolo 23 della legge di contabilità, avvenuto con l'approvazione dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 90/2016.

In particolare, con la nuova norma si è stabilito che, se per tali appostazioni di bilancio, che fino allo scorso anno venivano indicati nel bilancio di previsione, il bilancio di previsione recava l'individuazione dei capitoli interessati, ma "per memoria" (ovvero, senza previsione o stanziamento), si prevede ora che, con il disegno di legge di bilancio di previsione per il 2017, negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione e in quello dell'entrata, la previsione debba essere effettuata per importi razionalmente quantificati, rapportandoli alle quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio, relativamente alle componenti di entrata finalizzate al finanziamento di specifici interventi o attività.

Ne segue che la nuova norma ha stabilito che l'ammontare degli stanziamenti di spesa in bilancio dovrà d'ora in poi essere commisurato 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 di specifici interventi o attività, prevedendosi che, nel caso in cui il numero di tali esercizi, sia inferiore a tre, ivi si adottasse un metodo di quantificazione "razionale" della dimensione finanziaria delle entrate previste.

È stata inoltre riconosciuta la possibilità che per adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio di riferimento, possano essere previste le necessarie variazioni, con il disegno di legge previsto ai fini all'assestamento delle previsioni di bilancio di cui all'articolo 33, comma 1 della legge di contabilità.

Tra gli aspetti innovativi del DDL bilancio, sezione II, si segnala poi l'ampliamento dei margini di flessibilità di bilancio consentiti, a valere su talune dotazioni finanziarie. Con la nuova disciplina (art. 23, comma 3, della L 196/2016) sono permesse e possono operare all'interno del medesimo Stato di previsione della spesa:

- 1) rimodulazioni compensative delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi (tali rimodulazioni non sono più circoscritte nell'ambito del medesimo programma o tra programmi della stessa missione, così come per la disciplina previgente);

- 2) rimodulazioni compensative delle dotazioni finanziarie relative ad autorizzazioni di spesa per adeguarle, in termini di competenza e cassa, a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma)<sup>29</sup>;
- 3) rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni, 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 legislativi. Si tratta di operazioni che, nel quadro normativo previgente, erano operate dalla legge di stabilità attraverso le tabelle C, D, ed E. Le variazioni non sono più rappresentate in via autonoma ma riassorbite negli ordinari stanziamenti di bilancio e mantengono evidenza contabile solo per finalità conoscitive. Il nuovo comma 3-ter dell'articolo 23 della legge di contabilità prevede infatti che in appositi allegati al DDL bilancio siano indicati, per ciascun Ministero e per ciascun programma, le autorizzazioni legislative 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 Parlamento<sup>30</sup>.

Al fine di dare trasparenza alle variazioni proposte, sono state modificate le modalità espositive dei dati contabili negli Stati di previsione.

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

**Tabella 3**

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE  
(in Euro)

020/60/61

Unità di Voto	Missione Programma	Previsioni secondo la legge di Bilancio 2016	Previsioni assestate 2016		Progetto legge di bilancio a legislazione vigente	Rimodulazioni compensative di spesa per fattori legislativi e adeguamenti al piano finanziamenti dei pagamenti. (art. 23, c. 3, lett.a; art. 30, c. 1)	Rifinanziamenti, Definanziamenti e Riprogrammazioni delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente (art. 23, c. 3, lett.b)	Disegno di Legge di Bilancio Sezione II	Effetti finanziari Disegno di Legge di Bilancio Sezione I	Disegno di Legge di Bilancio Integrato (Sez. I + Sez. II)	
1	<b>Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica (29)</b>	5.979.530.631	7.838.678.082	HS	6.748.435.455					6.748.435.455	
		52.379.683.714	88.794.430.755	CP 2017	86.729.736.874	<<	-184.598.440	85.545.136.434	2.500.000	86.547.538.434	
		52.485.722.164	90.048.743.243	CS	88.371.249.377	<<	-184.598.440	88.186.650.937	2.500.000	88.189.150.937	
				CP 2018	86.479.892.659	<<	-185.089.331	85.294.803.328	2.500.000	86.297.303.328	
				CS	86.851.504.750	<<	-186.399.670	85.665.105.090	2.500.000	86.667.605.090	
				CP 2019	86.299.576.538	<<	-185.598.440	85.113.978.098	2.500.000	86.116.478.098	
			CS	86.642.537.066	<<	-188.055.191	85.454.480.875	2.500.000	86.456.980.875		
	1.1	Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità (25.1)	47.548.337	76.133.382	RS	68.132.624					68.132.624
			1.238.114.747	1.226.031.541	CP 2017	1.300.896.454	<<	-120.157.630	1.180.738.824	<<	1.180.738.824
			1.240.026.244	1.234.935.561	CS	1.300.926.502	<<	-120.157.630	1.180.768.872	<<	1.180.768.872
					CP 2018	1.297.877.828	<<	-121.157.630	1.176.720.198	<<	1.176.720.198
					CS	1.297.547.033	<<	-121.157.630	1.176.789.403	<<	1.176.789.403
				CP 2019	1.197.744.738	<<	-121.157.630	1.076.587.108	<<	1.076.587.108	
		CS	1.197.765.213	<<	-121.157.630	1.076.607.583	<<	1.076.607.583			
1.2	Prevenzione e repressione delle frodi e della violazione agli obblighi fiscali (29.3)	199.444.764	117.534.807	RS	145.300.440					145.300.440	
		2.584.818.652	2.718.115.485	CP 2017	2.689.318.865	<<	-5.500.000	2.683.818.865	<<	2.683.818.865	
		2.588.831.916	2.722.128.711	CS	2.743.832.096	<<	-5.500.000	2.738.332.096	<<	2.738.332.096	
				CP 2018	2.676.551.022	<<	-5.500.000	2.671.451.022	<<	2.671.451.022	
				CS	2.684.515.342	<<	-5.500.000	2.679.415.342	<<	2.679.415.342	
				CP 2019	2.652.159.854	<<	-5.500.000	2.646.659.854	<<	2.646.659.854	
		CS	2.652.672.454	<<	-5.500.000	2.647.172.454	<<	2.647.172.454			

<sup>29</sup> Fermo restando il divieto di dequalificazione della spesa.

<sup>30</sup> [A.C. 4127](#), tomo I, pag. 349 e ss. (Allegati conoscitivi: rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti previsti a legislazione vigente).

Dopo aver indicato nella prima colonna, le unità di voto interessate, si parte dall'esposizione delle previsioni iniziali riferite alla legge di bilancio dell'esercizio precedente (nel caso di specie l'anno 2016) ed a quelle assestate, per giungere quindi all'indicazione degli stanziamenti proposti per il DDL bilancio 2017 a legislazione vigente, per ciascuno degli anni del triennio considerato. Tali stanziamenti comprendono anche le proposte di adeguamento quantitativo che non sono specificamente riportate nelle colonne che seguono. Segue quindi l'indicazione delle rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento dei piani finanziari dei pagamenti (art. 23, comma 3, lett. a) ed art. 30, comma 1, della Legge n. 196 del 2009). Nell'ulteriore colonna sono quindi rappresentati gli effetti derivanti da rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente (art. 23, comma 3, lett. b)). La colonna che segue riporta gli stanziamenti previsionali della sezione II (l'importo risulta dalla somma dei valori indicati nelle precedenti tre colonne). È quindi evidenziato l'effetto finanziario delle modifiche proposte nella sezione I del DDL bilancio. L'ultima colonna espone infine l'effetto finanziario complessivo del DDL bilancio.

Ogni stato di previsione della spesa reca poi l'esposizione in dettaglio, in appositi allegati, delle rimodulazioni compensative (Schema A) e dei rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni (Schema B). Un ulteriore prospetto riepiloga, distintamente per titolo di spesa, le spese per oneri inderogabili, per fattore legislativo e per adeguamento al fabbisogno (Schema C).

## Schema A

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			
Rimodulazioni compensative di spese per adeguamento al piano finanziario (art. 23, c.3, lett. a; art. 30, c. 1) (autorizzazioni espunte per unità di voto, tra parentesi sono indicati i soli capitoli oggetto di rimodulazione) (in Euro)			
Missione <i>Programma</i> Autorizzazioni rimodulate		Previsioni per l'autorizzazione nel suo complesso (incluso l'effetto delle rimodulazioni)	di cui: per rimodulazioni
<b>9 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)</b>			
<b>9.1 Opere pubbliche e infrastrutture (14.8)</b>			
L n.448/1998 art.50 comma 1 punto C EDILIZIA SANITARIA PUBBLICA (Cap-pg 7464/1)	2017 2018 2019 2020 e succ.	200.000.000 830.000.000 889.000.000 431.000.000	-100.000.000 100.000.000 << <<
DL n.66/2014 art.49 comma 2 punto D SOMME DESTINATE AL R. PIANO DEI DEBITI NEI CONFRONTI DEGLI ENTI TERRITORIALI (*) (Cap-pg 7464/4)	2017 2018 2019 2020 e succ.	50.000.000 340.000.000 131.200.000 <<	-471.200.000 340.000.000 131.200.000 <<
NOTE ESPLICATIVE			
(*) RIMODULAZIONE PER ADEGUAMENTO AL PIANO FINANZIARIO SU SPESE DISCREZIONALI			

## Schema B)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE					
Rifinanziamenti, Definizioni e Riprogrammazioni delle dotazioni previste a legislazione vigente (art. 23, c. 3 lett. b)					
(in Euro)					
Missione Programma Autorizzazione		Previsioni per l'autorizzazione nel suo complesso (incluso l'effetto delle rimodulazioni)	Riprogrammazione	Rifinanziamento e Definanziamento	Totale
<b>1 Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica (29)</b>					
<b>1.1 Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità* (29.1)</b>					
L. n. 29 del 1961 art. 5 NORME PER LA DISCIPLINA DELLA RISCOSSIONE DEI CARICHI IN MATERIA DI TASSE E DI IMPOSTE INDIRETTE SUGLI AFFARI (Cap-pg 4016/1)	2017	200.000.000	<<	-80.000.000	140.000.000
	2018	200.000.000	<<	-80.000.000	140.000.000
	2019	200.000.000	<<	-80.000.000	140.000.000
	2020 e succ.	12.200.000.000	<<	-3.880.000.000	8.540.000.000
D.L.G. n. 300 del 1999 art. 23 RIFORMA DELL'ORGANIZZAZIONE DEL GOVERNO A NORMA DELL'ARTICOLO 11 DELLA LEGGE 16 MARZO 1997, N. 59 (Cap-pg 3518/39)	2017	3.000	<<	-3.000	<<
	2018	3.000	<<	-3.000	<<
	2019	3.000	<<	-3.000	<<
	2020 e succ.	33.000	<<	-33.000	<<
D.P.R. n. 602 del 1973 DISPOSIZIONI SULLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE SUL REDDITO (Cap-pg 4015/1)	2017	774.685.349	<<	-80.000.000	714.685.349
	2018	774.685.349	<<	-81.000.000	713.685.349
	2019	774.685.349	<<	-81.000.000	713.685.349
	2020 e succ.	48.030.491.638	<<	-3.782.000.000	44.248.491.638
D.P.P. n. 406 del 1947 RICOSTITUZIONE DEI MINISTERI DELLE FINANZE E DEL TESORO (Cap-pg 3518/16-35, 7770/1)	2017	704.477	<<	-118.890	587.587
	2018	702.966	<<	-118.890	586.076
	2019	704.477	<<	-118.890	587.587
	2020 e succ.	17.629.592	<<	-2.814.140	2.665.426
L.F. n. 550 del 1995 art. 2 c. 11 DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 1996) (Cap-pg 3503/4)	2017	1.065.000	<<	-37.740	1.027.260
	2018	1.065.000	<<	-37.740	1.027.260
	2019	1.065.000	<<	-37.740	1.027.260
	2020 e succ.	22.365.000	<<	-792.540	21.572.460
<b>1.2 Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali (29.3)</b>					
L. n. 189 del 1953 ORDINAMENTO DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA (Cap-pg 4315/1-2-3)	2017	32.835.860	<<	-4.400.000	28.435.860
	2018	32.377.778	<<	-4.400.000	27.977.778
	2019	32.835.860	<<	-4.400.000	28.435.860
	2020 e succ.	1.844.502.144	<<	-248.400.000	582.952.144

## Schema C)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE				
Spese di Oneri Indirogabili, Fattore Legislativo e adeguamento al Fabbisogno per programma (art. 21, c.4, L. 186/2009)				
(in Euro)				
Missione Programma Titolo		2017	2018	2019
<b>1 Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica (29)</b>				
<b>1.1 Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità* (29.1)</b>				
Spese correnti				
	CP	86.547.638.434	86.297.303.328	86.116.478.098
	Fabbisogno	1.180.738.824	1.176.720.198	1.076.587.108
	Fattori Legislativi	1.169.146.238	1.165.127.612	1.064.994.522
	Oneri Indirogabili	12.494.792	12.493.166	12.599.081
		15.000.000	15.000.000	15.000.000
		1.141.651.446	1.137.634.446	1.037.395.461
Spese in conto capitale				
	CP	11.592.586	11.592.586	11.592.586
	Fabbisogno	11.592.586	11.592.586	11.592.586
<b>1.2 Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali (29.3)</b>				
Spese correnti				
	CP	2.683.818.865	2.671.451.022	2.646.659.864
	Fabbisogno	2.555.820.766	2.544.299.028	2.526.661.765
	Fattori Legislativi	220.553.647	217.541.887	219.562.224
	Oneri Indirogabili	773	841	841
		2.335.266.346	2.326.756.300	2.307.098.700
Spese in conto capitale				
	CP	127.898.099	127.151.994	119.998.099
	Fabbisogno	23.674.018	23.674.018	23.674.018
	Fattori Legislativi	25.000.000	25.000.000	25.000.000
	Oneri Indirogabili	79.324.081	78.477.976	76.324.081
<b>1.3 Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario (29.4)</b>				
Spese correnti				
	CP	184.312.917	154.048.442	128.084.558
	Fabbisogno	23.111.655	22.846.580	22.882.694
	Oneri Indirogabili	3.382.602	3.339.448	3.382.602
		19.728.453	19.507.132	19.500.092
Spese in conto capitale				
	CP	161.201.862	131.201.862	105.201.862
	Fabbisogno	1.201.862	1.201.862	1.201.862
	Oneri Indirogabili	160.000.000	130.000.000	104.000.000

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

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

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

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

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

**Tabella 4 -**

STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA									
(in Euro)									
Unità di Voto	Titolo Natura Tipologia	Previsioni secondo la legge di Bilancio 2016	Previsioni assicurate 2016		Disegno di Legge di Bilancio Sezione II	Variazioni che si propongono rispetto alle previsioni assicurate 2016	Effetti finanziari Disegno di Legge di Bilancio Sezione I	Disegno di Legge di Bilancio Integrato (Sez. I + Sez II)	000/502/4
1.1.11	Imposte gravanti sui giochi	59.495.737	60.947.852	RS	69.947.852	<<		69.947.852	
		5.853.000.000	5.674.000.000	CP 2017	5.595.000.000	261.000.000	<<	5.935.000.000	
		5.853.000.000	5.674.000.000	CS	5.935.000.000	261.000.000	<<	5.935.000.000	
				CP 2018	6.009.000.000		<<	6.009.000.000	
				CS	6.009.000.000		<<	6.009.000.000	
				CP 2019	6.088.000.000		<<	6.088.000.000	
				CS	6.088.000.000		<<	6.088.000.000	
				HS	9.378.521		<<	9.378.521	
				CP 2017	284.000.000	-87.000.000	<<	284.000.000	
				CS	284.000.000	-87.000.000	<<	284.000.000	
1.1.12	Lotterie ed altri giochi	11.150.831	9.378.521	HS	9.378.521	<<		9.378.521	
		508.000.000	371.000.000	CP 2017	284.000.000	-87.000.000	<<	284.000.000	
		508.000.000	371.000.000	CS	284.000.000	-87.000.000	<<	284.000.000	
				CP 2018	284.000.000		<<	284.000.000	
				CS	284.000.000		<<	284.000.000	
				CP 2019	284.000.000		<<	284.000.000	
				CS	284.000.000		<<	284.000.000	
				HS	8.923.818.469		<<	8.923.818.469	
				CP 2017	9.275.000.000	-240.700.000	<<	9.249.000.000	
				CS	9.275.000.000	-240.700.000	<<	9.249.000.000	
1.1.13	Altre imposte indirette	8.575.075.243	8.923.818.469	HS	8.923.818.469	<<		8.923.818.469	
		10.391.000.000	9.515.700.000	CP 2017	9.275.000.000	-240.700.000	-26.000.000	9.249.000.000	
		10.391.000.000	9.515.700.000	CS	9.275.000.000	-240.700.000	-26.000.000	9.249.000.000	
				CP* 2018	9.416.000.000		<<	9.416.000.000	
				CS	9.416.000.000		<<	9.416.000.000	
				CP 2019	9.564.000.000		<<	9.564.000.000	
				CS	9.564.000.000		<<	9.564.000.000	

Altra novità è costituita dall'introduzione delle azioni che costituiscono un ulteriore livello di articolazione del programma di spesa.

Nei profili essenziali, la nuova ripartizione in n. 715 unità, posta in posizione "intermedia" tra i 170 programmi ed i 5.000 capitoli di spesa, pone riferimento all'aggregazione di questi ultimi per settori o aree omogenee di intervento; tipologie di servizi o categorie di utenti; categorie di beneficiari di trasferimenti o contribuzioni in denaro; o altri elementi identificativi di realizzazioni, risultati, o scopi della spesa, mirando alla evidenziazione della politica messa in atto con l'insieme delle risorse corrispondenti. In tal senso, l'individuazione delle azioni, è essenzialmente volta a verificare l'attualità delle norme, individuandone le eventuali duplicazioni e orientando la programmazione finanziaria verso una revisione complessiva della spesa assegnata a specifiche "filieri" di intervento pubblico.

Nel metodo contabile che si è adottato per l'individuazione delle sue componenti, la ripartizione pone al centro dell'attenzione il contenuto "funzionale" contenendo, di norma, anche spese di natura economica differente, eccezion fatta per le spese di personale che, ai fini della gestione e della rendicontazione, sono invece assegnate nell'ambito di una apposita azione a sé stante in ciascun programma di spesa.

Ne deriva che l'allegato tecnico per capitoli di spesa è suddiviso, per ciascun stato di previsione, in Missioni, Programmi, Centri di responsabilità, Azioni e Capitoli di spesa.

Si riporta di seguito un esempio:

**Tabella 5 -**

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE  
BILANCIO PER AZIONI  
(in Euro) 02/2011

Missione Programma Azione Titolo			Disegno di Legge di Bilancio Sezione II	Effetti finanziari Disegno di Legge di Bilancio Sezione I	Disegno di Legge di Bilancio integrato (Sez. I + Sez. I)	
1. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica (29)	CP 2017		86.545.138.434	2.500.000	86.547.638.434	
		CS	88.186.850.937	2.500.000	88.189.350.937	
	CP 2018		86.294.803.328	2.500.000	86.297.303.328	
		CS	88.665.106.090	2.500.000	88.667.606.090	
	CP 2019		88.113.978.098	2.500.000	88.116.478.098	
		CS	85.454.489.875	2.500.000	85.456.989.875	
	1.1 Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità* (29.1)	CP 2017		1.180.738.824	<<	1.180.738.824
			CS	1.180.708.872	<<	1.180.708.872
		CP 2018		1.170.723.198	<<	1.170.720.198
			CS	1.176.789.403	<<	1.176.789.403
		CP 2019		1.076.587.108	<<	1.076.587.108
			CS	1.076.607.583	<<	1.076.607.583
Spese di personale per il programma		CP 2017		27.298.795	<<	27.298.795
			CS	27.298.795	<<	27.298.795
		CP 2018		24.175.528	<<	24.175.528
			CS	24.175.528	<<	24.175.528
		CP 2019		23.336.543	<<	23.336.543
			CS	23.336.543	<<	23.336.543
Spese correnti	CP 2017		27.298.795	<<	27.298.795	
		CS	27.298.795	<<	27.298.795	
	CP 2018		24.175.528	<<	24.175.528	
		CS	24.175.528	<<	24.175.528	
	CP 2019		23.336.543	<<	23.336.543	
		CS	23.336.543	<<	23.336.543	

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

Nell'ottica di favorire l'erogazione delle risorse stanziata 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 iscriverne 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).

A partire dal 2017 si potranno, 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 stanziata annualmente potranno essere rimodulate nel triennio in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. Le quote stanziata non utilizzate alla fine dell'esercizio potranno essere riscritte in sede di legge di bilancio nella competenza degli esercizi successivi in relazione ai pagamenti previsti in detti esercizi nel cronoprogramma (art. 30 della legge di contabilità). In apposito allegato al DDL bilancio è data evidenza delle rimodulazioni proposte.

#### 1) La nuova nota di variazioni

Ai sensi dell'art. 21, comma 12, della legge n. 196 del 2009, il Governo è tenuto a predisporre una Nota di variazioni, da approvare prima della votazione finale del disegno di legge di bilancio, da cui risultino, per ogni passaggio parlamentare, sia le modifiche introdotte alla seconda sezione dagli emendamenti ad essa direttamente riferiti, sia gli effetti prodotti dalle disposizioni contenute nella prima sezione, come modificata nel corso dell'esame parlamentare.

In relazione alla manovra 2017, poiché l'A.S. 2611 non è stato interessato da modificazioni, si registra l'approvazione da parte della Camera dei deputati di una unica nota di variazioni in conseguenza degli emendamenti approvati (A.C. 4127-*bis*/1).

La nota di variazioni è stata esaminata dalla V Commissione permanente il 28 novembre 2016 e discussa nella seduta n. 710 dello stesso giorno dall'Assemblea della Camera dei deputati (allegato 2).

In pari data si è quindi svolta la discussione in Assemblea sulla nota di variazione la cui approvazione ha preceduto la fase delle dichiarazioni di voto finali all'A.C. 4127-bis A (allegato 3).

Al fine di consentire una rappresentazione di sintesi dell'impatto finanziario del DDL bilancio, in esito alla prima lettura della Camera dei deputati, si riportano di seguito, due prospetti, allegati alla nota di variazioni, che recano evidenza, in termini di competenza e cassa e per l'anno 2017, delle variazioni finanziarie al DDL bilancio conseguenti agli emendamenti approvati, con distinta rappresentazione degli effetti riferibili a ciascuna Sezione del DDL<sup>31</sup>.

**NOTA DI VARIAZIONI 2017 INTEGRATO (SEZIONE II SEZIONE I)**  
COMPETENZA

*(valori espressi in milioni di Euro)*

	<b>DLB a LV + effetti Sez. II 2017</b>	<b>Effetti finanziari Sezione I</b>	<b>Bilancio integrato (Sez. I + Sez. II) 2017</b>	<b>Emendamenti Sez. II</b>	<b>Emendamenti Sez. I</b>	<b>Sez. II risultante</b>	<b>Sez. I risultante</b>	<b>Integrato (Sez. II Sez. I) + emendamenti 2017</b>
<b>ENTRATE</b>								
Tit. 1	500.952	- 7.781	493.171	-	- 55	500.952	- 7.836	493.116
Tit. 2	70.106	2.207	72.313	-	13	70.106	2.220	72.326
Tit. 3	2.495	16	2.511	-	-	2.495	16	2.511
<i>Entrate finali</i>	<b>573.553</b>	<b>-5.559</b>	<b>567.994</b>	<b>-</b>	<b>- 41</b>	<b>573.553</b>	<b>- 5.600</b>	<b>567.953</b>
<b>SPESE</b>								
Tit. 1 (netto interessi)	484.765	1.511	486.276	- 70	- 36	484.695	1.475	486.170
<i>Interessi</i>	<i>79.287</i>	<i>-</i>	<i>79.287</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>79.287</i>	<i>-</i>	<i>79.287</i>
Tit. 2	38.420	2.612	41.032	-43	106	38.377	2.717	41.095
<i>Spese finali</i>	<b>602.473</b>	<b>4.123</b>	<b>606.595</b>	<b>- 113</b>	<b>70</b>	<b>602.359</b>	<b>4.192</b>	<b>606.552</b>

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	<b>7.006</b>	<b>-7.086</b>	<b>-80</b>	<b>70</b>	<b>-5</b>	<b>7.076</b>	<b>-7.091</b>	<b>-15</b>
Saldo netto da finanziare	<b>-28.920</b>	<b>-9.681</b>	<b>-38.601</b>	<b>113</b>	<b>-111</b>	<b>-28.806</b>	<b>-9.793</b>	<b>-38.599</b>
Ricorso al mercato	<b>-283.415</b>	<b>-9.681</b>	<b>-293.097</b>	<b>113</b>	<b>-111</b>	<b>-283.302</b>	<b>-9.793</b>	<b>-293.095</b>

<sup>31</sup> 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 2018 e 2019 conseguenti agli emendamenti approvati dall'altro ramo del Parlamento.



**NOTA DI VARIAZIONI 2017 INTEGRATO (SEZIONE II SEZIONE I)**

CASSA

*(valori espressi in milioni di Euro)*

	<b>DLB a LV + effetti Sez. II 2017</b>	<b>Effetti finanziari Sezione I</b>	<b>Bilancio integrato (Sez. I + Sez. II) 2017</b>	<b>Emendamenti Sez. II</b>	<b>Emendamenti Sez. I</b>	<b>Sez. II risultante</b>	<b>Sez. I risultante</b>	<b>Integrato (Sez. II Sez. I) + emendamenti 2017</b>
<b>ENTRATE</b>								
Tit. 1	473.087	- 7.781	465.306	-	- 55	473.087	- 7.836	465.251
Tit. 2	53.188	2.207	55.395	-	13	53.188	2.220	55.408
Tit. 3	2.495	16	2.511	-	-	2.495	16	2.511
<i>Entrate finali</i>	<b>528.770</b>	<b>-5.559</b>	<b>523.211</b>	<b>-</b>	<b>- 41</b>	<b>528.770</b>	<b>- 5.600</b>	<b>523.170</b>
<b>SPESE</b>								
Tit. 1 (netto interessi)	501.211	1.511	502.722	- 70	- 36	501.141	1.475	502.616
<i>Interessi</i>	<i>79.209</i>	<i>-</i>	<i>79.209</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>79.209</i>	<i>-</i>	<i>79.209</i>
Tit. 2	41.295	2.612	43.907	- 43	68	41.252	2.680	43.932
<i>Spese finali</i>	<b>621.715</b>	<b>4.123</b>	<b>625.838</b>	<b>- 113</b>	<b>32</b>	<b>621.602</b>	<b>4.155</b>	<b>625.757</b>
<b>Risultati differenziali</b>								
Risparmio pubblico	<b>-54.145</b>	<b>-7.086</b>	<b>-61.231</b>	<b>70</b>	<b>-5</b>	<b>-54.075</b>	<b>-7.091</b>	<b>-61.166</b>
Saldo netto da finanziare	<b>-92.945</b>	<b>-9.681</b>	<b>-102.627</b>	<b>113</b>	<b>-74</b>	<b>-92.832</b>	<b>-9.755</b>	<b>-102.587</b>
Ricorso al mercato	<b>-346.870</b>	<b>-9.681</b>	<b>-356.551</b>	<b>113</b>	<b>-74</b>	<b>-346.757</b>	<b>-9.755</b>	<b>-356.512</b>

A titolo esemplificativo delle novità espositive degli schemi del nuovo DDL bilancio, con particolare riguardo alle modalità di rappresentazione delle variazioni finanziarie, si riproduce un estratto dallo Stato di previsione del MEF - Nota di variazioni (A.C. 4127-bis/I) - nel quale, per le unità di voto considerate nella tabella ed in relazione al triennio considerato dalla manovra, sono aggiornati i valori in conseguenza degli emendamenti approvati, nella fattispecie, dalla Camera dei deputati. In proposito, si richiama l'attenzione sulla evidenziazione, in apposite colonne, delle variazioni che si propongono relative alla sezione II, di quelle proposte per la sezione I ed, infine, nell'ultima colonna, delle previsioni del bilancio integrato (Sez. I e Sez. II) risultanti dopo la nota di variazioni.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(in Euro)

020/606/1

Unità di Voto	Missione		Disegno di Legge di Bilancio Sezione II più precedenti note di variazioni	Effetti finanziari Disegno di Legge di Bilancio Sezione I più precedenti note di variazioni	Disegno di Legge di Bilancio Integrato (Sez. I + Sez II) più precedenti note di variazioni	Sezione II Variazioni che si propongono	Sezione II Previsioni risultanti dopo la presente nota	Sezione I Variazioni che si propongono	Sezione I Previsioni risultanti dopo la presente nota	Bilancio Integrato (Sez. I + Sez II) Previsioni risultanti dopo la presente nota
1.1	<b>1 Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica (29)</b>	RS	6.748.435.455		6.748.435.455	<<	6.748.435.455			6.748.435.455
		CP 2017	86.545.138.434	2.500.000	86.547.638.434	<<	86.545.138.434	84.810.000	87.310.000	86.632.448.434
		CS	88.186.650.937	2.500.000	88.189.150.937	<<	88.186.650.937	47.310.000	49.810.000	88.236.460.937
		CP 2018	86.294.803.328	2.500.000	86.297.303.328	<<	86.294.803.328	1.480.000	3.980.000	86.298.783.328
		CS	86.665.106.090	2.500.000	86.667.606.090	<<	86.665.106.090	-77.020.000	-74.520.000	86.590.586.090
		CP 2019	86.113.978.098	2.500.000	86.116.478.098	<<	86.113.978.098	1.230.000	3.730.000	86.117.708.098
	CS	86.454.480.875	2.500.000	86.456.980.875	<<	86.454.480.875	-102.270.000	-99.770.000	86.354.710.875	
	<b>Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità' (29.1)</b>	RS	68.132.624		68.132.624	<<	68.132.624			68.132.624
		CP 2017	1.180.738.824	<<	1.180.738.824	<<	1.180.738.824	<<	<<	1.180.738.824
		CS	1.180.768.872	<<	1.180.768.872	<<	1.180.768.872	<<	<<	1.180.768.872
		CP 2018	1.176.720.198	<<	1.176.720.198	<<	1.176.720.198	<<	<<	1.176.720.198
		CS	1.176.789.403	<<	1.176.789.403	<<	1.176.789.403	<<	<<	1.176.789.403
CP 2019		1.076.587.108	<<	1.076.587.108	<<	1.076.587.108	<<	<<	1.076.587.108	
CS	1.076.607.583	<<	1.076.607.583	<<	1.076.607.583	<<	<<	1.076.607.583		
1.2	<b>Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali (29.3)</b>	RS	145.300.440		145.300.440	<<	145.300.440			145.300.440
		CP 2017	2.683.818.865	<<	2.683.818.865	<<	2.683.818.865	<<	<<	2.683.818.865
		CS	2.738.332.096	<<	2.738.332.096	<<	2.738.332.096	<<	<<	2.738.332.096
		CP 2018	2.671.451.022	<<	2.671.451.022	<<	2.671.451.022	<<	<<	2.671.451.022
		CS	2.679.415.342	<<	2.679.415.342	<<	2.679.415.342	<<	<<	2.679.415.342
		CP 2019	2.646.659.864	<<	2.646.659.864	<<	2.646.659.864	<<	<<	2.646.659.864
CS	2.647.172.464	<<	2.647.172.464	<<	2.647.172.464	<<	<<	2.647.172.464		
1.3	<b>Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario (29.4)</b>	RS	4.437.294		4.437.294	<<	4.437.294			4.437.294
		CP 2017	184.312.917	<<	184.312.917	<<	184.312.917	<<	<<	184.312.917
		CS	184.316.963	<<	184.316.963	<<	184.316.963	<<	<<	184.316.963
		CP 2018	154.048.442	<<	154.048.442	<<	154.048.442	<<	<<	154.048.442
		CS	154.048.442	<<	154.048.442	<<	154.048.442	<<	<<	154.048.442
		CP 2019	128.084.556	<<	128.084.556	<<	128.084.556	<<	<<	128.084.556
CS	128.084.556	<<	128.084.556	<<	128.084.556	<<	<<	128.084.556		

### 3. VINCOLI STABILITI DAGLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE

L'articolo 21, comma 1-*quater*, dispone 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 Legge di contabilità nel DEF, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari. La norma ripropone per il DDL bilancio una disposizione che l'abrogato articolo 11, comma 7, della Legge di contabilità riferiva al DDL stabilità.

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

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

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

Il quadro normativo di riferimento si completa con la disciplina, espressa dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012<sup>32</sup> che individua gli eventi eccezionali<sup>33</sup> 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:

---

<sup>32</sup> Recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione.

<sup>33</sup> 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).

- 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, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

La procedura da ultimo richiamata ha trovato applicazione tre volte nell'esercizio finanziario 2016. La prima in occasione dell'esame del DEF, con l'approvazione a maggioranza assoluta della relazione al Parlamento, con le risoluzioni delle Camere del 27 aprile<sup>34</sup>. La seconda nell'ambito dell'esame della nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2016<sup>35</sup>. La terza infine in data 19 dicembre 2016 in vista degli interventi rivolti al sistema bancario e di cui al D.L. n. 237 del 2016 (la relazione è stata discussa in Senato come Doc. LVII-ter n. 1).

Si rappresenta inoltre che ha trovato la sua prima applicazione il nuovo comma 6<sup>36</sup> dell'art. 10-bis della legge di contabilità, per il quale la relazione al Parlamento è presentata alle Camere come annesso alla NADEF, qualora gli eventi eccezionali si siano verificati nell'imminenza della presentazione della nota.

Nel merito della relazione annessa alla NADEF 2016, si ricorda che sono stati indicati quali presupposti dello scostamento necessario la revisione in senso peggiorativo delle stime dell'*output gap* (che passa da -1, 1 a -1,7<sup>37</sup>) e taluni eventi eccezionali (i nuovi eventi sismici e l'intensità del fenomeno migratorio). La relazione ha quindi proposto una rideterminazione degli obiettivi di indebitamento netto (un incremento dello 0,2 per cento portando così l'indebitamento al 2 per cento a fronte dell'1,8 per cento indicato nel DEF 2016), la possibilità di utilizzare un ulteriore margine di bilancio sino ad un massimo dello 0,4% del PIL (+ 7,7 mld di euro di indebitamento massimo). Con l'utilizzo di ulteriori spazi di intervento, si è precisato che il saldo netto da finanziare programmatico potrà aumentare fino a 40,5 mld di euro nel 2017 in termini di competenza e 103,9 mld in termini di cassa. Il nuovo piano di

---

<sup>34</sup> Senato della Repubblica, seduta n. 616 27 aprile 2016. Risoluzione n. 100, ai sensi dell'art. 6, comma 5 della L. 243/2012.

<sup>35</sup> Nella seduta 699a dell'Assemblea del Senato in data 12 ottobre 2016

<sup>36</sup> Il comma è stato riscritto dall'art. 1, comma 7, lett. d) della legge 163/2016. Analoga previsione riguarda anche la disciplina del DEF.

<sup>37</sup> Un livello più ampio della soglia rappresentativa di -1,5% del prodotto potenziale.

rientro approvato prevede la ripresa del percorso di convergenza nel 2018, con una riduzione del deficit strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL. Il pareggio di bilancio in termini strutturali verrebbe conseguito nel 2019, come previsto nel DEF 2016.

Si fa rinvio alla risoluzione approvata dal Senato nella seduta del 12 ottobre 2016, in relazione all'esame della nota di aggiornamento al documento economico e finanziario (allegato 4).

Si osserva che la risoluzione parlamentare lascia al Governo l'esercizio di un margine di discrezionali (0,4%) in materia di obiettivo di indebitamento netto per il 2017. Altro profilo da evidenziare riguarda le diversità contenutistiche registrate tra NADEF 2016 e Documento programmatico di bilancio (DPB) 2016. Quest'ultimo documento, 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. Le variazioni sono state determinate sia dall'utilizzo di informazioni sull'andamento dell'economia nel 2016 rese disponibili dopo la pubblicazione della NADEF<sup>38</sup> sia dalla determinazione dell'indebitamento netto al 2,3% in rapporto al PIL (2% nel quadro programmatico NADEF).

Come evidenziato anche dalla Corte dei Conti<sup>39</sup> che ha segnalato il punto, la previsione del mero obbligo di trasmettere al Parlamento il DPB, senza esperimento dell'esame ed approvazione parlamentare, dà conto della natura ricognitiva del Documento rispetto a quanto proposto nel Documento di programmazione (la NADEF) e deliberato dal Parlamento con l'approvazione dell'atto di indirizzo. Tuttavia nella sessione 2016, pur registrandosi significative diversità rispetto alla NADEF, si prende atto della circostanza che non è apparso necessario o opportuno esperire un nuovo passaggio parlamentare, e quindi procedere ad un aggiornamento del documento di programmazione (NADEF) con la conseguente nuova valutazione parlamentare.

Si ricorda peraltro che la NADEF - in ottemperanza alle norme di legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori che la stessa deve contenere - ha indicato il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato in termini di competenza nel limite massimo di -40,5 mld nel 2017 (in coerenza con l'obiettivo dell'indebitamento netto massimo del 2,4 per cento), di -28,1 mld nel 2018 e di -9,7 miliardi nel 2019. Il corrispondente saldo netto da finanziare in termini di cassa è stato fissato nel limite massimo di -103,9 mld nel 2017, di -78,3 mld nel 2019 e di -58,1 mld nel 2019.

Si riporta di seguito un raffronto tra quadri generali riassuntivi del bilancio di competenza e del bilancio di cassa associati all'A.C. 4127-*bis* ed alla nota di variazioni approvata dalla Camera dei deputati (A.C. 4127-*bis*/I), ricordando che i dati esposti nella nota di variazioni costituiscono quelli definitivi in considerazione del fatto che il

---

<sup>38</sup> Si tratta di dati che l'Istat ha diffuso in data 3 ottobre e riguardanti, tra l'altro i conti nazionali trimestrali.

<sup>39</sup> 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.40

Senato non ha effettuato modifiche al testo approvato dall'altro ramo del Parlamento. La colonna "Differenza" dà conto della variazione che si registra nei valori riferiti alla medesima voce (ad esempio anno 2017 -Titolo I entrate tributarie: il valore di -54.800.000 costituisce il risultato della differenza tra l'importo iniziale 493.170.800.000 riportato nel quadro riassuntivo risultante dagli stralci (A.C. 4127-*bis*) e 493.116.000.000 riportato nel quadro riassuntivo risultante dalle variazioni (A.C. 4127-*bis*/I)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Per un approfondimento degli effetti finanziari della manovra di bilancio si fa rinvio al dossier n. 16 documentazione di finanza pubblica -Senato della Repubblica - Camera dei deputati - AS 2611 - La legge di bilancio 2017 - effetti sui saldi e conto risorse ed impieghi. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00997721.pdf>

**Tabella 6 - Quadro generale riassuntivo del bilancio di competenza 2017-2019 (in euro).  
Confronto tra l'A.C. 4127-bis e l'A.C. 4127-bis/I (Nota di variazioni)**

	2017			2018			2019		
	A.C. 4127-bis	A.C. 4127-bis/I	Differenza	A.C. 4127-bis	A.C. 4127-bis/I	Differenza	A.C. 4127-bis	A.C. 4127-bis/I	Differenza
<b>Entrate</b>									
Titolo I - entrate tributarie	493.170.800.000	493.116.000.000	-54.800.000	514.975.930.000	514.913.000.000	-62.930.000	527.183.800.000	527.125.002.000	-58.798.000
Titolo II - entrate extra-tributarie	72.312.686.430	72.326.016.430	+13.330.000	68.534.262.100	68.566.292.100	+32.030.000	67.149.964.944	67.212.294.944	+62.330.000
Titolo III - alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti	2.510.646.000	2.510.646.000	invariato	2.503.605.000	2.503.605.000	invariato	2.498.793.000	2.498.793.000	invariato
di cui riscossione crediti	1.345.136.000	1.345.136.000	invariato	1.354.090.000	1.354.090.000	invariato	1.361.278.000	1.361.278.000	invariato
<b>Totale entrate finali</b>	<b>567.994.132.430</b>	<b>567.952.662.430</b>	<b>-41.470.000</b>	<b>586.013.797.100</b>	<b>585.982.897.100</b>	<b>-30.900.000</b>	<b>596.832.557.944</b>	<b>596.836.089.944</b>	<b>+3.532.000</b>
Titolo IV - accensione di prestiti	293.096.723.378	293.094.723.378	-2.000.000	254.484.620.356	254.484.540.356	-80.000	249.527.109.539	249.526.989.539	-120.000
<b>Totale complessivo entrate</b>	<b>861.090.855.808</b>	<b>861.047.385.808</b>	<b>-43.470.000</b>	<b>840.498.417.456</b>	<b>840.467.437.456</b>	<b>-30.980.000</b>	<b>846.359.667.483</b>	<b>846.363.079.483</b>	<b>+3.412.000</b>
<b>Spese</b>									
Titolo I - spese correnti	565.563.285.787	565.457.235.814	-106.049.973	566.530.859.352	566.486.557.182	-44.302.170	564.310.233.733	564.310.573.538	+339.805
Titolo II - spese in conto capitale	41.031.922.315	41.094.502.288	+62.579.973	46.732.028.840	46.745.351.010	+13.322.170	41.149.954.231	41.153.026.426	+3.072.195
di cui acquisizione di attività finanziarie	2.595.957.000	2.598.457.000	+2.500.000	2.533.117.000	2.535.617.000	+2.500.000	2.803.117.000	2.803.117.000	invariato
<b>Totale spese finali</b>	<b>606.595.208.102</b>	<b>606.551.738.102</b>	<b>-43.470.000</b>	<b>613.262.888.192</b>	<b>613.231.908.192</b>	<b>-30.980.000</b>	<b>605.460.187.964</b>	<b>605.463.599.964</b>	<b>+3.412.000</b>
Titolo III - rimborso passività finanziarie	254.495.647.706	254.495.647.706	invariato	227.235.529.264	227.235.529.264	invariato	240.899.479.519	240.899.479.519	invariato
<b>Totale complessivo spese</b>	<b>861.090.855.808</b>	<b>861.047.385.808</b>	<b>-43.470.000</b>	<b>840.498.417.456</b>	<b>840.467.437.456</b>	<b>-30.980.000</b>	<b>846.359.667.483</b>	<b>846.363.079.483</b>	<b>+3.412.000</b>
<b>Risultati differenziali</b>									
Entrate tributarie ed extra-tributarie	565.483.486.430	565.442.016.430	-41.470.000	583.510.192.100	583.479.292.100	-30.900.000	594.333.764.944	594.337.296.944	+3.532.000
Spese correnti (-)	565.563.285.787	565.457.235.814	-106.049.973	566.530.859.352	566.486.557.182	-44.302.170	564.310.233.733	564.310.573.538	+339.805
<i>Risparmio pubblico</i>	-79.799.357	-15.219.384	+64.579.973	16.979.332.748	16.992.734.918	+13.402.170	30.023.531.211	30.026.723.406	+3.192.195
<b>Totale entrate finali</b>	<b>567.994.132.430</b>	<b>567.952.662.430</b>	<b>-41.470.000</b>	<b>586.013.797.100</b>	<b>585.982.897.100</b>	<b>-30.900.000</b>	<b>596.832.557.944</b>	<b>596.836.089.944</b>	<b>+3.532.000</b>
<b>Totale spese finali (-)</b>	<b>606.595.208.102</b>	<b>606.551.738.102</b>	<b>-43.470.000</b>	<b>613.262.888.192</b>	<b>613.231.908.192</b>	<b>-30.980.000</b>	<b>605.460.187.964</b>	<b>605.463.599.964</b>	<b>+3.412.000</b>
<i>Saldo netto da finanziare</i>	-38.601.075.672	-38.599.075.672	+2.000.000	-27.249.091.092	-27.249.011.092	+80.000	-8.627.630.020	-8.627.510.020	+120.000
Totale entrate finali al netto della riscossione crediti	566.648.996.430	566.607.526.430	-41.470.000	584.659.707.100	584.628.807.100	-30.900.000	595.471.279.944	595.474.811.944	+3.532.000
Totale spese finali al netto di acquisizione di attività finanziarie (-)	603.999.251.102	603.953.281.102	-45.970.000	610.729.771.192	610.696.291.192	-33.480.000	602.657.070.964	602.660.482.964	+3.412.000
<i>Indebitamento netto</i>	-37.350.254.672	-37.345.754.672	+4.500.000	-26.070.064.092	-26.067.484.092	+2.580.000	-7.185.791.020	-7.185.671.020	+120.000
<b>Totale entrate finali</b>	<b>567.994.132.430</b>	<b>567.952.662.430</b>	<b>-41.470.000</b>	<b>586.013.797.100</b>	<b>585.982.897.100</b>	<b>-30.900.000</b>	<b>596.832.557.944</b>	<b>596.836.089.944</b>	<b>+3.532.000</b>
<b>Totale complessivo spese (-)</b>	<b>861.090.855.808</b>	<b>861.047.385.808</b>	<b>-43.470.000</b>	<b>840.498.417.456</b>	<b>840.467.437.456</b>	<b>-30.980.000</b>	<b>846.359.667.483</b>	<b>846.363.079.483</b>	<b>+3.412.000</b>
<i>Ricorso al mercato</i>	-293.096.723.378	-293.094.723.378	+2.000.000	-254.484.620.356	-254.484.540.356	+80.000	-249.527.109.539	-249.526.989.539	+120.000

**Tabella 7 - Quadro generale riassuntivo del bilancio di cassa 2017-2019 (in euro). Confronto tra l'A.C. 4127-bis e l'A.C. 4127-bis/I (Nota di variazioni).**

	2017			2018			2019		
	A.C. 4127-bis	A.C. 4127-bis/I	Differenza	A.C. 4127-bis	A.C. 4127-bis/I	Differenza	A.C. 4127-bis	A.C. 4127-bis/I	Differenza
<b>Entrate</b>									
Titolo I - entrate tributarie	465.305.800.000	465.251.000.000	-54.800.000	487.857.930.000	487.795.000.000	-62.930.000	500.065.800.000	500.007.002.000	-58.798.000
Titolo II - entrate extra-tributarie	55.394.640.142	55.407.970.142	+13.330.000	51.784.215.812	51.816.245.812	+32.030.000	50.402.918.656	50.465.248.656	+62.330.000
Titolo III - alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti	2.510.646.000	2.510.646.000	invariato	2.503.605.000	2.503.605.000	invariato	2.498.793.000	2.498.793.000	invariato
di cui riscossione crediti	1.345.136.000	1.345.136.000	invariato	1.354.090.000	1.354.090.000	invariato	1.361.278.000	1.361.278.000	invariato
<b>Totale entrate finali</b>	<b>523.211.086.142</b>	<b>523.169.616.142</b>	<b>-41.470.000</b>	<b>542.145.750.812</b>	<b>542.114.850.812</b>	<b>-30.900.000</b>	<b>552.967.511.656</b>	<b>552.971.043.656</b>	<b>+3.532.000</b>
Titolo IV - accensione di prestiti	356.551.161.228	356.511.661.227	-39.500.001	304.131.884.173	304.053.304.173	-78.580.000	297.551.038.888	297.447.102.476	-103.936.412
<b>Totale complessivo entrate</b>	<b>879.762.247.370</b>	<b>879.681.277.369</b>	<b>-80.970.001</b>	<b>846.277.634.985</b>	<b>846.168.154.985</b>	<b>-109.480.000</b>	<b>850.518.550.544</b>	<b>850.418.146.132</b>	<b>-100.404.412</b>
<b>Spese</b>									
Titolo I - spese correnti	581.931.117.309	581.825.067.336	-106.049.973	573.991.687.132	573.947.384.962	-44.302.170	569.039.959.925	569.039.983.318	+23.393
Titolo II - spese in conto capitale	43.906.519.212	43.931.599.185	+25.079.973	45.644.421.310	45.579.243.480	-65.177.830	41.174.013.200	41.073.585.395	-100.427.805
di cui acquisizione di attività finanziarie	4.065.957.000	4.068.457.000	+2.500.000	2.568.117.000	2.570.617.000	+2.500.000	2.803.117.000	2.803.117.000	invariato
<b>Totale spese finali</b>	<b>625.837.636.521</b>	<b>625.756.666.521</b>	<b>-80.970.000</b>	<b>619.636.108.442</b>	<b>619.526.628.442</b>	<b>-109.480.000</b>	<b>610.213.973.125</b>	<b>610.113.568.713</b>	<b>-100.404.412</b>
Titolo III - rimborso passività finanziarie	253.924.610.848	253.924.610.848	invariato	226.641.526.543	226.641.526.543	invariato	240.304.577.419	240.304.577.419	invariato
<b>Totale complessivo spese</b>	<b>879.762.247.369</b>	<b>879.681.277.369</b>	<b>-80.970.000</b>	<b>846.277.634.985</b>	<b>846.168.154.985</b>	<b>-109.480.000</b>	<b>850.518.550.544</b>	<b>850.418.146.132</b>	<b>-100.404.412</b>
<b>Risultati differenziali</b>									
Entrate tributarie ed extra-tributarie	520.700.440.142	520.658.970.142	-41.470.000	539.642.145.812	539.611.245.812	-30.900.000	550.468.718.656	550.472.250.656	+3.532.000
Spese correnti (-)	581.931.117.309	581.825.067.336	-106.049.973	573.991.687.132	573.947.384.962	-44.302.170	569.039.959.925	569.039.983.318	+23.393
<b>Risparmio pubblico</b>	<b>-61.230.677.167</b>	<b>-61.166.097.194</b>	<b>+64.579.973</b>	<b>-34.349.541.320</b>	<b>-34.336.139.150</b>	<b>+13.402.170</b>	<b>-18.571.241.269</b>	<b>-18.567.732.662</b>	<b>+3.508.607</b>
<b>Totale entrate finali</b>	<b>523.211.086.142</b>	<b>523.169.616.142</b>	<b>-41.470.000</b>	<b>542.145.750.812</b>	<b>542.114.850.812</b>	<b>-30.900.000</b>	<b>552.967.511.656</b>	<b>552.971.043.656</b>	<b>+3.532.000</b>
<b>Totale spese finali (-)</b>	<b>625.837.636.521</b>	<b>625.756.666.521</b>	<b>-80.970.000</b>	<b>619.636.108.442</b>	<b>619.526.628.442</b>	<b>-109.480.000</b>	<b>610.213.973.125</b>	<b>610.113.568.713</b>	<b>-100.404.412</b>
<b>Saldo netto da finanziare</b>	<b>-102.626.550.379</b>	<b>-102.587.050.379</b>	<b>+39.500.000</b>	<b>-77.490.357.630</b>	<b>-77.411.777.630</b>	<b>+78.580.000</b>	<b>-57.246.461.469</b>	<b>-57.142.525.057</b>	<b>+103.936.412</b>
<b>Totale entrate finali al netto della riscossione crediti</b>	<b>521.865.950.142</b>	<b>521.824.480.142</b>	<b>-41.470.000</b>	<b>540.791.660.812</b>	<b>540.760.760.812</b>	<b>-30.900.000</b>	<b>551.606.233.656</b>	<b>551.609.765.656</b>	<b>+3.532.000</b>
<b>Totale spese finali al netto di acquisizione di attività finanziarie (-)</b>	<b>621.771.679.521</b>	<b>621.688.209.521</b>	<b>-83.470.000</b>	<b>617.067.991.442</b>	<b>616.956.011.442</b>	<b>-111.980.000</b>	<b>607.410.856.125</b>	<b>607.310.451.713</b>	<b>-100.404.412</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-99.905.729.379</b>	<b>-99.863.729.379</b>	<b>+42.000.000</b>	<b>-76.276.330.630</b>	<b>-76.195.250.630</b>	<b>+81.080.000</b>	<b>-55.804.622.469</b>	<b>-55.700.686.057</b>	<b>+103.936.412</b>
<b>Totale entrate finali</b>	<b>523.211.086.142</b>	<b>523.169.616.142</b>	<b>-41.470.000</b>	<b>542.145.750.812</b>	<b>542.114.850.812</b>	<b>-30.900.000</b>	<b>552.967.511.656</b>	<b>552.971.043.656</b>	<b>+3.532.000</b>
<b>Totale complessivo spese (-)</b>	<b>879.762.247.369</b>	<b>879.681.277.369</b>	<b>-80.970.000</b>	<b>846.277.634.985</b>	<b>846.168.154.985</b>	<b>-109.480.000</b>	<b>850.518.550.544</b>	<b>850.418.146.132</b>	<b>-100.404.412</b>
<b>Ricorso al mercato</b>	<b>-356.551.161.227</b>	<b>-356.511.661.227</b>	<b>+39.500.000</b>	<b>-304.131.884.173</b>	<b>-304.053.304.173</b>	<b>+78.580.000</b>	<b>-297.551.038.888</b>	<b>-297.447.102.476</b>	<b>+103.936.412</b>

### 1) Gli effetti di retroazione in termini di maggiori entrate tributarie e contributive

Nella determinazione dei saldi di bilancio della manovra del triennio 2017-2019 sono stati contabilizzati anche gli effetti finanziari positivi imputabili alle misure volte a stimolare la crescita economica contenute nel DDL bilancio. Si tratta di una stima degli effetti indiretti ed indotti delle predette misure sul PIL nell'arco temporale considerato dalla manovra. Si legge in proposito, in RT, che la 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 è in grado di determinare un impatto positivo sulle entrate fiscali. Si tratterebbe, in altri termini, di un miglioramento del PIL nominale programmatico e delle componenti della domanda interna imputabile alle predette misure che è stato quantificato come crescente nel triennio. La RT al DDL bilancio ha quindi rappresentato il differenziale tra il tasso di crescita di quest'ultimo e quanto previsto nello scenario tendenziale a legislazione vigente come segue:

	2017	2018	2019
<b>Pil nominale</b>	<b>0,15</b>	<b>0,25</b>	<b>0,10</b>
<i>Componente reale</i>	<i>0,41</i>	<i>-0,02</i>	<i>-0,13</i>
<i>Deflatore del PIL</i>	<i>-0,25</i>	<i>0,26</i>	<i>0,22</i>

Nota: eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti

È quindi giunta a quantificare i seguenti effetti di retroazione (mln di euro):

	2017	2018	2019
<i>Effetti di retroazione macro</i>	350	1.050	2.200

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.

Si ricorda 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 sul fatto che in relazione a tali ultimi effetti si sono poste questioni, di natura metodologica, circa il carattere prudenziale - e quindi in ordine alla

correttezza stessa - di una quantificazione *ex ante* di tali effetti e di una loro utilizzazione a copertura di oneri finanziari. In ogni caso, stante l'elevato livello di aleatorietà che connota la realizzazione di tali effetti e la loro stima (anche per i profili di imputazione temporale dell'effetto), appare necessaria l'adozione di criteri di grande prudenzialità; inoltre le stime devono essere supportate ed illustrate con elementi e informazioni approfondite che consentano di ripercorrere il procedimento logico-matematico attraverso il quale si è giunti alla determinazione dei valori ed alla loro distribuzione nell'arco temporale della manovra.

Con riguardo a quanto si legge in RT sul punto, considerato il rilievo dei valori imputati alla retroazione (ad esempio 2,2 mld di euro per il 2019) ed il fatto che il DDL bilancio contabilizza tali effetti, si evidenzia l'estrema sinteticità del quadro informativo offerto dalla RT rispetto a quanto sopra evidenziato<sup>41</sup>.

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

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

Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della del DLB 2017-2019- AC 4127-bis												
Descrizione Norma	Spesa/Entrata	Natura	Interessi	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
				2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
<b>TOTALE ENTRATE</b>	e			-9.666,1	-1.597,8	-210,3	-9.480,9	-1.554,4	-656,7	-11.436,9	-1.503,4	-534,7
<b>TOTALE SPESE</b>	s			4.296,5	9.442,4	10.319,9	4.632,7	8.581,2	9.995,2	1.785,7	6.966,2	8.451,2
<b>TOTALE GENERALE ARTICOLATO</b>				-13.962,6	-11.040,2	-10.530,2	-14.113,7	-10.135,6	-10.652,0	-12.722,7	-8.469,6	-8.986,0
<b>MANOVRA SEZIONE II</b>												
<b>TOTALE RIFINANZIAMENTI</b>				4.255,9	2.240,4	2.510,2	2.525,2	1.309,7	1.157,1	2.525,2	1.309,7	1.157,1
Spesa parte corrente				3.078,9	1.343,4	1.340,9	2.518,2	1.242,7	1.140,1	2.518,2	1.242,7	1.140,1
Spesa conto capitale				1.177,0	897,0	1.169,3	257,0	67,0	17,0	257,0	67,0	17,0
Entrate tributarie/correnti							250,0			250,0		
<b>TOTALE RIPROGRAMMAZIONI</b>				161,6	174,3	-3.295,7	28,6	107,3	-3.392,7	28,6	107,3	-3.392,7
Spesa parte corrente												
Spesa conto capitale				161,6	174,3	-3.295,7	28,6	107,3	-3.392,7	28,6	107,3	-3.392,7
<b>TOTALE DEFINIZIAMENTI</b>				-3.020,2	-1.771,4	-1.275,2	-2.930,7	-1.769,9	-1.283,1	-2.930,7	-1.769,9	-1.283,1
Spesa parte corrente				-2.513,7	-1.701,3	-1.209,7	-2.433,7	-1.701,3	-1.209,7	-2.433,7	-1.701,3	-1.209,7
Spesa conto capitale				-506,4	-70,1	-65,5	-500,4	-71,8	-73,5	-500,4	-71,8	-73,5
Entrate tributarie/correnti							-3,5	-3,3	-0,1	-3,5	-3,3	-0,1
<b>Effetti retroazione</b>				350,0	1.050,0	2.200,0	350,0	1.050,0	2.200,0	350,0	1.050,0	2.200,0
Effetti retroazione-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
Effetti retroazione-maggiori entrate contributive	e	co					104,0	346,0	600,0	104,0	346,0	600,0
Effetti retroazione-maggiori entrate contributive	s	c		-104,0	-346,0	-600,0						
<b>TOTALE MANOVRA DLB</b>				-15.010,0	-10.633,6	-6.269,5	-13.386,8	-8.732,7	-4.933,3	-11.995,8	-7.066,7	-3.267,3
Potenziamento riscossioni DL 193/2016								483,0	483,0		483,0	483,0
<b>TOTALE MANOVRA DLB + DL 193/2016</b>				-15.010,0	-10.633,6	-6.269,5	-13.386,8	-8.249,7	-4.450,3	-11.995,8	-6.583,7	-2.784,3

Come si evince dalla tabella riepilogativa, la manovra del DDL bilancio, espressa dalla Sezione I (articolato) e dalla Sezione II (nella parte relativa ai rifinanziamenti,

<sup>41</sup> Analogo rilievo è 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. La Corte in proposito afferma trattarsi "*della esplicitazione di un modello dinamico di autocopertura che risulta tradizionalmente consentito in via di principio per la sessione di bilancio che sostanzia una fase nella quale è doveroso - per il principio di veridicità del bilancio registrare tutti gli effetti diretti ed indiretti della manovra proprio in quanto è in atto la ridefinizione del quadro complessivo di finanza pubblica nelle sue molteplici e reciproche interazioni con il quadro macroeconomico.*"

riprogrammazioni e definanziamenti)<sup>42</sup>, e con la contabilizzazione degli effetti di segno positivo della retroazione, determina un peggioramento del saldo netto da finanziare rispetto alla legislazione vigente di 15 mld per il 2017, 10,6 mld per il 2018 e 6,3 mld per il 2019. Quanto all'indebitamento netto, il peggioramento è di circa 12 mld per il 2017 per poi scendere significativamente nei due anni successivi (6,6 mld nel 2018 e 2,8 mld nel 2019). I saldi includono per l'IN anche gli effetti, in termini di maggiori entrate, derivanti dal potenziamento della riscossione operato nell'ambito del D.L. n. 193 del 2016.

### 3) Profili di interesse in ordine alla copertura della Legge di bilancio.

Si segnala che una parte significativa della copertura della legge di bilancio (4.260.000.000 euro per il 2017, 4.185.500.000 euro per il 2018 e 3.270.000.000 euro per il 2019) è stata assicurata da una fonte normativa diversa (il decreto-legge 193 del 2016) che ha provveduto a rifinanziare un Fondo di spesa (il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica) dal quale si è attinto per provvedere agli oneri della manovra. Altra parte rilevante degli oneri (per 1.600 mln di euro per l'anno 2017) è stata coperta quantificando (al comma 633 dell'art. 1) ed utilizzando i maggiori incassi stimati associabili alla riapertura dei termini per avvalersi della procedura di collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*), disposta dall'art. 7 del citato decreto che, nell'occasione, non aveva provveduto a quantificarli e, quindi, a contabilizzarli nella copertura del provvedimento. In entrambi i casi si è trattato di risorse derivanti dalla legislazione vigente con impatto nel triennio considerato dalla manovra.

Si segnala poi l'intervento operato dalla legge di bilancio 2017 sulle c.d. clausole di salvaguardia<sup>43</sup> in materia di IVA ed accisa sui carburanti (operato dai commi 631 e 632), con la disattivazione per l'anno 2017 (con l'abrogazione di quella in materia di accisa) e la conferma della disposizione in materia di aliquote IVA con loro rimodulazione per gli anni successivi (con previsione, per l'aliquota del 22% di un incremento pari a 3 punti percentuali dal 1° gennaio 2018 e di ulteriori 0,9 punti dal 1° gennaio 2019)<sup>44</sup>.

Merita altresì di essere evidenziato il comma 425 che permette, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto

---

<sup>42</sup> In conseguenza della nuova struttura delle 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.

<sup>43</sup> Si tratta in realtà di disposizioni ad efficacia differita.

<sup>44</sup> Si ricorda che il D.L. 50/2017, in corso di conversione, avvia all'art. 9 la sterilizzazione delle disposizioni in materia. In particolare si prevede che l'aliquota del 10% sia incrementata di 1,5 punti percentuali dal 1° gennaio 2018 e di ulteriori 0,5 punti percentuali a decorrere dal 1° gennaio 2019 e di un ulteriore punto percentuale a decorrere dal 1° gennaio 2020. L'aliquota al 22% è incrementata di tre punti percentuali dal 1° gennaio 2018 e di ulteriori 0,4 punti percentuali dal 1° gennaio 2019. E' quindi ridotta di 0,5 punti percentuali a decorrere dal 1° gennaio 2020, rispetto all'anno precedente ed è fissata da ultimo al 25% a decorrere dal 1° gennaio 2021.

con il Ministro dell'economia e delle finanze, la rimodulazione delle riduzioni di spesa apportate con la legge di bilancio, quale concorso dei Ministeri agli obiettivi di finanza pubblica, nell'ambito dei pertinenti stati di previsione della spesa, fermo restando il conseguimento dei risparmi di spesa realizzati in termini di indebitamento netto della pubblica amministrazione. La RT relativa alla disposizione afferma che le Amministrazioni centrali dello Stato e la Presidenza del Consiglio dei Ministri contribuiscono alla manovra di finanza pubblica per il triennio 2017-2019 attraverso misure di risparmio della spesa ovvero aumenti di entrata, realizzati sia attraverso le disposizioni della sezione I, sia con i definanziamenti di spesa previsti nella sezione II, per un ammontare complessivo in termini di indebitamento netto pari a 729,2 milioni nel 2017, 711,9 milioni nel 2018 e 716,2 milioni nel 2019. Tuttavia non è disponibile un elenco che contenga il riferimento alle missioni ed ai programmi e ai parametri di fabbisogno e di fattore legislativo, né la norma è considerata distintamente dal prospetto riepilogativo degli effetti sui saldi. In ogni caso, la possibilità di modificare riduzioni di spesa stabilite con legge tramite decreto del Presidente del consiglio di ministri potrebbe essere valutata sul piano delle fonti<sup>45 46 47 48</sup>.

Merita di essere segnalata anche la copertura dei commi 195-198 in materia di cumulo di periodi assicurativi che si discosta dalla prassi contabile che vorrebbe, in caso di andamento crescente degli oneri oltre il triennio di riferimento, la copertura per l'ultimo anno del triennio equiparata a quella necessaria all'esercizio con il più elevato livello dell'onere<sup>49</sup>.

Inoltre, si segnalano alcune norme<sup>50</sup> che in presenza di garanzie standardizzate<sup>51</sup>, quantificano l'effetto sul saldo di indebitamento netto ma non sul fabbisogno.

---

<sup>45</sup> A tale proposito, la Corte dei Conti, nella relazione quadrimestrale citata (p.58), ha osservato che la disposizione va segnalata tra l'altro per il fatto che "delega alla Presidenza del Consiglio ad effettuare variazioni compensative - solo ai fini dell'indebitamento netto, peraltro - senza altro vincolo e quindi anche modificando determinazioni di legge (il che merita una particolare segnalazione anche per i profili di coerenza ordinamentale alla luce del rapporto tra poteri dello Stato)".

<sup>46</sup> Si tratta dell'emendamento 23.07, pubblicato nel Bollettino delle Giunte e Commissioni della Camera dei deputati del 23/11/2016.

<sup>47</sup> In particolare non sono presenti stanziamenti per fattori legislativi mentre gli stanziamenti per fabbisogno sono pari a 103.022 euro.

<sup>48</sup> Rilevante è pure la copertura disposta per effetto del comma 163, inserito con l'approvazione di un emendamento il quale a fronte di un onere di spesa corrente pari a 50 milioni nel 2017 provvede a coprirlo "a scavalco" sulla seconda sezione sul programma 2.5 Rapporti finanziari con enti territoriali il quale tuttavia non appare esporre adeguati stanziamenti diversi da oneri inderogabili.

<sup>49</sup> Nel caso in esame l'effetto al 2019 è di 195 mln mentre quello più alto è nel 2026 con 586 mln.

<sup>50</sup> Si tratta dei commi 173 (Fondo di garanzia per l'accesso all'APE) e 348-349 (Fondo di sostegno alla natalità).

<sup>51</sup> Secondo il SEC, punto 20.254: "Le garanzie standardizzate coprono rischi di credito simili per un gran numero di casi. Non è possibile stimare con precisione il rischio che un prestito risulti inadempiente, ma è possibile stimare su un gran numero di prestiti quanti risulteranno inadempienti." Sempre il SEC, punto 5.193: "Un'unità istituzionale, quando offre garanzie standard, riscuote una commissione e assume passività a fronte dell'eventuale escussione della garanzia. Il valore della passività nei conti del garante è pari al valore attuale delle presunte escussioni di garanzie sul totale delle garanzie emesse, al netto degli importi che il garante preveda di recuperare dai debitori inadempienti. La passività è denominata riserve per escussioni di garanzie standard."

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

Nell'ottica della procedura parlamentare, la NADEF 2016 è stata elaborata con riguardo all'aggiornamento del piano di rientro e nel presupposto della possibilità di uno scostamento temporaneo dall'obiettivo programmatico in ragione di eventi eccezionali sopravvenuti. Si segnala quindi che l'esame parlamentare della NADEF si è svolto unitamente a quello della relazione annessa, con una unica discussione. Con specifico riguardo alla relazione annessa che illustrava la necessità di scostamento, il Presidente del Senato 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."*

Si è quindi proceduto prima alla messa in votazione della proposta di risoluzione, ai sensi dell'art. 6, comma 5 della L.243/2012. Nella fattispecie si tratta della proposta di risoluzione (6-00206) n. 100 sulla relazione annessa alla NADEF, approvata a maggioranza assoluta (allegato 5)<sup>52</sup>.

Subito dopo l'approvazione della risoluzione predetta che ha autorizzato l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico di medio periodo è stata indetta la votazione dell'atto di indirizzo parlamentare alla NADEF. Anche alla Camera dei deputati, sono state seguite analoghe modalità di esame della NADEF e della relazione annessa<sup>53</sup>.

Nel ripercorrere la procedura parlamentare seguita, si osserva che la relazione, che si ricorda essere annessa alla NADEF ai sensi di legge<sup>54</sup>, è stata esaminata nell'ambito della discussione del DOC LVII n. 4-bis - Nota di aggiornamento DEF 2016; la relazione governativa è stata intesa come recante al suo interno - sia pure nella forma discorsiva propria di una relazione - la richiesta del Governo alla autorizzazione prescritta dalla legge. 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.

---

<sup>52</sup> Nella seduta 699<sup>a</sup> dell'Assemblea del Senato in data 12 ottobre 2016.

<sup>53</sup> Alla Camera l'esame si è svolto nella [seduta n. 691](#) del 12 ottobre 2016.

<sup>54</sup> Ai sensi del nuovo comma 6 dell'articolo 10-bis della legge 196/2009 (inserito dalla legge 6 agosto 2016, n. 163) qualora gli eventi eccezionali si verificano nell'imminenza della presentazione della NADEF, la relazione di cui al comma 3 dell'articolo 6 della legge 243/2012 può essere presentata alle Camere come annesso alla NADEF.

Nella prima esperienza applicativa la richiesta di autorizzazione è intesa quindi come contenuta nella relazione<sup>55</sup>.

Si registrano inoltre, sempre nell'ottica della procedura parlamentare, 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 nelle altre fattispecie di presentazione al Parlamento della relazione, ai sensi dell'art. 6 della Legge rinforzata<sup>56</sup>.

In particolare potrebbe essere interessante, in futuro, focalizzare l'attenzione sulle predette differenze procedurali pur in presenza, in tutti i casi, dell'esame di un atto (la relazione ai sensi dell'art. 6 della legge rinforzata) della medesima natura. In tale ottica si potrà valutare anche l'opinione espressa dalla Corte dei conti nella parte in cui, in merito alla natura della relazione governativa, - riferendosi alla novella che ora consente di presentare la relazione come annesso al documento di riferimento - afferma sia l'opportunità della innovazione normativa sia il fatto che si sarebbe potuto evitare una evidenza autonoma, come documento, alla revisione dei saldi di cui alla precedente decisione<sup>57</sup>.

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

Si richiama quindi l'attenzione sul ruolo svolto nell'ambito dell'esame dei documenti programmatici dall'Ufficio parlamentare del bilancio (UPB) che, nel rispetto delle competenze delineate dalla legge (art. 18. della L. n. 243/2012) e sulla base del protocollo di intesa del 14 settembre 2014 tra UPB e MEF che disciplina il processo di validazione delle previsioni macroeconomiche, è stato chiamato a validare il quadro tendenziale e quello programmatico rappresentato dal Governo nei documenti di programmazione.

---

<sup>55</sup> Si osserva che il tenore letterale della norma (art. 6 della legge n. 243), nella quale si rinvia la congiunzione "nonché", potrebbe consentirne una lettura per la quale la norma richiederebbe la presentazione di due atti: la relazione e la richiesta specifica di autorizzazione della quale la norma tipizza il contenuto. Si osserva che una richiesta di autorizzazione parrebbe avere una natura diversa da quella che è propria di una relazione che, pur sottoposta parimenti al vaglio parlamentare, è finalizzata ad illustrare l'aggiornamento degli obiettivi programmatici.

<sup>56</sup> Nel primo caso, (relazione annessa alla NADEF), la discussione parlamentare ha riguardato il DOC "nota di aggiornamento 2016"; 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); conseguentemente non si è proceduto alla nomina di un relatore *ad hoc* né, rispetto ad essa, si sono svolte in modo distinto le singole fasi procedurali proprie dell'esame parlamentare. Dette fasi (relazione, discussione generale, replica 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 della proposta di risoluzione avente ad oggetto la relazione governativa ai sensi dell'art. 6, comma 5 della legge 243/2012.

Nei casi di presentazione della relazione in riferimento ad eventi eccezionali verificatisi non nell'imminenza della presentazione dei documenti di programmazione (DEF, NADEF), l'atto è stato configurato come DOC e su di esso si è svolta la discussione parlamentare con tutte le sue fasi tipiche (relazione, discussione generale, replica del relatore, parere del Governo, dichiarazioni di voto, etc.).

<sup>57</sup> 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.

L'UPB con lettera del 26 settembre 2016 ha validato le previsioni tendenziali per gli anni 2016-2017 trasmesse dal MEF in data 23 settembre in quanto esse si collocavano nell'intervallo accettabile allo stato delle informazioni disponibili. Quanto alle previsioni per gli anni successivi (periodo 2018-2019) sottolineava la presenza di fattori di rischio negativo che avrebbero pesato in modo marcato, nel quadro del MEF, sugli andamenti sia delle variabili reali sia dell'inflazione.

Nel corso dell'audizione svolta il 2 ottobre 2016 presso le Commissioni congiunte V Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5<sup>a</sup> Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) il presidente dell'UPB, nell'ambito dell'esame preliminare della NADEF 2016, ha illustrato le ragioni che, alla luce delle informazioni disponibili, avrebbero condotto ad un **esito non positivo** del processo di validazione del quadro programmatico 2017 e, in particolare, delle stime di crescita del PIL per il 2017, sia in termini reali che nominali, in quanto eccessivamente ottimistiche<sup>58</sup>.

Ne è seguita la lettera del Presidente dell'UPB ai Presidenti di Camera e Senato nella quale è stata sottolineata la divergenza di opinioni con il Governo espressa nell'audizione del 3 ottobre scorso in relazione alla valutazione del quadro macroeconomico programmatico della NADEF 2016. È stato ricordato con l'occasione che *"il principio del comply or explain sotteso dall'articolo 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, non obbliga il Governo ad adeguarsi ma richiede che esso illustri "i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio"*. Resta comunque aperto – concludeva la lettera – il processo finalizzato alla validazione, se diverse, delle previsioni macroeconomiche che verranno presentate nel Documento programmatico di bilancio<sup>59</sup>.

Si ricorda che, ai sensi della richiamata disposizione, qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, 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, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio. Il dibattito svolto in Commissione nella seduta n. 638 del 5 ottobre 2016 si è concluso con l'attivazione della procedura sopra richiamata e 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.

Si rappresenta che nel corso dell'audizione dell'11 ottobre 2016, il Ministro dell'Economia e della finanze ha confermato le proprie valutazioni<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Si fa rinvio per una illustrazione delle ragioni all'[intervento del Prof. Pisauro](#) nell'ambito dell'audizione citata.

<sup>59</sup> Ne è quindi seguita l'audizione del Ministro del 4 ottobre 2016. Nella seduta n. 638 della 5<sup>a</sup> Commissione permanente del 5 ottobre 2016 è stata posta la questione di attivare la procedura prevista dall'art. 18, comma 3, della Legge n. 243 del 2012 per il caso in cui l'UPB esprima valutazioni significativamente divergenti a quelle del Governo (allegato 6).

<sup>60</sup> Link al documento dell'Audizione.

Il Governo ha poi formalizzato ed inviato alle Istituzioni europee il Documento programmatico di bilancio 2017.

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.

L'UPB, in data 17 ottobre 2017, sulla base delle informazioni fornite dal MEF circa l'entità e composizione della manovra di bilancio 2017 tale da condurre ad un indebitamento netto delle PA pari al 2,3% del PIL, ha validato le previsioni programmatiche per gli anni 2016-2017 del Documento programmatico di bilancio 2017 (DPB), in quanto esse si collocano nell'intervallo accettabile allo stato delle informazioni disponibili<sup>61</sup>.

Nel corso della seduta n. 646 del 20 ottobre 2016 della 5<sup>a</sup> Commissione permanente si è discusso sul procedimento di validazione del DPB da parte dell'UPB (allegato 7).

#### 6) Le novità procedurali della sessione 2017.

Nell'ottica della procedura parlamentare, la sessione di bilancio non è pertanto 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 relazione tecnica.

Altra novità ha riguardato la data entro la quale il DDL bilancio deve essere presentato al Parlamento: il nuovo termine è fissato ora nel 20 ottobre di ogni anno<sup>62</sup>, con breve differimento rispetto alla scadenza del 15 ottobre indicata nella legislazione previgente<sup>63</sup>.

Il DDL di bilancio è stato emendato dalla sola Camera dei deputati. L'A.S. 2611 reca quindi il testo approvato. Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno

---

<sup>61</sup> Per le motivazioni si fa rinvio a: <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2016/10/lettera-osservazioni-al-DBP-17-ottobre-2016.pdf>

<sup>62</sup> *Si segnala che il DDL 4127 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019" è stato presentato, per la prima lettura, alla Camera dei deputati in data 29 ottobre 2016.*

<sup>63</sup> Sul differimento del termine, inizialmente previsto fino al 24 ottobre (nel caso di non conformità tra DEF e Nota di aggiornamento), [la Corte dei Conti](#) in audizione presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, in sede di indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012" (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344)" aveva osservato che "non sembra comunque incoerente con l'ipotesi di una struttura essenzialmente monocamerale del processo di bilancio in Parlamento, ovviamente in caso di esito positivo del referendum confermativo della legge costituzionale pubblicata sulla G.U. del 15 aprile u.s.: in tal ipotesi, infatti, al Senato sono concessi 15 gg. per l'esame della legge di bilancio (art.70, quinto comma)". Peraltro, la 5<sup>o</sup> Commissione del Senato, nel [documento conclusivo](#) dell'indagine conoscitiva, tra le varie opzioni in discussione, aveva "ritenuto di suggerire quella di presentare nei primi giorni di ottobre la Nota di aggiornamento del DEF congiuntamente al disegno di legge di bilancio."



finanziario 2017 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 risultano approvati con la legge 11 dicembre 2016, n. 232<sup>64</sup>.

Si segnala che, in quanto risultante dell'approvazione di un maxi emendamento, la Sezione I della legge consta di un unico articolo con 638 commi. Si tratta di un profilo non nuovo, da valutarsi anche nell'ottica dei principi che presiedono alla redazione degli atti normativi, in quanto tale tecnica emendativa è stata utilizzata anche in altre sessioni di bilancio.

Quanto ai profili di interesse più squisitamente procedurale, si richiama l'attenzione sulla lettera<sup>65</sup> inviata dal Presidente della V Commissione permanente al Presidente della Camera che reca allegato un documento approvato all'unanimità dall'Ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, nel quale si individuano, anche sulla base degli esiti dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio svolta dalla Commissione alcune linee guida di carattere procedurale di ausilio per l'applicazione del regolamento della Camera, come interpretate nel parere della Giunta per il regolamento del 14 luglio 2010 per quanto riguarda le modalità di esame del disegno di legge di bilancio nelle Commissioni nonché sui criteri di emendabilità dello stesso alla luce della mutata disciplina contabile (allegato 8)

Si allega inoltre, per quanto di interesse, un estratto del resoconto della seduta della V Commissione permanente della Camera dei deputati del 15 novembre 2016 (Allegato 9).

Il Senato, fatto salvo un aggiornamento al 1 dicembre 2016 della circolare interna del Servizio delle Commissioni sulle procedure di esame in Commissione del disegno di legge di bilancio, non ha ritenuto necessario formalizzare linee guida di carattere procedurale poiché le disposizioni regolamentari che disciplinano la sessione di bilancio, contenute nel Capo XV del Regolamento del Senato, sono apparse suscettibili di essere interpretate alla luce della nuova disciplina contabile.

In particolare, in relazione ai termini per la trasmissione dei Rapporti delle Commissioni permanenti alla 5<sup>a</sup> Commissione permanente e la presentazione della Relazione generale da parte di questa ultima Commissione all'Assemblea, si è ritenuto di lasciar fermo quanto previsto dall'articolo 126, commi 6, 8 e 9 del Regolamento. Inoltre tutte le disposizioni regolamentari aventi ad oggetto l'esame del "disegno di legge finanziaria" e del "disegno di legge di approvazione dei bilanci" possono intendersi riferite, rispettivamente, alla prima e alla seconda sezione del disegno di legge di bilancio. Si è ritenuto inoltre, in relazione all'esame del DDL bilancio presso le Commissioni permanenti, che le parti di competenza di ciascuna di esse siano individuabili con riferimento sia alla prima sia alla seconda sezione del DDL, secondo le medesime modalità con cui tale individuazione avveniva in passato in ordine al disegno di legge di stabilità per le parti di competenza relative ai Rapporti (articolo

---

<sup>64</sup> Pubblicata in G.U. Serie Generale n. 297 del 21-12-2016 - Suppl. Ordinario n. 57.

<sup>65</sup> Del 20 ottobre 2016, prot. n. 2016/0002856/COM.

126, comma 6, del Regolamento) e al disegno di legge di bilancio per la parte relativa agli emendamenti riferiti agli stati di previsione (articolo 128, comma 2, del Regolamento), nonché alla disciplina relativa agli ordini del giorno (articolo 127 del Regolamento).

Quanto al regime di ammissibilità degli emendamenti presso la 5<sup>a</sup> Commissione permanente, anche in tal caso le relative disposizioni (anche in considerazione della norma contenuta nell'articolo 128, comma 6, del Regolamento del Senato), sono state interpretate alla luce della nuova articolazione della manovra e delle nuove regole che ne disciplinano i contenuti introdotti con le modifiche alla legge di contabilità.

Per quanto riguarda l'emendabilità della prima sezione e della seconda sezione si è pertanto fatto riferimento alle ordinarie regole di ammissibilità, in precedenza applicate rispettivamente al disegno di legge di stabilità ed al disegno di legge di bilancio.

Comunque, anche nel contesto di Regolamenti parlamentari invariati, in tema di ammissibilità degli emendamenti, si segnalano alcune innovazioni metodologiche.

Si tratta, ad esempio, della ammissibilità anche degli emendamenti cd. a "scavalco" Allegato n. 10, ovvero di quelli proponenti modifiche dell'ordinamento sostanziale (I Sezione) che implicano nuovi e maggiori oneri, di cui si è prevista la compensazione mediante la riduzione di risorse che sono già stanziati ai sensi della legislazione vigente (II Sezione).

Sul punto, va *in primis* rammentato che l'articolo 21, comma 1-*quinquies* della legge di contabilità, come modificato dall'articolo 2 comma 3, lettera b), della legge n. 163/2016, prevede che, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, la prima sezione del disegno di legge di bilancio annuale, non deve in ogni caso contenere, tra le altre ivi indicate, anche norme che dispongano la variazione "diretta" delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del medesimo disegno di legge.

In sede di deliberazione parlamentare sui criteri di ammissibilità dei predetti emendamenti a "scavalco" nell'ultima sessione, l'Ufficio di presidenza della V commissione della Camera dei Deputati, ne ha stabilito l'ammissibilità, a condizione che, in aggiunta all'obbligo di osservanza degli altri vincoli, questi non dovessero comunque essere utilizzati per la compensazione di oneri ultratriennali, giacché gli stanziamenti contenuti nei programmi di bilancio risultano puntualmente definiti solo in relazione al triennio 2017-2019.

Va segnalato sul punto che, sebbene l'ammissione di emendamenti a "scavalco" si presenti comunque "neutrale" sotto il profilo "finanziario" (provvederà poi il Governo ad adeguare, in diminuzione, gli stanziamenti interessati dalla compensazione del nuovo onere), andrebbero affrontate le conseguenze da connettersi in ordine alla qualità dei fattori giuridici sottesi agli stanziamenti di spesa già iscritti nel bilancio dello Stato ai sensi della legislazione vigente in relazione a riduzioni, giocoforza "anonime", disposte agli stanziamenti già iscritti nei programmi di spesa sia pure tenendo conto della sola dotazione ex "rimodulabile".

Ciò detto, allorché le stesse modifiche contengano pertanto il solo esplicito richiamo alla quota degli stanziamenti iscritti nei programmi di spesa riconducibile a "fattori legislativi" o "adeguamento al fabbisogno", e benché tale possibilità sia, comunque, limitata ai soli casi in cui l'onere abbia durata al massimo triennale

A tale proposito, il documento sulle regole di proponibilità degli emendamenti del Presidente della V Commissione bilancio, Tesoro e programmazione della Camera dei Deputati (Allegato 8), ha affermato per le proposte emendative a "scavalco", i vincoli di compensatività già previsti in passato per i restanti emendamenti; suggerendo altresì anche una casistica pro-forma da adottarsi nella formulazione delle proposte, volte - in contemporanea - a modificare le disposizioni della prima sezione e dei programmi di spesa della seconda sezione del disegno di legge di bilancio.

Nel medesimo documento, si è tuttavia sottolineato, come gli emendamenti a "scavalco" sono d'ora in poi da considerarsi ammissibili, non solo per ragioni "formali" ma anche "sostanziali".

Ciò, in particolare, atteso che, quanto al primo profilo, l'eventuale dichiarazione di una loro inammissibilità non può più fondarsi - come avveniva in passato per il disegno di legge di stabilità e per il disegno di legge di bilancio - sul fatto che gli emendamenti siano riferiti a due provvedimenti distinti e, quanto al secondo aspetto, giacché tali emendamenti appaiono pienamente coerenti con la stessa logica sottesa al processo di riforma, che è quella di far sì che la decisione di bilancio, sia d'ora in poi incentrata sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro sola variazione "al margine" come in passato.

La Presidenza della Commissione bilancio del Senato, a sua volta, ha ritenuto altresì ammissibili tali emendamenti sulla base della considerazione che essi appaiono 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.

Per una esposizione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti al DDL bilancio 2017 si fa quindi rinvio alle comunicazioni del Presidente della 5<sup>a</sup> Commissione permanente (nel corso della seduta n. 670 del 6 dicembre 2016) (Allegato 10).

# ALLEGATI

## Allegato 1

6 dicembre 2016

– 65 –

5<sup>a</sup> Commissione

dalla medesima relazione tecnica, del raccordo tra il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, quale risultante dal quadro generale riassuntivo del disegno di legge di bilancio, e l'indebitamento netto programmatico dello Stato, ossia comprensivo degli effetti della manovra di finanza pubblica sul comparto dello Stato, e del raccordo tra il predetto indebitamento netto e quello programmatico delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso. La relazione tecnica, in particolare, illustra i passaggi successivi che, a partire dal disegno di legge di bilancio integrato, permettono di definire gli obiettivi programmatici in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo. In definitiva, dalla tavola di raccordo emerge che, in corrispondenza di un saldo netto da finanziare risultante dal disegno di legge di bilancio pari a 38.599 milioni nel 2017, 27.249 milioni nel 2018 e 8.628 milioni nel 2019, l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni si attesta a circa 41.110 milioni nel 2017, 20.932 milioni nel 2018 e 4.212 milioni nel 2019. Tali valori del saldo netto appaiono coerenti sia con il livello massimo del saldo netto da finanziare fissato dall'articolo 1 del disegno di legge di bilancio, sia con l'indebitamento netto programmatico, come risultante dai valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento del DEF 2016, modificati alla luce degli effetti complessivi della manovra, come rappresentati dal prospetto riepilogativo allegato al disegno di legge di bilancio 2017.

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

La senatrice COMAROLI (*LN-Aut*) chiede un chiarimento circa l'equilibrio finanziario del disegno di legge di bilancio, facendo in particolare riferimento al margine dello 0,1 per cento mancante per raggiungere il parametro massimo concordato in sede europea di rapporto fra indebitamento e PIL. Si domanda se, alla luce del carattere stimato delle fonti di copertura finanziaria derivanti dal decreto-legge correlato alla manovra di bilancio, non si tratti di un quadro eccessivamente ottimistico dal punto di vista della tenuta dei conti pubblici.

Il vice ministro MORANDO conferma che il Parlamento ha autorizzato il Governo a raggiungere un rapporto di indebitamento rispetto al PIL pari al 2,4 per cento e che tale valore non è stato raggiunto nel testo discusso in prima lettura. Gli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati hanno struttura compensativa e non sono andati pertanto ad incrementare il ricorso al debito. In conclusione quindi conferma che il disegno di legge di bilancio risponde a criteri prudenziali e che, ove si ritenesse di apportare delle modificazioni durante l'esame presso il Senato, residua ancora il margine dello 0,1 per cento, richiamato dalla senatrice Comaroli, per rispondere ad ulteriori eventuali esigenze.

Nessun altro chiedendo di intervenire il PRESIDENTE propone l'espressione di un parere così formulato: «La Commissione programma-

zione economica, bilancio, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, sentito il rappresentante del Governo,

premesso che:

la recente 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, la novità più rilevante consiste nel fatto che sono stati accolti 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 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 della pubblica amministrazione programmatico;

dalla tavola di raccordo emerge che, in corrispondenza di un saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, pari a circa 39 miliardi nel 2017, 27 miliardi nel 2018 e 9 miliardi nel 2019, l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni si attesta a circa 40 miliardi nel 2017, 20 miliardi nel 2018 e 3 miliardi nel 2019;

tali valori del saldo netto appaiono coerenti sia con il livello massimo del saldo netto da finanziare fissato dall'articolo 1 del disegno di legge di bilancio, sia con l'indebitamento netto programmatico risultante dai valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento del DEF 2016, 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 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 siano coerenti con l'indebitamento netto programmatico risultante dai valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento del DEF 2016, come modificati alla luce degli effetti complessivi della manovra.».

Esprimono una dichiarazione di voto contraria, a nome dei rispettivi Gruppi, i senatori Silvana Andreina COMAROLI (*LN-Aut*), MANDELLI (*FI-PdL XVII*) e Giovanni MAURO (*GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL)*).

Preannuncia un voto di astensione il senatore STEFANO (*Misto-Mov-PugliaPiù*).

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

#### *POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA DELLE ORE 15*

Il PRESIDENTE comunica che la seduta già convocata alle ore 15, è posticipata al termine dei lavori dell'Assemblea.

*La seduta termina alle ore 12,30.*

### **Plenaria**

#### **~~670ª Seduta (pomeridiana)~~**

*~~Presidenza del Presidente~~*

**TONINI**

*~~Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.~~*

*~~La seduta inizia alle ore 17,50.~~*

#### ~~SUL REGIME DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AL DOCUMENTO DI BILANCIO~~

~~Il PRESIDENTE avverte che, per la sessione di bilancio in corso, occorre rivedere le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione di approvazione del Documento di economia e finanza 2016, come integrato dalla Nota di aggiornamento, con riferimento al saldo netto da finanziare, al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, già dettate con l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata nel 2003. Le disposizioni che riguardano il regime di ammissibilità degli emendamenti presso la 5ª Commissione permanente (anche in considerazione della norma contenuta nell'articolo~~

## V COMMISSIONE PERMANENTE

### (Bilancio, tesoro e programmazione)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019. C. 4127-bis/I Governo ( <i>Esame e conclusione</i> ) . . . .	106
<del>UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI</del> . . . . .	<del>108</del>
<del>ERRATA CORRIGE</del> . . . . .	<del>108</del>

##### SEDE REFERENTE

*Lunedì 28 novembre 2016. — Presidenza del vicepresidente Rocco PALESE. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Pier Paolo Baretta.*

#### **La seduta comincia alle 12.20.**

**Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.**

**C. 4127-bis/I Governo.**

*(Esame e conclusione).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Mauro GUERRA, *relatore*, fa presente che il Governo ha trasmesso la Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, ai sensi dell'articolo 21, comma 12, della

legge n. 196 del 2009, come modificata dalla legge n. 163 del 2016.

In particolare, ricorda che, ai sensi del predetto comma 12, gli effetti finanziari derivanti dalle modifiche apportate da ciascuna Camera alla prima sezione del disegno di legge di bilancio sono incorporati, per ciascuna unità di voto parlamentare, nella seconda sezione, quale risultante dagli emendamenti approvati, attraverso un'apposita nota di variazioni, presentata dal Governo e votata dalla medesima Camera prima della votazione finale. Per ciascuna delle predette unità di voto la nota evidenzia altresì, distintamente con riferimento sia alle previsioni contenute nella seconda sezione sia agli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni della prima sezione, le variazioni apportate rispetto al testo del disegno di legge presentato dal Governo ovvero rispetto al testo approvato nella precedente lettura parlamentare.

Evidenzia quindi che la Nota di variazioni reca modifiche al quadro riassuntivo generale del bilancio dello Stato, allo stato di previsione dell'entrata e agli stati di

previsione della spesa. La Nota, in conseguenza delle modifiche apportate alle previsioni di bilancio, sia per effetto degli emendamenti alla prima sezione, sia per effetto di quelli alla seconda sezione, indica altresì che il totale generale della spesa per il triennio 2017-2019 di cui all'articolo 16 del disegno di legge di bilancio, deve intendersi aggiornato nei seguenti termini per ciascun anno del triennio: euro 861.047.385.808, euro 840.467.437.456 e euro 846.363.079.483 in termini di competenza, nonché euro 879.681.277.369, euro 846.168.154.985 e euro 850.418.146.132 in termini di cassa.

Per quanto riguarda i risultati differenziali, segnala che dalla Nota di variazioni risulta che gli emendamenti approvati da questo ramo del Parlamento, tanto alla prima quanto alla seconda sezione del disegno di legge di bilancio, determinano sul risparmio pubblico, sia in termini di competenza che di cassa, un miglioramento per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019, pari rispettivamente a circa 65 milioni di euro, a 14 milioni di euro e a 3 milioni di euro.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, osserva che dalla Nota di variazioni risulta che gli emendamenti approvati da questo ramo del Parlamento, tanto alla prima quanto alla seconda sezione del disegno di legge di bilancio, determinano, in termini di competenza, un miglioramento pari a circa 2 milioni di euro per l'anno 2017 e nessuna variazione sostanziale per ciascuno degli anni 2018 e 2019, mentre in termini di cassa comportano un miglioramento per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019, pari rispettivamente a circa 39 milioni di euro per il 2017, a 79 milioni di euro per il 2018 e a 104 milioni di euro per il 2019.

Infine, per quanto concerne il ricorso al mercato, evidenzia che le modifiche introdotte in sede parlamentare hanno comportato effetti corrispondenti a quelli esaminati con riferimento al saldo netto da finanziare.

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA evidenzia che la Nota di variazioni in

esame, analogamente al disegno di legge di bilancio, è stata presentata per la prima volta secondo la nuova impostazione disposta con la recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, di cui alla legge n. 163 del 2016, che ha modificato la legge n. 196 del 2009.

Con la citata riforma pertanto i prospetti contabili per unità di voto e gli allegati tecnici per capitoli presentano ora l'intero bilancio dello Stato e non soltanto, come accadeva fino allo scorso anno, le voci che hanno subito variazioni per effetto degli emendamenti. Le variazioni connesse agli emendamenti approvati sono esposte in apposite colonne, distintamente per la Sezione I e la Sezione II.

Segnala che le modifiche apportate determinano una modesta ricomposizione degli aggregati di entrata e di spesa, evidenziando come, in particolare, si riducano le spese correnti (di circa 100 milioni di euro nel 2017 e di 45 milioni nel 2018) e si incrementino quelle di conto capitale (di 60 milioni di euro nel 2017 e di 15 milioni nel 2018), registrandosi altresì un'ulteriore riduzione delle imposte (nella misura di 40 milioni di euro nel 2017 e di 30 milioni nel 2018).

Tutto ciò considerato, nel concordare con l'illustrazione della Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 testé svolta dal relatore, esprime una valutazione favorevole sul testo del disegno di legge di bilancio, come modificato nel corso dell'esame parlamentare.

Antonio MISIANI (PD) preannuncia il proprio voto favorevole sulla Nota di variazioni in esame.

Fabio MELILLI (PD) si associa alla dichiarazione di voto del deputato Misiani.

La Commissione delibera di conferire al relatore mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sulla Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019. De-



libera, altresì, di richiedere che il relatore sia autorizzato a riferire oralmente.

**La seduta termina alle 12.25.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.25 alle 12.30.

*ERRATA CORRIGE*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 731 del 23 novembre 2016, a pagina 125, seconda colonna, quattordicesima riga, le parole: «ANPAL Spa» sono sostituite dalle seguenti: «ANPAL Servizi Spa».

bro della Camera dei deputati nella XII legislatura. La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Comunico anche che è deceduto l'onorevole Gaetano Rasi, già membro della Camera dei deputati nella XIII legislatura; anche in questo caso la Presidenza della Camera ha fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore che desidera dunque rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

**Seguito della discussione del disegno di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (A.C. 4127-bis-A); Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (A.C. 4127-bis-A); Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.

Ricordo che nella seduta di venerdì 25 si è concluso da ultimo l'esame degli ordini del giorno. Avverto che il Governo ha presentato la Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 e che la V Commissione (Bilancio) ne ha concluso l'esame ai sensi dell'articolo 120, comma 7, del Regolamento.

**(Esame della Nota di variazioni  
- A.C. 4127-bis/I)**

PRESIDENTE. Chiedo al relatore Guerra se intenda intervenire.

MAURO GUERRA, *Relatore per la maggioranza*. Sì, molto brevemente, Presidente. Solo per rilevare che il Governo ha trasmesso la Nota di variazioni, che riporta le modifiche introdotte a seguito dell'approvazione degli emendamenti nel corso dell'esame in Commissione bilancio.

La Nota, a seguito di queste modifiche, indica il totale generale della spesa per il triennio e per quello che riguarda i saldi. Dalla Nota emerge un miglioramento a seguito dell'esame parlamentare, sia per quanto riguarda il risparmio pubblico, in termini di competenza e di cassa, sia per quanto riguarda il saldo netto da finanziare. In particolare, si è registrata una diminuzione della spesa corrente e un incremento della spesa in conto capitale e una diminuzione delle imposte. Questo è l'esito del lavoro della Commissione bilancio.

PRESIDENTE. La ringrazio, relatore Guerra.

Chiedo al rappresentante del Governo, sottosegretario Baretta, se intenda intervenire.

PIER PAOLO BARETTA, *Sottosegretario di Stato all'Economia e alle finanze*. No grazie, conforme al relatore.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sulla Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e al bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.

Dichiaro aperta la votazione.

*(Segue la votazione).*

Dichiaro chiusa la votazione.

La Camera approva *(Vedi votazione n. 1)*.

**(Dichiarazioni di voto finale  
- A.C. 4127-bis-A)**

PRESIDENTE. Passiamo alle dichiarazioni di voto finale.

~~degli aiuti pubblici e dei sussidi diretti e indiretti alle fonti fossili, prime responsabili delle emissioni di CO<sub>2</sub>, dell'inquinamento e dei cambiamenti climatici;~~

~~d. l'azzeramento degli stanziamenti per la TAV Torino-Lione, destinandoli al potenziamento delle ferrovie locali e dei treni per i pendolari;~~

~~3. l'utilizzo di 11 miliardi di euro di euro delle risorse del Fondo sviluppo e coesione della programmazione 2014-2020 che ad oggi non risultano ancora destinate;~~

~~4. l'utilizzo di risorse aggiuntive della Cassa depositi e prestiti che dovrebbe essere indotta dal Tesoro a costituire un fondo per il finanziamento a tassi agevolati del programmi del *Green New Deal*;~~

~~5. l'utilizzo dei fondi pensioni della previdenza complementare rivedendo nel contempo le regole di iscrizione ai fondi da parte dei lavoratori e garantendo la possibilità di ripensamento.~~

**(6-00208) n. 2 (12 ottobre 2016)**

ZANDA, BIANCONI, ZELLER.

**Approvata. Votata per prima, ai sensi dell'articolo 125-bis, comma 4, del Regolamento.**

Il Senato,

esaminata la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2016;

premessi che:

la crescita in Italia è tornata positiva nel 2014, ha accelerato nel 2015 e si sta rafforzando nel 2016: le revisioni al rialzo recentemente operate dall'ISTAT sui dati annuali del PIL 2014 e 2015 hanno determinato a consuntivo un'evoluzione dell'economia italiana più positiva di quanto rilevato, non solo in termini di prodotto ma ancor più in termini di occupazione (588.000 occupati in più ad agosto 2016 rispetto a febbraio 2014);

il ritmo della ripresa, tuttavia, è rallentato dalla durezza della doppia e profonda recessione che ha caratterizzato il periodo 2009-2013 e ulteriori ostacoli sono rappresentati dal peggioramento delle prospettive di crescita a livello internazionale, che rispetto alle attese risultano modeste, diseguali e caratterizzate da significativi rischi al ribasso;

in particolare, l'Eurozona appare esposta al rischio di prolungata bassa crescita più di altre regioni nonostante le politiche monetarie non convenzionali e fortemente espansive messe in atto dalla Banca centrale europea, anche a causa del più avanzato invecchiamento demografico, del ridotto tasso di innovazione, dell'incertezza sulla *governance* dell'area, di persistenti squilibri macroeconomici, che si associano a tassi di interesse e d'inflazione su livelli storicamente assai contenuti e prossimi allo zero;

a causa di tale quadro macroeconomico avverso, il recupero dei livelli di prodotto nazionale pre-crisi si sta pertanto rivelando più lento di quanto desiderabile;

il Governo, fin dal suo insediamento, ha perseguito una strategia orientata al rilancio degli investimenti, pubblici e privati e, in modo particolare, al sostegno dei consumi interni, attraverso l'aumento del reddito disponibile delle famiglie e la riduzione della pressione fiscale, scesa dal 43,6 del

2013 al 42,1 del 2016 (al netto della riduzione del prelievo fiscale sul lavoro dipendente associata alla misura degli 80 euro), fattori chiave assieme all'ambizioso programma pluriennale di riforme strutturali, che sta contribuendo a migliorare la competitività del sistema produttivo;

il pieno dispiegamento degli effetti delle riforme strutturali richiede un adeguato lasso di tempo ed è quindi indispensabile che la prosecuzione del percorso di consolidamento delle finanze pubbliche non sia di ostacolo alla definizione di politiche di bilancio orientate alla crescita;

rilevato che:

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

per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, in considerazione dei segnali di indebolimento della congiuntura europea ed internazionale emersi a partire dal secondo trimestre, la Nota presenta una revisione al ribasso della stima di crescita del PIL per l'anno in corso rispetto alle previsioni formulate nel DEF, dall'1,2 per cento allo 0,8 per cento; in relazione alle incertezze che caratterizzano il quadro macroeconomico, anche le previsioni di crescita tendenziale per il 2017 sono ridimensionate allo 0,6 per cento rispetto all'1,2 per cento previsto ad aprile; vengono invece confermate le stime per il 2018 e il 2019, che si attestano all'1,2 e all'1,3 per cento;

il Governo stima un impatto positivo sulla crescita di 0,4 punti percentuali della prossima manovra di bilancio, che determinerebbe nel nuovo quadro programmatico per il 2017 un aumento del PIL all'1 per cento; nei due anni successivi la stima programmatica è pari a 1,3 per cento nel 2018 e 1,2 per cento nel 2019;

per quanto riguarda il quadro della finanza pubblica:

l'indebitamento netto tendenziale prosegue il percorso di riduzione, passando dal 2,6 per cento del PIL del 2015 al 2,4 per cento nell'anno in corso, per poi attestarsi all'1,6 per cento nel 2017, allo 0,8 per cento nel 2018 e raggiungere il pareggio di bilancio in termini nominali nel 2019, in ragione dell'effetto combinato del calo degli interessi passivi e di un netto miglioramento dell'avanzo primario;

dal quadro programmatico emerge l'intenzione del Governo di impostare, mantenendo l'equilibrio dei conti pubblici, una politica fiscale a sostegno della crescita, così da consolidare i segnali di ripresa e contrastare gli effetti negativi derivanti dagli elementi di incertezza nell'economia internazionale e dalla ancora debole dinamica dei prezzi;

viene pertanto prospettata una maggiore gradualità nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, indicando un indebitamento netto pari al 2 per cento del PIL per il 2017, superiore di 0,2 punti percentuali rispetto a quanto previsto nel DEF, all'1,2 per cento per il 2018 ed il sostanziale raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2019 (-0,2 per cento del PIL);

in ragione sia del prolungamento della fase di debolezza dell'economia, sia dell'esigenza di approntare strumenti anche eccezionali per mettere in sicurezza il territorio, il patrimonio abitativo e le infrastrutture scolastiche, nonché affrontare il fenomeno migratorio, l'obiettivo di indebitamento

netto per il prossimo anno potrà essere innalzato fino a un massimo di ulteriori 0,4 punti percentuali di PIL, per un importo massimo di 7,7 miliardi di euro;

viene corrispondentemente rideterminato il sentiero di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT); nel 2017 il saldo strutturale rimarrebbe invariato allo stesso livello dell'anno precedente e il percorso di convergenza all'OMT riprenderebbe nel 2018, un anno dopo rispetto al DEF, conseguendo comunque nel 2019 il sostanziale pareggio di bilancio anche in termini strutturali;

l'andamento del saldo di bilancio corretto per gli effetti del ciclo economico è in linea con un percorso di consolidamento delle finanze pubbliche che colloca l'Italia tra i Paesi più virtuosi dell'Eurozona; tali valori risulterebbero persino migliori se, in luogo delle stime di crescita potenziale calcolate secondo la metodologia della Commissione europea, fossero adottate metodologie di stima alternative, più coerenti con l'andamento effettivo dell'economia italiana, che determinano un livello dell'*output gap* più ampio e il sostanziale raggiungimento del pareggio di bilancio già nel 2018;

nonostante la ripresa economica di minore intensità e la debole dinamica dei prezzi abbiano frenato la discesa del rapporto debito pubblico su PIL, che per quest'anno si prevede al 132,8 per cento, il Governo mantiene fermo il proprio impegno a perseguirne una riduzione più accentuata nel medio termine, in funzione non solo di *surplus* primari più elevati ma anche di un ritorno a più sostenuti tassi di crescita del PIL nominale; il rapporto è previsto in diminuzione già a partire dal 2017, scendendo al 126,6 per cento nel 2019;

resta ferma l'intenzione del Governo di proseguire con i programmi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e di privatizzazioni, frenati per l'anno in corso da condizioni di mercato avverse che non avrebbero consentito di valorizzare adeguatamente le imprese controllate dallo Stato attraverso piani industriali ambiziosi, nonché di revisione della spesa, che hanno prodotto nel 2016 circa 25 miliardi di euro di risparmi lordi generati grazie alle misure implementate nel 2014 e nel 2015; per il futuro il processo di programmazione della spesa sarà più efficiente grazie alla riforma del bilancio dello Stato, che consentirà una sistematica valutazione dell'efficacia delle misure adottate di cui tenere conto nel successivo ciclo di programmazione;

il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato in termini di competenza è determinato nel limite massimo di -40,5 miliardi di euro nel 2017 (in coerenza con un obiettivo di indebitamento netto massimo del 2,4 per cento), -28,1 miliardi nel 2018 e -9,7 miliardi nel 2019. Il corrispondente saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato in termini di cassa è determinato nel limite massimo di -103,9 miliardi nel 2017, -78,3 miliardi nel 2018 e -58,1 miliardi nel 2019;

osservato che:

il quadro programmatico di finanza pubblica presentato nella Nota è costruito su due assi portanti: la disattivazione delle clausole di salvaguardia nel 2017 nella misura di 0,9 punti percentuali di PIL, che scongiura l'aumento delle imposte e pertanto sostiene i consumi e la domanda, e nuove misure

per la crescita e lo sviluppo economico e sociale, tra cui figurano gli incentivi agli investimenti, all'innovazione, alla ricerca e sviluppo, il supporto alle piccole e medie imprese, le iniziative di sostegno alla famiglia e alle pensioni basse;

tra le misure a sostegno della domanda particolare enfasi è attribuita agli interventi a favore degli investimenti pubblici e privati, il cui impatto sulla crescita è particolarmente elevato in un ambiente caratterizzato da bassi tassi d'interesse, e che sono in grado di stimolare la domanda e la crescita della produttività in settori diversificati dell'economia;

dal 2015 è stata registrata una inversione di tendenza per quanto riguarda gli investimenti pubblici, risultati in crescita dello 0,2 per cento dopo cinque anni di continua contrazione, attenzione dimostrata anche dal dato per cui il nostro paese risulta al momento il secondo in Europa in termini di investimenti operati tramite il piano Juncker (*European Fund for Strategic Investment* - EFSI);

la Nota fornisce altresì una sintesi delle azioni già avviate e del loro stato di attuazione o da avviare in futuro in risposta alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia adottate dal Consiglio europeo al termine del Semestre europeo: tali Raccomandazioni, che rispetto al 2015 sono state ridotte nel numero e ridimensionate negli obiettivi in ragione dell'apprezzamento degli sforzi compiuti dall'Italia nell'ultimo anno, riguardano: I obiettivo di bilancio a medio termine, riforma del bilancio pubblico, privatizzazioni e riforma fiscale; II efficienza e qualità della pubblica amministrazione, prescrizione e processo civile; III crediti deteriorati e riforma del sistema bancario; IV politiche attive del lavoro, incentivi per i lavoratori che costituiscono la seconda fonte di reddito, lotta alla povertà e razionalizzazione della spesa sociale; V concorrenza;

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

ritenuto pertanto che il quadro programmatico risultante dal progetto di documento programmatico di bilancio che sarà trasmesso alle Camere e alle istituzioni europee dovrà tenere conto di quanto previsto nella predetta risoluzione e che su di esso dovrà esprimere le proprie valutazioni l'Ufficio parlamentare di bilancio,

impegna il Governo:

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

a valutare l'opportunità di innalzare, già nel Documento programmatico di bilancio da inviare alle autorità europee, l'obiettivo di indebitamento netto per il 2017 fino a un massimo dello 0,4 per cento del PIL al fine di approntare strumenti anche eccezionali per mettere in sicurezza il territorio, il patrimonio abitativo e le infrastrutture scolastiche, nonché affrontare il fe-

nomeno migratorio, ferma restando una valutazione prudentiale della crescita del PIL;

a promuovere nelle opportune sedi europee un processo di revisione delle metodologie di calcolo del prodotto potenziale tale da produrre stime più realistiche dell'*output gap*, anche al fine di evitare politiche fiscali che ostacolino il ritorno dell'economia europea su un sentiero di crescita sostenuto e più omogeneo fra i Paesi membri;

ad adoperarsi in sede europea affinché si affianchi alla politica monetaria espansiva della BCE un maggiore coordinamento delle politiche fiscali degli Stati dell'Eurozona, sostenute in particolare dai paesi che dispongano di sufficienti spazi di bilancio, come recentemente ribadito dal presidente della Banca centrale europea;

a disattivare con la prossima manovra di bilancio le clausole di salvaguardia nel 2017 per un ammontare dello 0,9 per cento del PIL, pari a 15,353 miliardi di euro, da compensare anche mediante la prosecuzione di interventi di revisione della spesa pubblica e di misure che accrescano la fedeltà fiscale e comprimano i margini di evasione ed elusione, i quali costituiscono una forma di concorrenza sleale;

a proseguire, compatibilmente con le condizioni di mercato, con il programma di dismissione e valorizzazione del patrimonio pubblico e di privatizzazione delle partecipazioni societarie, al fine di massimizzare l'efficienza nella gestione degli asset e conseguire maggiori entrate da destinare alla riduzione del debito pubblico;

a realizzare un programma di interventi di adeguamento antisismico del territorio e del patrimonio abitativo, artistico e culturale del Paese, nel cui ambito rivestono particolare importanza la manutenzione straordinaria e messa in sicurezza dell'edilizia scolastica e il risanamento ambientale e idrogeologico, coinvolgendo opportunamente gli enti territoriali;

a predisporre gli interventi necessari a far risalire nel periodo di riferimento il rapporto tra investimenti pubblici e PIL, con particolare riguardo agli investimenti in infrastrutture, in campi quali l'edilizia, scolastica e ospedaliera, la riqualificazione urbana (anche attraverso gli enti locali), il contrasto al dissesto idrogeologico, l'innovazione e la ricerca, utilizzando anche i cofinanziamenti nazionali dei progetti di investimento e continuando a perseguire il miglioramento dell'efficienza nelle procedure di stanziamento, spesa e monitoraggio;

per sostenere la competitività delle imprese, a disporre nella prossima legge di bilancio misure aggiuntive tra cui il "Superammortamento" e la sua declinazione in base al tipo di investimento in beni strumentali e le altre agevolazioni in favore degli investimenti in innovazione, ricerca e sviluppo, il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI, gli incentivi per l'apertura del capitale delle imprese e la loro quotazione in borsa e gli interventi volti a canalizzare il risparmio privato verso l'economia reale, a favorire la crescita dimensionale e l'internazionalizzazione delle imprese;

a rafforzare la detassazione dei premi di produttività, innalzando le soglie utilizzabili elevando i tetti di reddito e ampliando la platea degli aventi diritto;

a favorire lo sviluppo delle PMI garantendo pari livello di tassazione alle diverse forme giuridiche in cui l'impresa viene ad organizzarsi, a tal fine prevedendo l'esclusione dalla base imponibile dell'IRPEF e l'assoggettamento a tassazione separata con la stessa aliquota prevista per l'IRES del reddito d'impresa degli imprenditori individuali e delle società di persone, valutando altresì la possibilità di innalzare le soglie al di sotto delle quali si accede al regime cosiddetto "dei minimi" ;

a mettere a sistema in maniera razionale e coerente tutti i recenti interventi legislativi in ambito istituzionale e finanziario degli enti locali, in particolare:

a) assicurando un ammontare di risorse in continuità con quelle previste per l'anno 2016, ai fini dell'inclusione del Fondo pluriennale vincolato come aggregato utile ai fini del calcolo del saldo;

b) definendo un assetto complessivo della finanza locale caratterizzato da semplicità, sfortimento dei vincoli contabili, ordinamentali e della spesa per il personale superati dal nuovo assetto delle regole finanziarie, trasparenza nei meccanismi redistributivi e certezza sulle risorse;

c) garantendo l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali da parte delle aree vaste, anche mediante l'attribuzione di necessarie risorse finanziarie;

d) favorendo i processi di fusione e unione fra le autonomie locali;

e) considerando collegato alla manovra di finanza pubblica anche il provvedimento "Delega per la revisione dell'ordinamento degli enti locali";

a promuovere una coerente regolazione dei rapporti finanziari tra Governo, la Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, secondo l'accordo recepito dall'articolo 1, commi da 406 a 413 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con riferimento particolare, da un lato, al concorso finanziario dinamico ivi posto a carico dei predetti enti e, dall'altro, all'iscrizione degli avanzi di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa;

a proseguire l'azione di rilancio delle aree sottoutilizzate e di riduzione delle disparità regionali, assicurando la piena attuazione del Masterplan per il Mezzogiorno e definendo le azioni strategiche specifiche per ogni area territoriale interessata;

ad adottare nella prossima legge di bilancio interventi riguardanti l'innalzamento della *no tax area* per i redditi da pensione, il cumulo gratuito dei periodi contributivi, le forme di sostegno all'uscita flessibile dal mercato del lavoro, l'aumento dei trattamenti pensionistici di importo basso, le misure in favore dei lavoratori precoci e usuranti, la flessibilità della previdenza complementare, tenendo conto dell'accordo tra Governo e sindacati del settembre scorso;

a valutare l'opportunità di realizzare, nell'orizzonte temporale del triennio 2017-2019, una strutturale riduzione del carico fiscale e contributivo sul lavoro e l'impresa, così da giungere ad una pressione fiscale sui nostri produttori allineata ai migliori *standard* europei. In tale ambito, a valutare l'opportunità di individuare, nell'ambito degli interventi volti a ridurre il carico contributivo, indicati nello scenario programmatico, ulteriori misure



permanenti di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, promuovendo in particolare l'applicazione in via strutturale di sgravi contributivi selettivi per i nuovi contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, anche attraverso una loro rimodulazione atta a promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro stabili e di qualità, specialmente per le donne e nelle Regioni del Mezzogiorno;

a definire nel quadro della prossima manovra di bilancio un percorso volto alla progressiva definizione delle risorse destinate nei prossimi anni a una misura nazionale di contrasto della povertà, che ne accentui la portata universalistica, in linea con quanto già positivamente realizzato sinora e con l'impegno contenuto nella Nota relativo alla previsione di risorse aggiuntive per il piano di contrasto alla povertà;

a promuovere politiche orientate alla famiglia e al sostegno dei cari familiari, introducendo una misura apposita in favore dei nuclei familiari con almeno due figli in condizioni di difficoltà economica;

a garantire una dotazione finanziaria del Fondo sanitario nazionale idonea ad assicurare l'erogazione dei nuovi Livelli essenziali di assistenza in campo sanitario, l'accesso alle cure nonché il finanziamento dei trattamenti innovativi che ne permetta l'utilizzo da parte di tutti i cittadini che ne hanno bisogno;

ad assumere, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, iniziative per promuovere il diritto allo studio universitario attraverso una dotazione del fondo integrativo per il diritto allo studio coerente con il valore stanziato per il 2016 dall'ultima legge di stabilità e a valutare l'opportunità di predisporre misure volte a esonerare dalla contribuzione studentesca alle università statali gli studenti con ISEE al di sotto di una determinata soglia;

a procedere al rinnovo dei contratti nel pubblico impiego, con l'obiettivo di valorizzare il merito e favorire l'innalzamento della produttività, in modo da contribuire all'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione;

a prorogare ulteriormente le maggiorazioni delle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni e l'efficientamento energetico, rendendole effettivamente fruibili anche per i grandi condomini, al fine di tutelare l'ambiente, consentire la ripresa dell'occupazione nell'edilizia e favorire l'innovazione tecnologica nel settore.

**(6-00209) n. 3 (12 ottobre 2016)**

URAS, STEFANO.

**Ritirata**

Il Senato,

~~esaminata la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016, premesso che:~~

~~si prende atto delle previsioni macroeconomiche, nonché dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica contenuti nella Nota di aggiornamento al DEF 2016 approvata dal Consiglio dei ministri il 27 settembre ultimo scorso;~~

Allegato A**DOCUMENTO****Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016****(Doc. LVII, n. 4-bis)**PROPOSTA DI RISOLUZIONE ALLA RELAZIONE AI SENSI  
DELL'ARTICOLO 6, COMMA 5, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2012,  
N. 243**(6-00206) n. 100 (12 ottobre 2016)**

ZANDA, BIANCONI, ZELLER.

**Approvata**

Il Senato,

premessi che:

alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016 è allegata la Relazione al Parlamento, presentata ai sensi dell'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, previsto nel Documento di economia e finanza (DEF) dello scorso aprile, verso l'obiettivo di medio periodo (MTO);

la Relazione contiene la richiesta di autorizzazione a utilizzare, ove necessario, ulteriori margini di bilancio sino a un massimo dello 0,4 per cento del PIL per il 2017, in considerazione sia del prolungamento della fase di debolezza dell'economia, sia per interventi, anche di natura eccezionale, che consentano di mettere in sicurezza il territorio, il patrimonio abitativo e le infrastrutture scolastiche, nonché di fronteggiare il fenomeno migratorio attraverso strategie anche di natura strutturale;

preso atto della comunicazione inviata dal Governo italiano alla Commissione europea in data 27 settembre 2016,

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

~~PROPOSTE DI RISOLUZIONE ALLA NOTA DI AGGIORNAMENTO  
DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016~~~~**(6-00207) n. 1 (12 ottobre 2016)**~~~~DE PETRIS, BAROZZINO, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVellini,  
DE CRISTOFARO, PETRAGLIA, MINEO.~~~~**Preclusa**~~~~Il Senato,~~~~esaminata la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016 (DOC. LVII, n.4-bis. Allegato I e Annesso), premessi che:~~~~le politiche neo-liberiste, di svalutazione del lavoro, con la cancellazione di diritti faticosamente conquistati negli anni e di austerità imposte dall'euro-zona e attuate dal Governo Renzi si confermano ancora una volta, con questo documento, profondamente inique e inevitabilmente recessive, non avendo prodotto crescita e lavoro stabile, non avendo ridotto il debito~~

**Plenaria****638<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Presidente*  
TONINI

*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.*

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

**AFFARI ASSEGNATI**

**(Doc. LVII, n. 4-bis) Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2016, allegato e relativo annesso**  
(Esame e rinvio)

Il senatore AZZOLLINI (*FI-PdL XVII*) chiede preliminarmente di intervenire per chiedere di verificare se, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, vi sia la presenza di un terzo dei senatori della Commissione per chiedere un'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze che illustri i motivi per i quali ritiene di confermare o meno i dati contenuti nella Nota di aggiornamento rispetto alle valutazioni avanzate dall'Ufficio parlamentare del bilancio che, come risulta dalle audizioni preliminari all'esame del Documento in titolo svoltesi congiuntamente alla Camera dei deputati nella giornata di lunedì scorso, sono significativamente divergenti, in particolare rispetto al quadro programmatico per l'anno 2017 che tale organismo non ha validato.

Il PRESIDENTE ricorda che già nel corso dell'audizione svoltasi nella giornata di ieri, il Ministro era stato invitato a chiarire se intendesse confermare o meno i dati della Nota di aggiornamento proprio in rispetto delle procedure di cui all'articolo 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012 o se intendesse conformarle a quelle dell'Ufficio parlamentare del bilancio. A tale esplicita richiesta il Ministro ha dichiarato di confermare tutti i dati contenuti nella Nota di aggiornamento, anche in relazione al quadro programmatico per l'anno 2017. Ritiene, pertanto, che la procedura prevista dal citato articolo 18, comma 3, sia stata sostanzialmente espletata. Fa presente, peraltro, che il prossimo 15 ottobre il Governo sarà tenuto a presentare anche al Parlamento il Documento programmatico di bilancio e su cui l'Ufficio parlamentare del bilancio dovrà esprimersi nuovamente prima dell'invio di tale documento alla Commissione europea e in quel-

l'occasione disporrà di dati aggiuntivi rispetto a quelli contenuti nella Nota di aggiornamento. Ritiene tuttavia che il Governo possa fornire ulteriori chiarimenti a sostegno del quadro economico presentato al Parlamento sia per fornire i dati mancanti all'Ufficio parlamentare del bilancio, che per tale lacuna non ha potuto validare il quadro programmatico per il 2017, sia al Parlamento prima del voto della Risoluzione che l'Assemblea voterà sul documento in titolo.

Dichiarano di aderire alla proposta del senatore Azzollini affinché il Governo fornisca i chiarimenti di cui all'articolo 18, comma 3, sopra richiamato, le senatrici LEZZI (*M5S*), BULGARELLI (*M5S*), COMAROLI (*LN-Aut*) e BELLOT (*Misto-Fare!*), nonché i senatori BOCCARDI (*FI-PdL XVII*), MANDELLI (*FI-PdL XVII*), CERONI (*FI-PdL XVII*) e Giovanni MAURO (*GAL (GS, PpI, M, Id, ApI, E-E, MPL)*).

Il senatore AZZOLLINI (*FI-PdL XVII*) fa presente che la norma prevista dall'articolo 18, comma 3, riguarda una precisa prerogativa attribuita al Parlamento, che può richiedere al Governo di fornire ulteriori delucidazioni nel caso di valutazioni divergenti rispetto a quelle dell'Ufficio parlamentare di bilancio e che, ancorché la procedura sia prevista da una legge diversa rispetto a quella di contabilità, che disciplina l'approvazione della risoluzione sulla Nota di aggiornamento, essa rappresenta tuttavia un dato integrativo importante per la valutazione della Nota stessa da parte del Parlamento.

La senatrice COMAROLI (*LN-Aut*), nel condividere le affermazioni del senatore Azzollini, ricorda come in assenza di informazioni che consentano di giustificare l'entità della manovra, tutta la discussione intorno alla Nota di aggiornamento rischia di essere sterile. Ricorda, inoltre, che il Ministro si era detto disponibile a fornire ulteriori chiarimenti che giustificano le stime presentate.

Il senatore SANTINI (*PD*) fa presente che il Ministro, durante l'audizione svoltasi nella giornata di ieri, ha riaffermato con chiarezza la validità dei dati contenuti nel quadro programmatico per il 2017, di fatto rispettando l'intento del richiamato articolo 18, comma 3.

Il senatore MANDELLI (*FI-PdL XVII*) ritiene che la richiesta del senatore Azzollini sia pienamente condivisibile: è in gioco, infatti, l'opportunità, per la Commissione bilancio, di esercitare una facoltà espressamente riconosciuta dalla legge e che va opportunamente formalizzata.

Il vice ministro MORANDO sottolinea come il Governo intenda fornire tutti quei chiarimenti la cui mancanza non ha consentito all'Ufficio parlamentare per il bilancio di validare il quadro programmatico per l'anno 2017. Tali chiarimenti dovranno essere forniti anche alle Commissioni parlamentari competenti al fine di rendere evidente il senso delle

scelte compiute e completare il quadro delle informazioni contenute nella Nota di aggiornamento. Fa quindi presente che l'oggetto della discordanza tra il Governo e l'Ufficio parlamentare del bilancio non riguarda il quadro tendenziale del prodotto per il 2017, bensì concerne la valutazione del moltiplicatore della manovra di finanza pubblica. In presenza di riduzione di entrate e di maggiori spese, l'effetto finale sul prodotto dipenderà dal tipo di misure che concretamente verranno realizzate. Inoltre, poiché tali misure saranno effettuate solo in parte mediante ricorso all'indebitamento, sarà necessario avere cognizione anche delle misure di copertura finanziaria che si intenderanno mettere in atto per valutarne precisamente gli effetti. Ciò premesso, a parere dell'Ufficio parlamentare del bilancio la Nota di aggiornamento presentata dal Governo non consente di applicare correttamente i moltiplicatori di finanza pubblica in quanto non specifica adeguatamente il modo in cui è composta la manovra. Per tale motivo, l'Ufficio parlamentare del bilancio ha ritenuto di non convalidare il dato programmatico relativo al PIL per il 2017, in assenza di dettagli sul contenuto della manovra. Il Governo è peraltro convinto che, attraverso una adeguata specificazione della manovra medesima, sarà in grado di dimostrare la correttezza dei moltiplicatori applicati per la costruzione della Nota di aggiornamento. Sottolinea inoltre la correttezza dell'operato dell'Ufficio parlamentare del bilancio, la cui posizione sta costringendo il Governo ad uno sforzo di trasparenza e di chiarezza sulla prossima manovra che la legge del 2012 voleva appunto introdurre nell'ordinamento. Al di là della formale richiesta avanzata da un terzo dei componenti della Commissione, il Governo intende comunque qualificare le singole misure previste dalla manovra illustrandole formalmente al Parlamento, eventualmente con un'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, auspicabilmente prima della conclusione del dibattito in Commissione.

Il senatore AZZOLLINI (*FI-PdL XVII*), prendendo atto con favore della volontà del Governo di fornire i chiarimenti richiesti, richiama l'attenzione sulla tempestività del Governo nel fornirli. In assenza di tali chiarimenti sulla composizione della manovra, infatti, il Parlamento sarebbe chiamato a pronunciarsi non avendo tutti gli elementi per una decisione consapevole.

Il relatore DEL BARBA (*PD*), prima di passare all'illustrazione del Documento in titolo, ringrazia per il dibattito svoltosi sulle procedure previste dalla legge n. 243 del 2012 che rappresentano per il Parlamento un'occasione importante per valutare la manovra economica proposta dal Governo.

Illustra, quindi, il documento in titolo, ricordando che la Nota di aggiornamento in esame reca un nuovo quadro programmatico di finanza pubblica rispetto al DEF di aprile scorso. I contenuti della manovra saranno ovviamente definiti nella legge di bilancio e quindi nel *Draft Budgetary Plan* da presentare alle istituzioni europee entro il prossimo 15 ottobre. Nello scenario tendenziale, il PIL per il 2016 scende dall'1,2 per

cento del DEF di aprile allo 0,8 per cento, in relazione agli andamenti congiunturali della prima parte dell'anno, che denotano una fase di rallentamento della ripresa economica. Il rallentamento è da porre in relazione ad un indebolimento della domanda interna, ad una minore dinamica sia dei consumi che degli investimenti, nonostante il miglioramento della domanda estera netta. Con riferimento alle componenti della domanda interna, la Nota afferma che i risultati sui consumi delle famiglie sono stati leggermente al di sotto delle attese e gli investimenti hanno deluso le aspettative di una accelerazione. Per contro, le esportazioni sono aumentate secondo le previsioni, pur in presenza di un contesto internazionale poco favorevole. I segnali di indebolimento del ciclo economico emersi negli ultimi mesi, inducono il Governo a ritenere che anche nella seconda parte del 2016 la crescita sarà modesta, prospettandosi variazioni congiunturali oscillanti tra un decimo e due decimi di punto di PIL. In considerazione del nuovo quadro internazionale e delle nuove informazioni sull'andamento dell'economia italiana in atto, la Nota rivede al ribasso anche la previsione di crescita del PIL per il 2017, contenuta nello scenario tendenziale, allo 0,6 per cento rispetto all'1,3 per cento previsto nel DEF di aprile. Il quadro macroeconomico programmatico per gli anni 2017 e successivi presentato nella Nota, al contrario, include l'impatto sull'economia delle misure che saranno adottate con la prossima legge di bilancio per il 2017. Il profilo della attuale manovra indicata nella Nota avrebbe un impatto positivo sulla crescita del 2017 di 0,4 punti percentuali rispetto alla previsione tendenziale. Nel nuovo quadro programmatico si evidenzia, infatti, una crescita del PIL per il 2017 all'1,0 per cento, superiore all'andamento indicato nel quadro tendenziale della Nota (0,6 per cento). Il nuovo obiettivo di PIL si pone comunque al di sotto del PIL programmatico previsto dal DEF di aprile, dove l'obiettivo di crescita era fissato per il 2017 all'1,5 per cento. Il tasso di crescita previsto i due anni successivi è di 1,3 per cento nel 2018 e 1,2 per cento nel 2019, in entrambi i casi 0,2 punti percentuali al di sotto della previsione programmatica del DEF, a causa di un abbassamento della crescita prevista dell'economia mondiale e del commercio internazionale. Per il 2016 è confermato l'inizio della traiettoria di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, per la prima volta dopo 8 anni di crescita. La disoccupazione è prevista attestarsi all'11,5 per cento per il 2016, al 10,8 per il cento per il 2017, al 10,3 per il cento per il 2018, al 9,9 per il cento per il 2019 (nel quadro tendenziale il tasso è identico a quello programmatico per il 2016, mentre è pari all'11,1 per cento per il 2017, al 10,6 per il cento per il 2018 e al 10,2 per il cento per il 2019). L'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (in rapporto al PIL) sarà pari al 2,4 per cento per l'anno in corso (in conformità al quadro tendenziale) e pari al 2,0 per cento per il 2017, all'1,2 per il cento per il 2018 ed allo 0,2 per cento per il 2019 (mentre nel quadro tendenziale il tasso di indebitamento netto è pari all'1,6 per cento per il 2017, allo 0,8 per cento per il 2018 e si azzerà nel 2019). Rispetto al quadro il rapporto *deficit*/PIL programmatico mostra dunque una traiettoria in discesa più graduale in linea con l'intenzione del governo di irrobustire la

crescita al fine di accelerare l'aumento dell'occupazione ed evitare che una *fiscal stance* eccessivamente penalizzante determini conseguenze negative sul tessuto sociale già provato da anni di bassa crescita. La suddetta proposta di rimodulazione del tasso di indebitamento netto e del percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio è quindi motivata in relazione «al mutato quadro internazionale e a segnali di rallentamento della domanda interna», nonché alle esigenze specifiche poste dai processi di immigrazione e dalle conseguenze degli eventi sismici dello scorso agosto. I nuovi obiettivi di finanza pubblica sono coerenti con la volontà del governo di rafforzare e accelerare la crescita economica, favorire la creazione di posti di lavoro, promuovere gli investimenti, ridurre il carico fiscale sulle famiglie e sulle imprese, secondo un piano pluriennale avviato nel 2014 (con gli 80 euro in busta paga ai lavoratori dipendenti a reddito medio basso), continuato nel 2015 (con la cancellazione della componente lavoro dell'Irap) e che proseguirà fino al 2018. La spinta alla crescita sarà in parte finanziate da risparmi di spesa attraverso una operazione selettiva che dovrà essere finalizzata ad una più efficace allocazione delle risorse nel settore pubblico. La stima del deficit dell'anno corrente non include un margine aggiuntivo di disavanzo che potrebbe arrivare fino allo 0,2 per cento del PIL in riconoscimento dei costi relativi all'accoglienza degli immigrati, in coerenza con il Patto di Stabilità e Crescita. Qualora questo margine fosse utilizzato, il relativo aumento dell'indebitamento netto non impatterebbe il saldo strutturale per il 2016.

Quello che va sottolineato è l'intendimento di conciliare stimolo alla crescita e rispetto delle, pur stringenti, regole fiscali. Solo per questa via, lo stimolo fiscale all'economia può essere sostenibile nel tempo anche perché accompagnato da riforme strutturali che stanno modificando mutando il volto la capacità competitiva del Paese, ma che necessariamente produrranno tutti i loro effetti nei prossimi anni. Le prime evidenze su consumi ed occupazione suggeriscono infatti che gli interventi stanno determinando un miglioramento del clima di fiducia. I più recenti dati ISTAT segnalano infatti la crescita del reddito (+2,8 per cento) e del potere di acquisto delle famiglie (+2,9 per cento) insieme alla discesa della pressione fiscale a 42,3 per cento. In un contesto europeo ancora segnato dalle difficoltà, l'Italia è dunque avviata verso la ripresa. La legge di bilancio dovrà portare il segno di una maggiore equità sociale e continuare sulla strada del sostegno al lavoro. Gli anni trascorsi sono stati infatti molto difficili, sia per la situazione interna al Paese, cui il governo ha fatto fronte con una serie di riforme coraggiose, sia per quella internazionale, che non favorisce l'area europea. Dietro alle statistiche con il segno meno ci sono lavoratori e famiglie in sofferenza e il fatto che oggi l'Istat certifichi la crescita del loro reddito e del loro potere d'acquisto non è solo un numero ma un vero sollievo, anche se purtroppo questo ancora non basta per affermare che tutto sia ormai a posto. Per questo, la nuova legge di bilancio consoliderà presto il già avviato calo della pressione fiscale tanto necessario per gli investimenti e la ripresa definitiva dell'Italia. Il debito pubblico resta ovviamente, dato il livello pregresso, l'elemento di

maggior attenzione da monitorare al fine di ridurlo. Dopo otto anni di crescita esso è previsto in continuo calo negli anni successivi per scendere al di sotto del 120 per cento a partire dal 2019. Già a partire dal 2016, la traiettoria di riduzione del debito è conforme alla regola del debito, contemplata nei trattati dell'Unione europea. Rispetto alla prospettiva indicata dal DEF di aprile, il ritmo del consolidamento fiscale viene attenuato alla luce della congiuntura internazionale, della dinamica dei prezzi e dell'andamento dell'occupazione, in miglioramento, ma non di quanto auspicabile. Proprio sull'occupazione occorre concentrare l'attenzione. Vi sono alcuni dati statistici indicati nel documento che sono di particolare interesse. La Nota di aggiornamento rileva infatti, da un lato, l'andamento positivo dell'occupazione, e dall'altro, che la dinamica di tale processo si è attenuata, negli ultimi mesi, in ragione della riduzione delle misure di incentivo alla stipulazione di contratti a tempo indeterminato. La Nota osserva anche che il tasso di occupazione (per i soggetti compresi tra i 15 ed i 64 anni di età) si è attestato, nella prima metà del 2016, intorno al 57,0 per cento, «ritornando quasi al valore della seconda metà del 2009» (57,2 per cento). Va ricordato che nel 2008 il tasso era salito al 58,7 per cento. Il Documento prevede, nel quadro macroeconomico programmatico, un tasso pari al 57,2 per cento per il corrente anno 2016, al 57,8 per cento per il 2017, al 58,2 per cento per il 2018 e al 58,6 per cento per il 2019. Nella prima metà del 2016 – ricorda il Documento – il tasso di disoccupazione è sceso all'11,6 per cento (con una riduzione di 0,7 punti percentuali rispetto al 2015), «nonostante l'incremento del tasso di partecipazione (+0,6 punti annuali), senza il quale il calo della disoccupazione sarebbe stato anche maggiore». In base ad un'analisi disaggregata, il Documento osserva che appaiono confermate le tendenze ad un incremento più sensibile dell'occupazione nelle fasce di lavoratori meglio retribuiti ed istruiti e ad una volatilità dell'andamento dei dati per il personale non qualificato. Nella strategia più complessiva si inseriscono il disegno di legge governativo sui rapporti di lavoro autonomo e per il lavoro agile. Sempre nell'ambito delle discipline legislative in corso di adozione, la Nota annuncia che, tra le misure della legge di bilancio per il 2017, vi sarà un «rafforzamento della detassazione» dei premi di risultato.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,10.*



**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

Giovedì 20 ottobre 2016

**Plenaria****646<sup>a</sup> Seduta (1<sup>a</sup> antimeridiana)***Presidenza del Presidente*  
TONINI*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.**La seduta inizia alle ore 9,05.**SUL PROCEDIMENTO DI VALIDAZIONE DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO DA PARTE DELL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO*

Il senatore **AZZOLLINI (FI-PdL XVII)**, richiamando la nota trasmessa dall'Ufficio parlamentare di bilancio con la quale si valida il quadro macroeconomico per l'anno 2017 descritto nel Documento programmatico di bilancio 2017 inviato dal Governo alle istituzioni europee e, in attuazione delle nuove norme di contabilità, anche al Parlamento, evidenzia come l'Ufficio stesso ravvisi una sostanziale diversità nella composizione tra la manovra di finanza pubblica prefigurata nella Nota di aggiornamento al DEF e quella risultante dal Documento programmatico di bilancio. Invita pertanto il Presidente a farsi portavoce di una richiesta al Governo di voler ripresentare la citata Nota di aggiornamento in forma aggiornata e corretta.

Il vice ministro **MORANDO** precisa che nella Nota di aggiornamento erano chiaramente specificati gli obiettivi generali di finanza pubblica e le componenti della manovra che sarebbero state più esattamente dettagliate nel prosieguo. In ogni caso, chiarisce che il prodotto interno lordo programmatico rimane fissato all'1 per cento e che l'indebitamento netto è portato al 2,3 per cento del prodotto: ciò evidenzia una tenuta delle previsioni di crescita, pur con un obiettivo meno ambizioso rispetto al percorso di riduzione del debito.

Il senatore SANTINI (PD) si dichiara disponibile ad un confronto su quanto evidenziato dal senatore Azzollini, pur ritenendo che una modificazione della composizione della manovra sia la naturale e comprensibile conseguenza della scelta di liberare risorse pari a ulteriori tre decimi di punto nel rapporto tra indebitamento e prodotto, scelta funzionale a dare lo spazio necessario agli interventi per la crescita.

La senatrice COMAROLI (LN-Aut) invita a fare chiarezza sui punti di criticità sollevati dal senatore Azzollini, ritenendo che il Parlamento debba essere compiutamente informato sulle modifiche introdotte dal Governo rispetto al quadro acquisito con la Nota di aggiornamento.

Il presidente TONINI rassicura circa la possibilità di discutere compiutamente dei profili riguardanti il Documento programmatico di bilancio, anche se l'imminente inizio della sessione di bilancio renderebbe superfluo introdurre una specifica e separata procedura, allo stato non prevista dalla normativa generale sul ciclo di bilancio. Peraltro, evidenzia che la settimana prossima sarà possibile effettuare le opportune valutazioni sulla composizione della manovra, avendo auspicabilmente a disposizione il testo del disegno di legge di bilancio.

*IN SEDE CONSULTIVA*

~~(119) D'ALÌ. – Nuove disposizioni in materia di aree protette~~

~~(1004) Loredana DE PETRIS. – Nuove disposizioni in materia di aree naturali protette~~

~~(1034) CALEO. – Nuove norme in materia di parchi e aree protette~~

~~(1931) PANIZZA ed altri. – Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, in materia di aree protette e introduzione della Carta del parco~~

~~(2012) Ivana SIMEONI ed altri. – Disposizioni per il rilancio delle attività di valorizzazione dei parchi nazionali~~

~~(Parere alla 13ª Commissione sugli ulteriori emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame. Parere in parte non ostativo e in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)~~

~~Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 18 ottobre.~~

~~Il relatore DEL BARBA (PD) ricorda che era rimasto sospeso il giudizio sull'emendamento 20.0.42 (testo 3) e sulla sua ulteriore riformulazione 20.0.42 (testo 4).~~

~~Il vice ministro MORANDO consegna una relazione tecnica positivamente verificata sulla proposta 20.0.42 (testo 4).~~



*Il Presidente della Commissione Bilancio, Tesoro  
e Programmazione della Camera dei Deputati*



*Carissima Presidente,*

come è noto nei prossimi giorni avrà inizio la sessione di bilancio, che quest'anno rappresenterà una fase particolarmente significativa dei lavori parlamentari non solo perché nel corso di essa, come avviene ogni anno, sarà definita la manovra di finanza pubblica, ma anche perché, per la prima volta, troverà attuazione la recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, che ha introdotto alcune sensibili innovazioni sul piano dell'articolazione e dei contenuti della manovra stessa.

In particolare, la novità più rilevante consiste nel fatto che saranno accolti in un unico provvedimento, il disegno di legge di bilancio, i contenuti dei due disegni di legge (stabilità e bilancio) che, ai sensi della legislazione previgente, dovevano essere annualmente presentati alle Camere.

In questo quadro, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, della Commissione da me presieduta, ha elaborato all'unanimità un documento, che Le allego, nel quale si individuano - anche sulla base degli esiti dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio che la V Commissione ha svolto nella presente legislatura - alcune linee guida di carattere procedurale che potrebbero costituire un valido ausilio nell'applicazione delle disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati, come interpretate nel parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010, soprattutto per quanto riguarda le modalità di esame del disegno di legge di bilancio nelle Commissioni nonché i criteri sulla emendabilità dello stesso alla luce della mutata disciplina contabile.

Tanto Le rappresento ai fini delle sue valutazioni al riguardo.

*Laura Boldrini*

Francesco Boccia

On. Laura BOLDRINI  
Presidente della Camera dei deputati



*Camera dei Deputati*

SERVIZIO COMMISSIONI

## **ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA LEGGE DI CONTABILITA' E FINANZA PUBBLICA**

La recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, di cui alla legge 4 agosto 2016, n. 163, introdotta in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha apportato alcune significative innovazioni alla vigente disciplina contabile che riguardano sia l'articolazione sia i contenuti dei provvedimenti di iniziativa governativa da esaminare durante la sessione di bilancio.

Per quanto riguarda l'articolazione della manovra, la novità più rilevante consiste nel fatto che saranno accolti in un unico provvedimento, il disegno di legge di bilancio, i contenuti dei due disegni di legge (stabilità e bilancio) che, ai sensi della legislazione previgente, dovevano essere presentati alle Camere. In particolare, il disegno di legge di bilancio dovrà ora essere presentato entro il 20 ottobre, anziché entro il 15, di ciascun anno e si articolerà in due sezioni: nella prima saranno riportate le disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative funzionali a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica; nella seconda saranno invece indicate le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente, apportando a tali previsioni le variazioni derivanti dalle disposizioni

1



della citata prima sezione, alle quali sarà assicurata autonoma evidenza contabile.

Per quanto riguarda i contenuti della manovra, le novità più rilevanti concernono:

- la mancata previsione per il disegno di legge di bilancio, a differenza di quanto avveniva per la legge di stabilità, di un autonomo prospetto di copertura, in quanto il predetto disegno di legge soggiace ora, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 243 del 2012, ad una regola di equilibrio che corrisponde al valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Di tale coerenza si dovrà peraltro dare conto tanto nella relazione tecnica quanto, ed in maniera più dettagliata, nella nota tecnico-illustrativa allegata al disegno di legge di bilancio;
- la possibilità di includere nella prima sezione anche norme di carattere espansivo, ossia di minore entrata o di maggiore spesa, giacché non è stata riproposta 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;
- sempre con riferimento alla prima sezione, la conferma del divieto, previsto in passato per il disegno di legge di stabilità, di inserire norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio o interventi di natura localistica o microsettoriale, cui si accompagna ora



l'ulteriore divieto di inserire norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione;

- la più puntuale articolazione, nell'ambito della seconda sezione, di ciascun programma di spesa tra oneri inderogabili (ossia spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi), 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) e spese di adeguamento al fabbisogno (ossia spese diverse dagli oneri inderogabili e dai fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni);

- l'inclusione, nell'ambito delle previsioni della seconda sezione formate sulla base della legislazione vigente, dei contenuti delle precedenti tabelle C, D e E della legge di stabilità, che saranno esposti, a fini conoscitivi, in appositi allegati da aggiornare al passaggio dell'esame del disegno di legge di bilancio tra i due rami del Parlamento, unitamente alla eventuale riprogrammazione degli stanziamenti relativi ad autorizzazioni legislative di spesa;

- la previsione di una ulteriore fattispecie di rimodulazione delle leggi di spesa, ossia quella che prevede l'adeguamento delle dotazioni finanziarie di competenza e di cassa a quanto previsto nel piano



finanziario dei pagamenti (Cronoprogramma), fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalle leggi in vigore;

- la predisposizione da parte del Governo di una apposita Nota di variazioni, da approvare prima della votazione finale del disegno di legge di bilancio, da cui risultano, per ogni passaggio parlamentare, sia le modifiche introdotte alla seconda sezione dagli emendamenti ad essa direttamente riferiti, sia gli effetti prodotti su ciascuna unità di voto dalle disposizioni contenute nella prima sezione, come modificata nel corso dell'esame parlamentare;

In questo quadro, l'attuazione delle disposizioni regolamentari che disciplinano la sessione di bilancio, contenute nella parte III, Capo XXVII, del regolamento della Camera, non potrà non tener conto delle modifiche introdotte alla vigente disciplina contabile. In particolare:

- dovrebbe restare fermo il termine di 30 giorni per la durata della sessione parlamentare di bilancio, tanto in prima quanto in seconda lettura, in linea con quanto stabilito nel parere deliberato dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella seduta del 14 luglio 2010, giacché il predetto termine appare comunque coerente con il nuovo termine di presentazione del disegno di legge di bilancio fissato al 20 ottobre di ogni anno;

- dovrebbero conseguentemente ritenersi applicabili i tempi indicati nel citato parere per la conclusione dell'esame presso le Commissioni



di settore (sette giorni dall'assegnazione), presso la Commissione bilancio (tredici giorni) e per la discussione in Assemblea (i restanti giorni);

- tutte le disposizioni regolamentari aventi ad oggetto l'esame del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio dovrebbero intendersi riferite, rispettivamente, alla prima e alla seconda sezione del disegno di legge di bilancio;

- ai fini dell'esame presso le Commissioni di settore, le parti di competenza di ciascuna di esse dovrebbe pertanto essere individuate con riferimento sia alla prima che alla seconda sezione, secondo le medesime modalità con cui tale individuazione avveniva in passato in ordine al disegno di legge di stabilità e, soprattutto, al disegno di legge di bilancio;

- ferma restando la predetta individuazione, non dovrebbe pertanto subire sostanziali mutamenti il regime di presentazione degli emendamenti nelle medesime Commissioni di settore e in Assemblea, nel senso che gli emendamenti che riguardino parti di competenza di una singola Commissione di settore con compensazione su parti di competenza di altre Commissioni possono essere presentati sia nelle Commissioni di settore sia direttamente presso la Commissione bilancio. La stessa regola dovrebbe ritenersi applicabile anche per gli emendamenti compensativi all'interno di parti di competenza di una medesima Commissione, posto che la regola della previa





presentazione presso la Commissione competente per materia è stata nel corso del tempo superata in via di prassi a causa della difficoltà di individuare, in modo inequivoco, le parti di competenza con riferimento al disegno di legge di bilancio e, soprattutto, al disegno di legge di stabilità;

- le disposizioni che riguardano il regime di ammissibilità degli emendamenti, sia nelle Commissioni sia in Assemblea, dovrebbero essere interpretate alla luce della nuova articolazione della manovra e delle nuove regole che ne disciplinano i contenuti, prevedendo specifiche regole per l'emendabilità della prima e della seconda sezione nonché per gli emendamenti volti a modificare contemporaneamente la prima e la seconda sezione con finalità di compensazione, ferme restando le regole ordinarie sulla compensatività, a seconda che si tratti di oneri di parte corrente o in conto capitale.

Ciò posto, per quanto riguarda la prima sezione, le ordinarie regole di ammissibilità applicate al disegno di legge di stabilità dovrebbero essere modificate nei seguenti termini:

- dovrebbero essere considerati inammissibili gli emendamenti che introducono norme 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;



- dovrebbero essere considerati inammissibili gli emendamenti nella parte in cui specificano gli effetti sulla seconda sezione delle innovazioni normative introdotte nella prima sezione, posto che l'esplicitazione di tali effetti ha una valenza meramente tecnica ed è rimessa al Governo attraverso l'elaborazione della Nota di variazioni. Per le medesime ragioni, non dovrebbero pertanto essere evidenziati nel testo elaborato per l'Assemblea dalla Commissione bilancio gli effetti della prima sezione sulla seconda sezione, che dovrebbero invece essere evidenziati soltanto nella citata Nota di variazioni, scontando in tale documento le modifiche complessivamente apportate nel corso del passaggio parlamentare;

- dovrebbero essere considerati ammissibili tutti gli emendamenti volti ad introdurre norme sia in materia di entrata che in materia di spesa aventi effetti finanziari sulle previsioni nel triennio di riferimento, 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.

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, le ordinarie regole di ammissibilità applicate al disegno di legge di bilancio dovrebbero essere modificate nei seguenti termini:



- dovrebbero essere considerati inammissibili gli emendamenti che dispongono modifiche alle poste contabili che evidenziano le variazioni risultanti dalle modificazioni 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;
- dovrebbero essere considerati inammissibili gli emendamenti che rechino variazioni lineari a più programmi di spesa, sia perché, come evidenziato nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, approvato dalla Commissione bilancio della Camera, ai fini della decisione parlamentare, solo una puntuale indicazione della riduzione o dell'incremento di spesa disposto per ciascun programma può effettivamente evidenziare la scelta allocativa compiuta dall'emendamento ovvero le priorità di spesa ad esso sottese, sia per assicurare un corretto ordine di votazioni, soprattutto nel caso di emendamenti compensativi volti a modificare contemporaneamente la prima e la seconda sezione, di cui si dirà a breve;
- dovrebbero essere considerati inammissibili gli emendamenti che recano modifiche alle autorizzazioni di spesa esposte nelle tabelle, di cui si è detto in precedenza, posto che tali tabelle, ai sensi dell'articolo



23, comma 3-ter, della legge n. 196 del 2009, hanno carattere meramente conoscitivo;

- dovrebbero essere considerati ammissibili gli emendamenti che recano aumenti di spesa su programmi contenenti fattori legislativi o adeguamenti al fabbisogno, provvedendo alla relativa compensazione finanziaria a valere su altri programmi di spesa contenenti fattori legislativi o, a fortiori, adeguamenti al fabbisogno, anche se iscritti in un diverso stato di previsione, in coerenza con l'obiettivo della riforma, che, come si dirà a breve, è quello di incentrare la decisione parlamentare sull'insieme delle spese e delle entrate pubbliche;

Per quanto riguarda, infine, gli emendamenti volti a modificare contemporaneamente la prima e la seconda sezione con finalità di compensazione, dovrebbe considerarsi superata la regola della inammissibilità di siffatti emendamenti, in passato definiti emendamenti "a scavalco", ossia riferiti contemporaneamente al disegno di legge di stabilità e al disegno di legge di bilancio, ciò sia per ragioni formali che per ragioni sostanziali. Per ragioni formali, in quanto una eventuale dichiarazione di inammissibilità non potrebbe più fondarsi sul fatto che gli emendamenti in esame sono riferiti a due provvedimenti distinti; per ragioni sostanziali, giacché tali emendamenti appaiono pienamente coerenti con la logica sottesa al processo di riforma, che è quella di far sì che la decisione di bilancio



*Camera dei Deputati*

SERVIZIO COMMISSIONI

sia incentrata sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche anziché sulla loro variazione al margine.

In altri termini, come evidenziato nel documento conclusivo della citata indagine conoscitiva, mantenendo tale regola si finirebbe nuovamente per concentrare l'attenzione, nel corso dell'esame parlamentare, sui soli interventi a margine, posto che essi potrebbero essere coperti esclusivamente con ulteriori interventi a margine, essendo preclusa la possibilità di modificare a tal fine le scelte allocative contenute nei programmi di spesa a legislazione vigente.

Va segnalato, peraltro, che anche la copertura di emendamenti "a scavalco" dovrebbe essere assoggettata agli stessi vincoli di ammissibilità in precedenza illustrati per gli emendamenti riferiti alla seconda sezione.

**SEDE REFERENTE**

*Martedì 15 novembre 2016. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. — Interviene il Viceministro dell'economia e delle finanze Enrico Morando.*

**La seduta comincia alle 13.30.**

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.**

**C. 4127-bis Governo.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 10 novembre 2016.

Francesco BOCCIA, *presidente*, ricorda che la recente 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 vigente disciplina contabile. Rammenta altresì che, in questo quadro, l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione bilancio ha adottato all'unanimità un documento contenente alcune linee guida di carattere procedurale che, come risulta dalla lettera trasmessa in data 28 ottobre 2016 dalla Presidente della Camera ai presidenti delle Commissioni permanenti, potranno senz'altro costituire un valido ausilio nell'applicazione delle disposizioni del Regolamento della Camera, come interpretate dalla Giunta per il Regolamento con il parere del 14 luglio 2010, soprattutto per quanto riguarda le modalità di esame del disegno di legge di bilancio nelle Commissioni permanenti nonché i criteri sulla emendabilità dello stesso alla luce della nuova disciplina contabile. Sotto quest'ultimo aspetto evidenzia che l'articolo 21, comma 1-*quinties*, della legge n. 196 del 2009, in attuazione dell'articolo 15, comma 2, della

legge n. 243 del 2012, pone precisi limiti al contenuto della prima sezione del disegno di legge di bilancio, stabilendo che essa, in ogni caso, non deve contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del predetto disegno di legge. Inoltre, come risulta nel parere reso dalla Commissione bilancio alla Presidente della Camera nella seduta del 2 novembre scorso, per effetto della nuova disciplina contabile si è verificato un sostanziale ampliamento dei contenuti della manovra rispetto alla legge di stabilità, che 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, 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.

Comunica quindi che sono state presentate 4.639 proposte emendative. Alla luce dei predetti criteri, risultano inammissibili, in ragione della materia trattata, le seguenti proposte emendative:

~~Becattini 2.40, che esclude gli impianti di teleriscaldamento geotermico dagli obblighi di contabilizzazione dei consumi nei condomini;~~

~~Braga 2.63, che consente di derogare alla disciplina delle locazioni di immobili urbani, recata dalla legge n. 392 del 1978, in caso di interventi di riqualificazione energetica che comportino il miglioramento di due classi di efficienza energetica;~~

~~Rubinato 2.68, che reca disposizioni in materia di modalità di contabilizzazione nei bilanci degli enti locali delle spese relative alle operazioni di efficien-~~

~~Esprimono una dichiarazione di voto contraria, a nome dei rispettivi Gruppi, i senatori Silvana Andreina COMAROLI (LN-Aut), MANDELLI (FI-PdL XVII) e Giovanni MAURO (GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL)).~~

~~Preannuncia un voto di astensione il senatore STEFANO (Misto-Mov-PugliaPiù).~~

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

#### ~~POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA DELLE ORE 15~~

~~Il PRESIDENTE comunica che la seduta già convocata alle ore 15, è posticipata al termine dei lavori dell'Assemblea.~~

~~La seduta termina alle ore 12,30.~~

### **Plenaria**

**670ª Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*

**TONINI**

*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.*

*La seduta inizia alle ore 17,50.*

#### ~~SUL REGIME DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AL DOCUMENTO DI BILANCIO~~

~~Il PRESIDENTE avverte che, per la sessione di bilancio in corso, occorre rivedere le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione di approvazione del Documento di economia e finanza 2016, come integrato dalla Nota di aggiornamento, con riferimento al saldo netto da finanziare, al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, già dettate con l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata nel 2003. Le disposizioni che riguardano il regime di ammissibilità degli emendamenti presso la 5ª Commissione permanente (anche in considerazione della norma contenuta nell'articolo~~

128, comma 6 del Regolamento), devono infatti essere necessariamente interpretate alla luce della nuova articolazione della manovra e delle nuove regole che ne disciplinano i contenuti introdotti con le modifiche alla legge di contabilità di cui alla recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, introdotta con la legge n. 163 del 4 agosto 2016, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che ha previsto alcune significative innovazioni alla struttura e ai contenuti del provvedimento, innovazioni che si riverberano anche sul regime di ammissibilità degli emendamenti. Il nuovo disegno di legge di bilancio presenta infatti una nuova articolazione tipica, in due sezioni, i cui contenuti normativi sono previsti dalla legislazione contabile. Pertanto nel bilancio vi sono elementi non emendabili; le modifiche operate dalla I sezione sono poi riversate nella II sezione attraverso la Nota di variazioni. In linea generale, alla luce della nuova articolazione del disegno di legge di bilancio, per quanto riguarda la prima sezione, le ordinarie regole di ammissibilità, prima applicate al disegno di legge di stabilità, sono riassunte nei seguenti termini. Saranno considerati inammissibili gli emendamenti alla parte normativa che introducono disposizioni che prevedono una modifica diretta dei programmi di spesa iscritti nella seconda sezione, in modo da escludere sovrapposizioni tra l'area normativa riservata alla prima sezione e l'area contabile riservata alla seconda sezione. Sono considerati inammissibili gli emendamenti nella parte in cui ci si limiti a specificare i riflessi di natura contabile sulla seconda sezione delle innovazioni normative introdotte nella prima sezione, posto che l'esplicitazione di tali riflessi, avendo valenza meramente tecnica, è rimessa al Governo attraverso l'elaborazione della Nota di variazioni. In particolare, si rammenta che la prima sezione può contenere, a differenza di quanto stabilito dalla precedente normativa, disposizioni di carattere complessivamente espansivo non essendo stata riproposta nella novella della legge n. 163 del 2016 la disposizione di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *i*), della legge n. 196 del 2009, ai sensi della quale la legge di stabilità doveva indicare le sole norme che comportassero aumenti di entrata o riduzioni di spesa. In linea generale, sotto il profilo della compensazione finanziaria, gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie peggiorative dei saldi debbono essere costruiti a doppia voce, di cui la seconda è costituita dalla copertura; la compensazione deve riguardare gli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, sul saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti, come quantificati nella relazione tecnica, nonché nel prospetto riepilogativo di cui all'articolo 21, comma 12-*bis*, della legge n. 196 del 2009, in relazione ai vari obiettivi e quindi considerando gli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento per tutta la durata della loro vigenza e deve garantire, dunque, mezzi di copertura di durata e quantità almeno uguale rispetto all'onere. Poiché il provvedimento non presenta in sé margini utilizzabili, tutti gli emendamenti con conseguenze finanziarie deb-



bono 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 norma (articolo 21, comma 1-*quinquies*) che ora sancisce che la prima sezione «non deve in ogni caso» contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio né interventi di natura localistica o 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). Sono ammissibili, di converso, emendamenti aggiuntivi, purché con esclusivo contenuto ed effetto di miglioramento, nonché emendamenti sostitutivi, nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio, e soppressivi, a condizione della compensazione. Sono inammissibili le proposte emendative che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo art. 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 196. Sono altresì ammissibili gli emendamenti relativi alla materia di cui all'articolo 21, comma 1-*ter*, lettera *g*), della legge n. 196 del 2009 (concorso degli enti territoriali). In linea generale, in caso di approvazione, le compensazioni superflue si intendono per non apposte, quelle esuberanti sono computate per il necessario, ove possibile, quelle incerte vengono adeguate, salva la congruità. Gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire un chiaro e reciproco collegamento tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Si rammenta inoltre che non sono più allegati alla I sezione la determinazione degli importi delle leggi di spesa permanenti, la riduzione di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente e le variazioni delle leggi che dispongano spese a carattere pluriennale in conto capitale, di cui alle Tabelle C, D e E della precedente legge di stabilità. Tali determinazioni sono incorporate nell'ambito della II sezione e sono riepilogate in una tabella avente carattere meramente informativo e non emendabile; le Tabelle A e B sono invece allegate alla I sezione. Restano invariati i criteri di emendabilità riguardanti tali tabelle. In particolare, per quanto attiene alla Tabella A gli emendamenti ad essa ad essa riferiti devono essere formulati con esclusivo riferimento alla dotazione relativa ai Ministeri medesimi. Eventuali indicazioni di specifiche finalizzazioni programmatiche devono intendersi come non apposte. Non sono inoltre ammissibili gli emendamenti volti a ridurre gli accantonamenti finalizzati alla copertura finanziaria di ratifiche di accordi internazionali (accantonamento della Tabella A relativo al Ministero degli affari esteri) e quelli volti a ridurre la quota degli accantonamenti corrispondente alle prenotazioni relative a provvedimenti in stato di relazione in Assemblea sui quali le Commissioni bilancio abbiano espresso un parere favorevole prima dell'avvio della sessione di bilancio. L'emendabilità della Tabella B è in li-

nea di massima soggetta alle medesime regole esposte con riferimento alla Tabella A fermo restando che la riduzione di accantonamenti di Tabella B può essere utilizzata al fine di compensazione delle sole spese di conto capitale. Per quanto riguarda, invece, la seconda sezione, ferma restando la regola secondo cui oggetto di deliberazione parlamentare sono i programmi di spesa e le tipologie di entrata, come dianzi esplicitato, sono inammissibili gli emendamenti che dispongono modifiche alle poste contabili che evidenziano le variazioni risultanti dalle modifiche apportate alla legislazione vigente con la prima sezione, posto che tali variazioni risultano meramente consequenziali a innovazioni legislative introdotte dalla medesima prima sezione e possono pertanto essere modificate solo intervenendo sulle predette innovazioni legislative. Sono invece ammissibili gli emendamenti alle rimodulazioni compensative e ai rifinanziamenti, defianziamenti e riprogrammazioni dei fattori legislativi previste dall'articolo 23, comma 3, della legge di contabilità (precedentemente contenute nelle Tabelle C, D ed E della legge di stabilità e ora incorporate negli stati di previsione della seconda sezione). Più in particolare, per quanto concerne lo stato di previsione dell'entrata, in considerazione della pregiudizialità e dell'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, si rammenta che l'unità elementare dello stato di previsione oggetto dell'approvazione parlamentare è costituita dal programma. Premesso che in sede di esame dei documenti di bilancio, in senso stretto, non vi è una determinazione esplicita sui saldi di cassa e che ogni incremento della previsione di cassa deve essere coerente con le risorse rappresentate dalla massa spendibile, gli emendamenti che aumentano la cassa (se non compensati) potrebbero avere effetti di peggioramento del fabbisogno e dell'indebitamento netto; in conseguenza eventuali emendamenti che incrementino le dotazioni complessive di cassa sono incompatibili con gli obiettivi fissati nella risoluzione approvata dal Senato e quindi inammissibili. Si rammenta in proposito che con il decreto legislativo n. 90 del 2016 è stata superata la ripartizione delle spese in «rimodulabili» e «non rimodulabili», in favore di una classificazione che distingue direttamente le spese in oneri inderogabili, fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno, a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante, cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa. Possono essere pertanto oggetto di emendamento i programmi dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti alle spese previste dalle lettere b) e c) dell'articolo 21, comma 5 della legge 196 e cioè fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno. Sono pertanto inammissibili emendamenti di tipo compensativo, finalizzati ad aumentare la spesa corrente o a ridurre le entrate correnti, che risultino compensati con riduzioni di

spesa in conto capitale, o con aumenti di entrata in conto capitale. Sono, 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 I e della II parte, 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 in sede di esame del disegno di legge (articolo 129, comma 3, del Regolamento del Senato). Per quanto riguarda, infine, gli emendamenti volti a modificare contemporaneamente la prima e la seconda sezione, questi sono altresì ammissibili, ferma restando la compensazione. Da un punto di vista sostanziale essi appaiono infatti coerenti con la logica sottesa alle modifiche introdotte alla legge n. 196 del 2009 con la legge n. 163 del 2016 che è quella di far sì che la decisione di bilancio sia incentrata sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche anziché sulla loro variazione al margine. Tali emendamenti soggiacciono in ogni caso agli stessi vincoli di ammissibilità validi per gli emendamenti riferiti alla seconda sezione. Infine sono inammissibili gli emendamenti che rechino variazioni lineari o indistinte a più programmi di spesa per evidenti motivi di specificità. Tutti gli emendamenti non possono essere riferiti al capitolo. Laddove l'emendamento presenti un riferimento anche al capitolo, quest'ultimo si intende come non apposto sotto il profilo procedurale, neanche sotto forma di 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 a capitoli. Rammenta che a fini meramente conoscitivi viene comunque presentato un allegato tecnico comprensivo anche della ripartizione per capitoli.

La Commissione prende atto.

#### *SUL CALENDARIO DEI LAVORI DELLA SESSIONE DI BILANCIO*

~~Il PRESIDENTE fa presente che, in considerazione degli esiti dell'odierna riunione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, non è possibile rispettare il calendario che l'Ufficio di Presidenza integrato dai Rappresentanti dei Gruppi della Commissione aveva adottato la scorsa settimana in ordine all'esame del disegno di legge di bilancio. Infatti, alla luce della situazione che si è venuta a creare dopo il referendum costituzionale, con un Governo sostanzialmente dimissionario invitato a restare in carica proprio per portare a termine l'approvazione del disegno~~

# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Mar 2017 [Nota di lettura n. 171](#)  
Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (**Atto del Governo n. 393**)
- " [Elementi di documentazione n. 69](#)  
Il bilancio dello Stato 2017-2019. Una analisi delle spese per missioni e programmi
- " [Nota di lettura n. 172](#)  
**A.S. 2233-B:** "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"
- " [Nota di lettura n. 173](#)  
**A.S. 2756:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, recante nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017"
- Apr 2017 [Nota di lettura n. 174](#)  
Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (**Atto del Governo n. 397**)
- " [Nota di lettura n. 175](#)  
**A.S. 2784:** "Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25, recante disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti"
- " [Nota di lettura n. 176](#)  
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia (**Atto del Governo n. 395**)
- " [Nota di lettura n. 177](#)  
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate (**Atto del Governo n. 396**)
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 17](#)  
Documento di economia e finanza 2017 (**Doc. LVII, n. 5**)
- " [Nota di lettura n. 178](#)  
Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (**Atto del Governo n. 404**)
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 17/1](#)  
Documento di economia e finanza 2017 (**Doc. LVII, n. 5**)
- " [Nota di lettura n. 179](#)  
Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'incremento dei requisiti e la ridefinizione dei criteri per l'accesso ai trattamenti di pensione di vecchiaia anticipata dei giornalisti e per il riconoscimento degli stati di crisi delle imprese editrici (**Atto del Governo n. 406**)
- Mag 2017 [Nota breve n. 23](#)  
Le previsioni economiche di primavera della Commissione europea