

XVI legislatura

**Il disegno di legge di stabilità
per il 2013 (A.S. 3584): schema
di copertura**

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

Novembre 2012

n. 52



servizio del bilancio
del Senato

documento di base



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti finanziari
dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Melisso Boschi

tel. 3731

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

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

INDICE

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

PREMESSA

Il Senato della Repubblica esamina i documenti di bilancio per il triennio 2013-2015 successivamente al vaglio degli stessi da parte della Camera dei deputati.

L'articolo 126, comma 4, del Regolamento del Senato¹ stabilisce che "il Presidente accerta, sentito il parere della 5a Commissione permanente e del Governo, se il disegno di legge finanziaria rechi disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria e ne dà, prima dell'assegnazione, comunicazione all'Assemblea". Tale accertamento si risolve in una comunicazione del Presidente dell'Assemblea, con la quale si indicano i parametri di copertura al cui interno dovrà svolgersi la "sessione di bilancio" in Senato².

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

a) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal ddl di stabilità per il 2012 (dell'art. 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del ddl di stabilità in esame siano conformi alle disposizioni. In particolare, dall'allegato recante lo schema di copertura nella versione approvata dalla Camera dei deputati si desume che le fonti di copertura del disegno di legge (ddl) di stabilità 2013 sono costituite da nuove o maggiori entrate dell'articolato e da riduzioni di spese correnti contenute nell'articolato e nelle tabelle.

b) Per quanto riguarda il rispetto dei tassi di evoluzione delle spese quali determinati, su base triennale, nella risoluzione con la

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

² Sulla base del parere reso dalla Giunta per il Regolamento (27 novembre 1990), l'accertamento rimesso al Presidente del Senato circa l'osservanza della regola di copertura costituisce un potere dello stesso Presidente, autonomo rispetto ai pareri sia della 5^a Commissione permanente sia del Governo; il parere del Governo è anche esso un elemento autonomo che "deve essere come tale esplicitato in sede di 5a Commissione permanente, in modo da non consentire equivoci e dubbi".

quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul Documento di Economia e Finanza 2012 (art. 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009), come integrato dalla Nota di aggiornamento, si rileva che il valore del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 coincide, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento, con l'obiettivo indicato nella predetta risoluzione.

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

La legge di contabilità e finanza pubblica (articolo 11, comma 6) dispone che gli oneri correnti della legge di stabilità che risultano nuovi o maggiori (le minori entrate sono assimilate alle spese correnti) rispetto a quelli iscritti in bilancio sulla base della legislazione in vigore devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive ovvero da riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente.

Inoltre, il miglioramento che emerge dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio precedente può essere utilizzato per la copertura delle riduzioni di entrata disposte dalla legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico stesso³.

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

Dal prospetto di copertura degli oneri correnti contenuto nel ddl di stabilità per il triennio 2013-2015 risulta che i mezzi di copertura sono forniti esclusivamente da risorse determinate dallo stesso disegno di legge di stabilità.

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

Le nuove o maggiori spese correnti relative all'articolato sono pari a 7.822 milioni di euro per l'anno 2013, 8.465 per il 2014 e 8.400 per il 2015, a cui si aggiungono maggiori spese relative alle tabelle A e C per complessivi 179 milioni di euro nel 2013, 90 nel 2014 e 95 nel 2015. Le minori entrate sono pari a 6.360 milioni di euro nel 2013, 4.989 nel 2014 e 3.832 nel 2015.

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

In particolare, le nuove o maggiori entrate ammontano a 6.086 milioni nel 2013, 6.903 nel 2014 e 6.511 nel 2015. La riduzione di spese correnti deriva quasi totalmente dall'articolato e ammonta a 8.942 milioni nel 2013, 7.091 nel 2014 e 6.744 nel 2015. A questi importi occorre aggiungere minori spese correnti per 9 milioni nel 2014 e 5 nel 2015 derivanti dalla tabella A.

Il prospetto indica un eccesso della copertura rispetto agli oneri, pari, nella versione approvata dalla Camera dei deputati, a 667 milioni per il 2013, 459 per il 2014 e 933 per il 2015.

In allegato si riporta il prospetto di copertura approvato dalla Camera dei deputati. La differenza rispetto a quello allegato al ddl di stabilità presentato dal Governo deriva da:

- 1) gli effetti finanziari degli emendamenti approvati dalla Commissione bilancio, tesoro e programmazione economica della Camera dei deputati.
- 2) Una diversa esposizione contabile degli effetti relativi alla costituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (d'ora in avanti Fondo). In particolare, l'articolo 2, comma 43, del ddl di stabilità dispone che a decorrere dall'anno 2013 sia istituito il predetto Fondo e che esso sia alimentato da un importo ottenuto dall'applicazione al gettito delle accise sul gasolio e sulla benzina di un'aliquota da definire (entro il 31 gennaio 2013) in modo tale da assicurare che la dotazione del Fondo sia equivalente alla somma delle seguenti componenti:
 - a. risorse disponibili nel Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario istituito dall'articolo 21, comma 3 del

decreto-legge n. 98 del 2011 (1.135 milioni di euro per l'anno 2013, 1.157 per il 2014, 1.093 per il 2015);

- b. risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio (circa 1.991 milioni annui) e dell'accisa sulla benzina (circa 1.389 milioni annui) previste, rispettivamente, dall'articolo 1, commi 295-299, della legge n. 244 del 2007 e dall'articolo 3, comma 12, della legge 549 del 1995;
- c. ulteriori risorse, assegnate dal ddl di stabilità, pari a circa 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 per il 2014, e 507 milioni per il 2015.

Pertanto, lo stanziamento del Fondo corrisponde alla somma di risorse aggiuntive, nonché di risorse che, a vario titolo, venivano precedentemente destinate alle Regioni per la gestione del trasporto pubblico locale o erano già iscritte nel bilancio dello Stato.

La dotazione del fondo è determinata al netto della quota di accisa sulla benzina destinata al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 56 del 2000 (circa 50 milioni annui).

Nell'Allegato n. 3 al ddl di stabilità presentato dal Governo sono inseriti soltanto gli effetti netti riconducibili alla norma stessa, cioè le ulteriori risorse di cui al punto c) precedente. Successivamente alla presentazione del ddl, si è deciso di evidenziare nei prospetti riepilogativi tutte le variazioni finanziarie connesse alla disposizione, indipendentemente dal fatto che riguardassero disponibilità riconducibili alla normativa precedente, come indicato nei punti a) e b)⁴. La tabella n. 1 seguente espone la rappresentazione contabile iniziale e quella finale dell'operazione in esame. Si noti che, a seguito della nuova esposizione contabile, sia le entrate che le spese del bilancio dello Stato sono aumentate di circa 1.631 milioni di euro rispetto al quadro iniziale, lasciando inalterato l'effetto netto sui saldi complessivi della manovra.

⁴ Cfr. la nota 1E-10640 dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 novembre 2012.

Tabella n. 1

Registrazioni contabili delle poste relative al trasporto pubblico locale nell'Allegato n. 3 alla Relazione Tecnica del ddl di stabilità presentato dal Governo e quello approvato dalla Camera.

	Allegato 3 Camera			Allegato 3 Senato		
	Saldo netto da finanziare			Saldo netto da finanziare		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
MAGGIORI ENTRATE						
Fondo TPL - Compartecipazione accisa sul gasolio e benzina di competenza erariale				1.630,9	1.630,9	1.630,9
MINORI SPESE						
Fondo TPL - soppressione capitolo 2817 e 2802 Mef				2.883,4	2.905,0	2.841,6
MAGGIORI SPESE						
Fondo finanziamento TPL	464,9	443,4	506,7	4.929,3	4.929,3	4.929,3
Fondo finanziamento TPL - Quota compartecipazione accise destinata al SSN				50,0	50,0	50,0
Effetto netto sulle spese	464,9	443,4	506,7	2.095,9	2.074,3	2.137,7
EFFETTO NETTO	464,9	443,4	506,7	464,9	443,4	506,7

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

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

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi a partire dalla sessione di bilancio 1991-1993, l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 7 dell'art. 11, viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come

indicato nella Nota di aggiornamento al DEF presentata dal Governo e poi richiamato nelle relative risoluzioni parlamentari.

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

Si rileva che i valori contabili contenuti nell'allegato 1 di cui al comma 1 dell'articolo 1 del ddl di stabilità corrispondono ai valori programmatici indicati nella Nota di aggiornamento al DEF 2012: il livello massimo del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie pregresse, è pari infatti a -6,6 miliardi di euro per il 2013, -4,1 per il 2014 e -0,9 per il 2015.

A tali valori si perviene sulla base delle previsioni di bilancio a legislazione vigente, e degli effetti delle disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità, come evidenziato nell'Allegato n. 4 al disegno di legge di stabilità.

Si evidenzia⁵ che il disegno di legge di bilancio include gli effetti finanziari della legislazione vigente, ed in particolare del decreto-legge n. 95 del 2012, ad eccezione delle riduzioni di spesa dei Ministeri che, secondo la disposizione dello stesso decreto, devono essere realizzate con la legge di stabilità sulla base delle proposte formulate dalle stesse amministrazioni.

In allegato alla presente nota, si riportano le tabelle dell'Allegato n. 4 al ddl di stabilità aggiornate al termine dell'esame alla Camera dei deputati, per gli esercizi 2013, 2014 e 2015. Come illustrato nel paragrafo precedente, le differenze tra l'Allegato n. 4 al ddl presentato dal Governo e quello successivo all'approvazione degli emendamenti da parte della Camera dei deputati sono riconducibili, relativamente alla parte corrente, agli effetti finanziari degli emendamenti approvati dalla Commissione bilancio, tesoro e programmazione economica della Camera, nonché al diverso trattamento del Fondo di finanziamento del trasporto pubblico locale⁶. Con riferimento al conto capitale, occorre considerare un'ulteriore variazione di 160 milioni di euro delle spese in conto capitale

⁵ Le seguenti informazioni sono rese dal Governo nella Nota tecnico-illustrativa allegata al ddl di stabilità 2013.

⁶ Cfr. la nota 1E-10640 dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 novembre 2012.

(interventi di manutenzione idraulica e forestale) relativi alla Tabella E, non considerati nell'Allegato n. 3 iniziale⁷.

Si segnalano ulteriori differenze tra l'Allegato n. 4 al ddl di stabilità presentato dal Governo e quello approvato dalla Camera dei deputati relativamente alla quantificazione degli effetti del decreto-legislativo n. 95 del 2012. Sarebbe opportuno avere chiarimenti in merito dal Governo.

⁷ Cfr. le "Schede di lettura e profili finanziari" n. 708 del Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei Deputati del 22 ottobre 2012, pag. 5, nonché la nota dello stesso Servizio del 26 novembre 2012.

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

	2013	2014	2015
<i>(importi in milioni di euro)</i>			
1) ONERI DI NATURA CORRENTE			
Nuove o maggiori spese correnti			
Articolato:	7.822	8.465	8.400
Minori entrate			
Articolato:	6.360	4.989	3.832
Tabella A	12	-	-
Tabella C	167	90	95
TOTALE ONERI DA COPRIRE . . .	14.361	13.544	12.328
2) MEZZI DI COPERTURA			
Nuove o maggiori entrate			
Articolato:	6.086	6.903	6.511
Riduzione di spese correnti			
Articolato:	8.942	7.091	6.744
Tabella A	-	9	5
Tabella D	0	0	0
TOTALE MEZZI DI COPERTURA . . .	15.028	14.003	13.260
DIFFERENZA	667	459	933

Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2013 - Competenza - Allegato n. 4 (Al netto delle regolazioni contabili e debitorie) (dati in milioni di euro)												
	2012		2013								Bilancio integrato 2013	
	Bilancio assestato	L.V. DLB 2013 emendato	Effetti Manovra DL 95/2012	Legge di stabilità					Totale			
				Articolato	Tab. A e B	Tab. C	Tab. D	Tab. E				
ENTRATE												
Tributarie	457.700	457.122		-754								456.368
Extra Tributarie	43.165	57.942	74	480								58.496
Altre	1.252	1.317									0	1.317
ENTRATE FINALI	502.117	516.381	74	-274	0	0	0	0	0	0	-274	516.182
SPESE												
Spese correnti (netto interessi)	373.847	392.455	-855	-1.120	12	167	0				-941	390.659
Interessi	86.787	89.683	-37								0	89.646
Spese Conto Capitale	38.037	42.352	-869	2.439	12						-1844	42.050
SPESE FINALI	498.671	524.490	-1.761	1.320	23	167	0	-1844	-334	0	-334	522.395
Rimborso prestiti	247.375	204.556									0	204.556
Risparmio pubblico	40.231	32.926	966	846	-12	-167	0	0	0	0	667	34.559
Saldo netto da finanziare	3.446	-8.109	1.835	-1.593	-23	-167	0	1.844	60	1.844	60	-6.214
Ricorso al mercato	-260.939	-215.895	1.835	-1.593	-23	-3.167	0	1.844	-2.940	1.844	-2.940	-217.000

Fonte: RGS

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