

## **Il balletto dei saldi nella legge di bilancio 2019**

di Mario Collevocchio

*Per la prima volta nell'art.1 della legge 145/2018 appare una duplice determinazione dei saldi di bilancio con riferimento a limiti massimi e a limiti effettivi*

La legge 30 dicembre 2018, n.145, concernente il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e il bilancio pluriennale per il triennio 2019 2021, continua a presentare le caratteristiche di “*un monstre législatif*” simile alle precedenti con alcune aggravanti. Si compone di 19 articoli divisi in due parti: la prima, che contiene la normativa sulle misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici, si svolge in un solo articolo, l'articolo1, suddiviso in ben 1.143 commi (nuovo record). La seconda parte, che riguarda l'approvazione degli stati di previsione, interessa i restanti 18 articoli (artt. da 2 a 19) e contiene una serie numerosa di allegati e tabelle concernenti gli stati di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio, i quadri generali riassuntivi, il bilancio programmatico, il bilancio per azioni. Per la seconda volta questa legge riflette la nuova impostazione della “legge di bilancio”, introdotta con la legge 5 agosto 2016, n.163, che ha riunificato in un solo provvedimento legislativo le precedenti leggi finanziarie o di stabilità e di bilancio dando luogo ad una importante semplificazione del processo di approvazione, ma confermando i limiti contenutistici già presenti nella normativa precedente e largamente disattesi.

Fin qui dunque nulla di particolarmente grave rispetto alla pessima prassi parlamentare di leggi finanziarie omnibus, spesso approvate ricorrendo alla fiducia, fortemente eterogenee, confuse, illeggibili, sprezzanti dei divieti di contenere norme di delega, disposizioni di carattere ordinamentale o organizzativo e interventi di natura localistica o microsettoriale.<sup>1</sup>

Una caratteristica fondamentale delle leggi finanziarie, rafforzata dalla nuova disciplina della legge di bilancio, è quella di determinare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza e di cassa per ciascun anno del triennio di riferimento, in coerenza con gli obiettivi

---

<sup>1</sup> Numerosi sono in dottrina gli studi rivolti a illustrare e a commentare i contenuti, i limiti, le pronunce giurisprudenziali e l'uso distorto della legge finanziaria fin dalla sua prima introduzione con la legge 468/1978 e nei successivi sviluppi normativi e applicativi. V., tra gli altri, gli scritti di V. Onida, F. Bassanini, S. Cassese, G. Macciotta, A.Brancasi, A.Monorchio, P. De Ioanna, R.Perez G.Vegas, G. Zagrebelsky .

programmatici del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche indicati nel Programma di stabilità del DEF. In sostanza, una volta stabilita la misura di quest'ultimo saldo, la manovra di bilancio si svolge entro limiti predeterminati di deficit e di ricorso al mercato compatibili con esso.

E' noto il serrato confronto con la Commissione UE e il conseguente ampio dibattito sul piano politico, economico e dei mass media sulle vicende che hanno preceduto la presentazione al Parlamento del disegno di legge di bilancio 2019 e il successivo esame da parte delle Camere <sup>2</sup>. Il ddl AC 1334 è stato interamente costruito sulla base di un parametro di saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche pari al 2,4%, rispetto all'1,8% richiesto dalla Commissione UE, e con la previsione d'incremento dell'1,5% del PIL nel 2019 da tutti ritenuta irrealistica. La Camera dei deputati ha apportato alcune modifiche, ma ha lasciato aperta la via alle decisioni finali da parte del Senato (v. AS 981). Tutto questo perché, nel frattempo, attraverso una serie di incontri e di scambi di lettere con esponenti della Commissione UE, si era concordato, sia pure informalmente, sul rispetto di un saldo di deficit pari al 2,04% al fine di evitare una possibile apertura della procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per disavanzo eccessivo. Ciò ha implicato una necessaria revisione delle previsioni di bilancio e di riduzione della spesa che ha dato luogo alla formulazione di un nuovo testo del disegno di legge concentrato in un solo articolo sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia, a tarda sera, impedendone la discussione. Lo stesso testo, approvato dal Senato, è tornato alla Camera dove è stato approvato con la fiducia in via definitiva. La procedura si è conclusa in extremis con la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica nella serata del 30 dicembre e la pubblicazione nella GU il 31 dicembre evitando, in tal modo, il ricorso all'esercizio provvisorio.

Richiamata in termini sommari la singolare vicenda della nascita della legge 145, soffermiamoci sul primo comma dell'articolo 1 che stabilisce i limiti previsti dall'articolo 21, comma 1-ter, lett.a) della legge 31.12.2009, n.196 di contabilità e finanza pubblica. Si tratta di *limiti massimi* che devono essere determinati sia con riferimento alle previsioni di competenza, sia con riferimento alle previsioni di cassa per ciascuno degli anni del triennio di riferimento. Detti limiti riguardano:

- *il saldo netto da finanziare*, che è dato dalla differenza tra entrate e spese finali. Esso esprime e quantifica quella parte delle spese correnti e in conto capitale che non può essere fronteggiata da tutte le risorse proprie (entrate tributarie, extratributarie, per alienazione di beni e riscossione di crediti) e che rende pertanto necessario il ricorso al mercato

---

<sup>2</sup> V. al riguardo la mia recente Nota pubblicata in ASTRID – Rassegna n.17 del 16.12.2018 “Bilancio dello Stato 2019: una sintesi per semplificare, conoscere e partecipare al dibattito”.

- *il ricorso al mercato finanziario*, che esprime e quantifica l'ammontare complessivo dell'ulteriore debito da assumere o da rinnovare necessario per conseguire il pareggio del bilancio.

La novità del tutto inedita che presenta la formulazione del citato comma 1 è che, oltre alla determinazione dei *livelli massimi* dei saldi indicati, così come richiesto dalla legge di bilancio, contiene anche la determinazione dei *livelli effettivi* dei medesimi saldi. In particolare, i livelli massimi sono indicati nell'allegato 1 annesso alla legge 145; i livelli effettivi sono quelli risultanti dal bilancio e, in particolare, dal quadro generale riassuntivo di cui all'articolo 17 della legge medesima. Le differenze sono notevoli come si può osservare dal prospetto allegato in cui le due serie di dati sono messe a confronto in ciascun anno del triennio di riferimento.

Quale interpretazione è possibile dare a questa novità? L'impressione è che i valori dei *livelli massimi* vengano indicati per confermare, in linea teorica, i presupposti delle precedenti formulazioni di bilancio (basate sull'ipotesi di un saldo deficit del 2,4%) e per tratteggiare un eventuale sentiero da percorrere nel futuro in caso di necessità. In altri termini, sarebbe come dire alla UE che ci si è adeguati alle nuove intese sul saldo, ma che sullo sfondo resta confermata la linea politica seguita in precedenza. Questa impressione è confermata dalla circostanza che i medesimi valori dei limiti massimi si riscontrano negli allegati 1 alla legge 145, al ddl AC 1334 e al ddl AS 981. Tre allegati 1 perfettamente identici nonostante le notevoli variazioni intervenute negli stanziamenti di bilancio.

E' tuttavia evidente che, sotto il profilo giuridico, sono i *livelli effettivi* quelli che valgono nel senso che esprimono i *limiti massimi* che presiedono in concreto alla gestione del bilancio e che vanno comunque osservati.

Altra curiosità che può confermare l'interpretazione suddetta è che il *bilancio programmatico*, che costituisce l'allegato C alla legge 145/2018, è identico, sia con riferimento alle previsioni di competenza che di cassa, all'omonimo allegato contenuto nel ddl AC 1334 basato su ipotesi di crescita del Pil del tutto irrealistiche e non assunte poi a base della legge 145/2018. Risulta compilato in base ai livelli massimi determinati nell'articolo 1 della legge 145 e pertanto è da considerare superato. Andrebbe rielaborato tenendo presenti i *livelli effettivi* dei saldi risultanti dal bilancio e in base a previsioni più fondate sull'andamento del Pil nel triennio 2019 – 21. Un esercizio che lasciamo ad altri osservando, a pensar bene, che nella fretta della stesura finale della legge di bilancio qualcosa sia saltato e non soltanto qualcosa.

## Risultati differenziali bilancio dello Stato 2019-2021

### Differenze tra livelli massimi e livelli effettivi

#### COMPETENZA

(in milioni di euro)

|  | 2019            | 2020            | 2021            |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Saldo netto da finanziare:</b>      |                 |                 |                 |
| — livello massimo                      | -68.179         | -55.343         | -43.895         |
| — <b>livello effettivo</b>             | <b>-59.352</b>  | <b>-43.099</b>  | <b>-27.872</b>  |
| <b>Ricorso al mercato finanziario:</b> |                 |                 |                 |
| — livello massimo                      | -299.687        | -284.252        | -288.730        |
| — <b>livello effettivo</b>             | <b>-290.861</b> | <b>-272.008</b> | <b>-272.708</b> |

#### CASSA

(in milioni di euro)

|  | 2019            | 2020            | 2021            |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Saldo netto da finanziare:</b>      |                 |                 |                 |
| — livello massimo                      | -146.309        | -109.319        | -94.488         |
| — <b>livello effettivo</b>             | <b>-136.638</b> | <b>-96.951</b>  | <b>-78.396</b>  |
| <b>Ricorso al mercato finanziario:</b> |                 |                 |                 |
| — livello massimo                      | -377.818        | -338.228        | -339.323        |
| — <b>livello effettivo</b>             | <b>-368.146</b> | <b>-325.861</b> | <b>-323.232</b> |

=====

