

XVI legislatura

La decisione di bilancio per il triennio 2009-2011

documento di base

Marzo 2009
n. 46



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

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

INDICE

PREMESSA	1
1. Copertura della legge finanziaria e vincoli alla decisione di bilancio: copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5).....	3
<i>1.1 L'assenza delle eccedenze di spesa.....</i>	<i>8</i>
2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione.....	10
<i>2.1 Saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6).....</i>	<i>10</i>
<i>2.2 Vincoli sul fabbisogno di cassa del settore statale e la questione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.....</i>	<i>15</i>
3. Anticipo e triennializzazione della manovra correttiva di finanza pubblica: il decreto-legge n. 112 del 2008.....	19
<i>3.1 Formalizzazione normativa degli obiettivi di finanza pubblica.....</i>	<i>21</i>
<i>3.2 Modalità di attuazione della manovra finanziaria: le rimodulazioni delle dotazioni di spesa</i>	<i>24</i>
<i>3.3 Contenuto della legge finanziaria per il 2009.....</i>	<i>29</i>
4. La questione delle modalità di esame dei documenti di bilancio	31
<i>4.1 Criteri di ammissibilità degli emendamenti ai ddl finanziaria e di bilancio .</i>	<i>31</i>
<i>4.2 I limiti all'emendabilità del disegno di legge di bilancio approvato dalla Camera sulla base dell'articolo 129, comma 3, del Regolamento.....</i>	<i>33</i>
5. I provvedimenti collegati nell'esperienza recente.....	36
<i>5.1 Il disegno di legge di conversione del decreto-legge "Anticrisi" n. 185 del 2008, quale collegato "sostanziale" alla manovra 2009/2011</i>	<i>40</i>
<i>5.2 Esame dei disegni di legge collegati con riferimento al testo proposto dalla Commissione all'Assemblea</i>	<i>41</i>
6. Effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento alle proposte governative	43
Indice allegati.....	53

PREMESSA

In relazione all'ultima sessione di bilancio questo Servizio, come negli anni precedenti, intende proporre ai parlamentari, agli uffici del Senato ed agli studiosi della materia una riflessione volta ad evidenziare i profili essenziali emersi nel corso della discussione parlamentare, soprattutto dal punto di vista metodologico.

Va anzitutto messo in luce, come specificato ampiamente nel paragrafo 3, che la sessione 2009-2011 è stata caratterizzata dal fatto innovativo per cui in misura estremamente rilevante la manovra correttiva di finanza pubblica è già stata anticipata attraverso il decreto-legge n. 112 del giugno 2008.

Le procedure parlamentari hanno comunque confermato, pur nella variazione di metodologie da un lato e di contenuti (sotto il profilo degli strumenti) dall'altro, un sostanziale grado di tenuta in ordine alla coerenza tra formulazione iniziale dei testi governativi, processo emendativo e rispetto degli obiettivi e dei vincoli contabili determinati con il DPEF e relativi aggiornamenti nell'ambito della complessiva manovra di bilancio. Si tratta peraltro di una coerenza contabile che continua a non nascondere problemi di valutazione, *ex ante* ed *ex post*, degli effetti delle innovazioni normative in relazione ai saldi, in particolare con riferimento alla retroazione dei meccanismi di competenza sui canali di formazione del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, aggregati, questi ultimi, che risentono delle scelte di soggetti pubblici

esterni all'amministrazione statale, i cui comportamenti di spesa godono di vari gradi di autonomia decisionale giuridicamente garantita, peraltro in via di espansione.

Nell'ottica di metodo che, analogamente agli anni passati, caratterizza il presente lavoro verranno svolte considerazioni essenzialmente sui seguenti punti:

modalità di copertura della legge finanziaria e vincoli procedurali alla decisione di bilancio;

tecniche e vincoli all'emendabilità dei documenti di bilancio;

questioni regolamentari e contabili in senso più ampio.

Il presente documento è corredato poi da stralci dall'Archivio procedurale impiantato presso questo Servizio, al fine di registrare in modo ordinato gli orientamenti più rilevanti che, nel tempo, le due Camere, e in particolare il Senato della Repubblica, hanno ritenuto di assumere in materia.

1. Copertura della legge finanziaria e vincoli alla decisione di bilancio: copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5)

L'articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, intende porsi esplicitamente come norma interposta tra il vincolo costituzionale di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) e la legge finanziaria in quanto destinata ad introdurre nell'ordinamento giuridico oneri correnti, nuovi o maggiori (le minori entrate sono assimilate alle spese correnti), rispetto a quelli in atto iscrivibili in bilancio sulla base della cornice legislativa in vigore: tali oneri correnti devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate accertabili nei primi due titoli (tributarie ed extratributarie) ovvero da riduzioni di spesa corrente.

Si ricorda che l'interpretazione di tale disposizione è stata definita nelle risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento (1989) a conclusione dell'esame del DPEF 1990-1992 ed è risultata sostanzialmente confermata dalla prassi seguita negli anni successivi, salvo che per la utilizzazione a fini di copertura di un eventuale miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente.

I mezzi di copertura possono essere infatti costituiti sia da maggiori entrate o riduzioni di spesa associate ad innovazioni normative (recate dalla stessa legge finanziaria) sia dall'eventuale miglioramento del risparmio pubblico. Tale miglioramento deve emergere dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente (presentato ora a settembre,

insieme al disegno di legge finanziaria) ed il risparmio pubblico come risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso. In sostanza, per effetto del vincolo di copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5, legge n. 468, e successive modificazioni), i documenti di bilancio non possono determinare, rispetto alla più recente previsione assestata, un peggioramento del risparmio pubblico, salvo che tale peggioramento derivi dagli andamenti a legislazione vigente.

In realtà, fino alla sessione per il 1999 l'utilizzazione a fini di copertura di tale eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico, in sede di applicazione concreta, era stata ritenuta non opportuna. Peraltro, in passato la concreta configurazione degli effetti delle manovre di bilancio aveva reso inutile, con riferimento al primo anno, l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente come mezzo di copertura degli oneri correnti; per gli anni successivi al primo si era invece ritenuta non opportuna tale utilizzazione in ragione della ridotta rappresentatività del bilancio pluriennale. Nel complesso, non era emersa però una nuova interpretazione che escludesse la possibilità di utilizzare tale margine, in particolare con riferimento al primo anno del bilancio pluriennale.

Rispetto a tale quadro consolidato, la copertura degli oneri di natura corrente recati dal disegno di legge finanziaria per il 2000 si caratterizzò per un rilevante elemento di novità, rappresentato dalla utilizzazione a fini di copertura di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio 2000-2002 rispetto alle previsioni assestate per l'anno 1999.

La novità è stata poi confermata dalle successive sessioni di bilancio, fino a quella relativa al triennio 2003-2005, mentre non è stata presente nelle tre sessioni successive; l'utilizzazione di detto margine si è, viceversa, nuovamente verificata nella sessione 2007-2009 e in quella 2008-2010.

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

Dal prospetto di copertura degli oneri correnti contenuto nel ddl finanziaria per il triennio 2009-2011 risulta che i mezzi di copertura sono forniti esclusivamente da risorse determinate dallo stesso disegno di legge finanziaria; al riguardo, la relazione illustrativa afferma che gli oneri recati dal ddl finanziaria trovano copertura nell'ambito delle risorse già appostate con il decreto-legge n. 112 del 2008.

In particolare, si tratta dell'utilizzazione di:

un fondo costituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, per il finanziamento, con appositi provvedimenti normativi, delle misure di proroga di agevolazioni fiscali riconosciute a legislazione vigente;

risorse immesse nel Fondo per interventi strutturali di politica economica (ISPE) ai sensi dell'articolo 63, comma 10, primo e ultimo periodo, del citato decreto-legge n. 112 del 2008.

In relazione a tale circostanza, si sottolinea che nel prospetto di copertura viene presentata come una riduzione di spesa effettuata dalla

legge finanziaria l'utilizzazione di tali fondi, introdotti ovvero integrati attraverso il decreto-legge n. 112 dello scorso giugno. Se da un punto di vista formale tale prospettazione può ritenersi corretta, in quanto si fa riferimento a specifiche disposizioni dell'articolato del ddl in esame (che dispongono la riduzione delle corrispondenti autorizzazioni di spesa), dal punto di vista sostanziale l'operazione realizzata rappresenta la parziale utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico realizzato attraverso il citato decreto-legge n. 112, miglioramento che alla data di presentazione del ddl finanziaria era da considerare a legislazione vigente.

Una prospettazione contabile forse più aderente alla *ratio* degli istituti di contabilità pubblica avrebbe potuto escludere le riduzioni dei citati fondi dai risparmi di spesa derivanti dall'articolato e così evidenziare che la copertura degli oneri correnti recati dal ddl finanziaria in esame è in parte basata sull'utilizzazione di una quota del miglioramento del risparmio pubblico. In sostanza, si è adottata per la legge finanziaria una tecnica di copertura mutuata dal regime delle leggi ordinarie (art. 11-*ter*, comma 1, lettera b), della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni) e non da quello precipuo previsto per la legge finanziaria (art. 11, comma 5, medesima legge n. 468 del 1978).

Anche nella sessione di bilancio 2009-2011 la copertura del ddl finanziaria è risultata quindi condizionata all'approvazione della propria componente normativa e tabellare, i cui effetti sono considerati tra i mezzi di copertura.

Si rammenta che tra gli oneri da coprire non si tiene conto delle regolazioni debitorie, in ciò attenendosi alla prassi costantemente seguita nelle precedenti sessioni

di bilancio; tale prassi si fonda sul presupposto che le spese per regolazioni debitorie corrispondano ad obblighi a carico dello Stato già formatisi sulla base della legislazione vigente. Ne consegue che una eventuale riduzione degli accantonamenti per regolazioni debitorie non offrirebbe valida copertura di incrementi di spese correnti di altra natura. Inoltre, tale riduzione non potrebbe essere utilizzata per compensare incrementi di spese per conto capitale perché i limiti massimi del SNF vengono definiti, sia dalle risoluzioni che dall'articolo 1 della legge finanziaria, con riferimento al SNF al netto delle regolazioni debitorie.

Giova comunque segnalare come ciò non debba escludere l'opportunità di una riflessione sulla problematica della fissazione e della gestione dei vari obiettivi di finanza pubblica. Nella fattispecie va rilevato infatti che in tanto le operazioni relative alle regolazioni debitorie non aggravano il fabbisogno per il conto capitale in quanto il fabbisogno stesso, almeno nella versione presentata nei vari prospetti di cui al ddl finanziaria (cfr. al riguardo le varie versioni dell'all. 7 del ddl finanziaria), è considerato come il SNF, ossia, come dianzi accennato, al netto e non al lordo delle regolazioni contabili e debitorie. Il problema sta nel fatto, però, che si tratta di operazioni che incidono sul fabbisogno, la cui versione lorda è quella che determina la variazione del debito.

Si ricorda peraltro che gli oneri correnti corrispondenti alla Tabella A (fondo speciale di parte corrente), oggetto appunto dell'obbligo di copertura in quanto differenza rispetto alla legislazione vigente, continuano a non essere rappresentati - come invece avveniva nel passato - come differenza tra l'ammontare totale delle vecchie e nuove finalizzazioni (al netto delle regolazioni debitorie pregresse) e il fondo speciale di parte corrente a legislazione vigente (sempre ovviamente senza considerare le regolazioni debitorie), anche se comunque ciò che manca è solo un'esplicitazione sintetica di elementi informativi già in vario modo forniti¹.

¹ Si perviene infatti al risultato sottraendo dal nuovo importo lordo del fondo globale corrente la quota indicata come onere nel prospetto di copertura.

1.1 L'assenza delle eccedenze di spesa

Va segnalata altresì la circostanza dell'assenza, rispetto alle precedenti leggi finanziarie, di disposizioni volte alla regolarizzazione di eccedenze di spesa relative agli esercizi precedenti, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater*) della citata legge 5 agosto 1978, n. 468. Con la modifica introdotta con il decreto legge n. 194 del 2002 all'articolo 11-*ter*, comma 7 della ripetuta legge n. 468 del 1978, è stato in sostanza posto a carico dei Ministri di settore l'obbligo di segnalare al Ministro dell'economia qualunque scostamento, sia che si sia già verificato sia che sia in procinto di verificarsi, nelle previsioni di entrata o di spesa. Inoltre, viene sancito l'obbligo per il Ministro dell'economia di riferire comunque in Parlamento sugli scostamenti, indipendentemente dalla presenza di segnalazioni da parte dei Ministri di settore.

Giova rammentare, al riguardo, che tale previsione è stata presente sin dalla legge finanziaria 2004, con un apposito allegato (allegato 1), nel quale è stato individuato l'elenco delle misure correttive degli effetti finanziari di quelle leggi che - ai sensi della predetta norma - devono essere coperte con la legge finanziaria².

² Con il decreto-legge 6 settembre 2002 n. 194² (cosiddetto decreto "tagliaspese"), nel testo integrato in sede di conversione, è stata infatti aggiunta la lettera *i-quater*) all'articolo 11, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468: si è così provveduto ad inserire, tra i contenuti della legge finanziaria, l'indicazione delle norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per le quali si sono verificate scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata ai sensi dell'articolo 11-*ter*, comma 7 della legge n. 468/1978. Quest'ultima disposizione, anch'essa modificata dal decreto-legge n. 194 del 2002, stabilisce che spetta ai Ministri di settore informare tempestivamente il Ministro dell'economia e delle finanze qualora si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di entrata o di spesa in sede di attuazione dei provvedimenti legislativi. Viene poi posto a carico del Ministro dell'economia l'onere di dare comunicazione al Parlamento - con una propria relazione - riguardo a tali scostamenti, anche al fine di assumere eventuali iniziative legislative. Tale procedura viene applicata anche in relazione a sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale che rechino interpretazioni delle normative vigenti suscettibili di determinare maggiori oneri.

In pratica, l'allegato in questione conteneva le unità previsionali di base (u.p.b.) relative a diritti soggettivi e spese obbligatorie che devono essere rifinanziate in quanto risultate più onerose di quanto previsto nello stanziamento iniziale.

2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione

2.1 Saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6)

Dalla sessione di bilancio 1991-1993 si è consolidata un'interpretazione del comma 6 dell'articolo 11 che fa derivare da tale disposizione un vincolo direttamente costruito con riferimento al valore di saldo netto da finanziare (SNF), in termini di competenza, fissato per il bilancio dello Stato, su base annuale e triennale, con le risoluzioni "parallele" con le quali Senato e Camera concludono la discussione sul DPEF presentato dal Governo.

Il comma 6 dell'articolo 11 stabilisce che "le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera *e*) nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento". La richiamata lettera *e*) stabilisce che nel DPEF sono indicate: "le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato, per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale".

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 6 dell'articolo 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 nel DPEF presentato dal Governo e poi richiamato nelle risoluzioni parlamentari.

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

La risoluzione approvata dal Senato il 9 luglio 2008, al termine della discussione sul DPEF 2009-2013, ribadisce questa impostazione.

In sintesi, limitandosi agli aspetti più rilevanti ai fini della definizione del vincolo sul limite massimo del SNF, la risoluzione approvata impegnava tra l'altro il Governo:

- a rilanciare l'azione di risanamento della finanza pubblica al fine di conseguire il pareggio di bilancio entro il 2011 ed a portare lo *stock* del debito pubblico nello stesso anno al di sotto del 100% del Pil, questo al fine di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea e per ridurre progressivamente il peso eccessivo degli interessi passivi sul bilancio dello Stato, che rende difficile una politica finanziaria finalizzata allo sviluppo. In particolare gli obiettivi devono essere quelli di contenere l'indebitamento netto annuale dello Stato al livello del 2,5% nel 2008, del 2% nel 2009, dell'1% nel 2010 per raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio negli anni 2011, 2012 e 2013, contemporaneamente gli obiettivi in termini di riduzione del debito pubblico sono cifrati nel 103,9% del Pil per il 2008, nel 102,7% per il 2009, nel 100,4% per il 2010, nel 97,2% per il 2011, nel 93,6% per il 2012 e nel 90,1% per il 2013;

- a migliorare progressivamente l'avanzo primario dal 3,1% nel 2009 al 5,0% del Pil nel 2013;

- a far sì che il saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 16,6 miliardi di euro per il 2009 ed a 9,1 miliardi di euro

per il 2010, mentre per l'anno 2011 tale saldo dovrà essere positivo per 0,7 miliardi di euro;

- a migliorare il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo al 2,9% del Pil nel 2008, all'1,3 % del Pil nel 2009 e allo 0,4% nel 2010 e trasformandolo in avanzo dello 0,7% nel 2011, dell'1,0% nel 2012 e dell'1,1% nel 2013.

Si sottolinea che il Governo ha approvato il 23 settembre u.s. una Nota di aggiornamento al DPEF, recante alcune modifiche al quadro di finanza pubblica esposto nel DPEF per gli anni 2009-2013. In particolare per quanto concerne gli obiettivi programmatici:

- l'indebitamento netto viene fissato al 2,1 % per il 2009, all'1,2 % per il 2010, e allo 0,3 % per il 2011;

- il debito pubblico è cifrato nel 103,7 % del Pil per il 2008, nel 102,9 % per il 2009, nel 101,3 %, nel 98,4 % per il 2011, nel 95,1 % per il 2012 e nel 91,9 % per il 2013;

- è previsto un miglioramento dell'avanzo primario dal 3% del Pil del 2009 al 4,9 % del 2013;

- il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2009, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, è indicato in 33,6 mld (a fronte dell'importo di 16,6 mld di cui al DPEF); quello programmatico per gli anni 2010 e 2011 è indicato rispettivamente in 16,5 mld e 3,1 mld;

- il fabbisogno di cassa del settore statale è indicato nell'1,4 % del Pil per il 2009 e nello 0,6 % per il 2010, trasformandolo in avanzo dello 0,5 % per il 2011, dello 0,8 % per il 2012 e dello 0,9 % per il 2013.

I valori contabili contenuti nel comma 1 dell'articolo 1 della legge finanziaria sono conformi, in relazione al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, alle indicazioni contenute nella Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2013: il limite al saldo 2009 è pari infatti - al netto delle regolazioni contabili e debitorie - a 33,6 mld di euro.

Per il 2010 e il 2011 il comma 2 dell'articolo 1 della legge finanziaria indica limiti al saldo netto da finanziare a legislazione vigente (rispettivamente 19,8 mld e 5,8 mld) in entrambi i casi inferiori a quelli relativi al 2009, ma superiori a quelli indicati come obiettivi sia nella risoluzione di luglio sia nella Nota di aggiornamento.

In base al quadro descritto si viene a configurare una situazione sostanzialmente analoga a quella già verificatasi in precedenti sessioni³. In particolare, nella sessione 1996-1998, i vincoli del saldo netto da finanziare indicati nella risoluzione votata dal Senato sul DPEF 1996-1998 risultarono rispettati per il primo e per il terzo anno, ma non per il secondo e la Commissione bilancio del Senato, confermando l'orientamento già assunto nella sessione di bilancio 1995-1997, osservò che non si verificherebbe, in questa situazione, una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'art. 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, modificata, sottolineando che i valori dei saldi fissati nel disegno di legge finanziaria presentato dal Governo sono comunque da assumere come limite da non peggiorare, per ciascuno degli anni compresi nel triennio, nel corso della sessione di bilancio presso il Senato. In riferimento alla prima lettura relativa alla sessione 2000-2002, ad es., le indicazioni della risoluzione e della Nota di aggiornamento non sono risultate rispettate con riferimento al secondo e al terzo anno del bilancio pluriennale, ma le conclusioni della Commissione bilancio sono state le medesime.

³ Si tratta di quelle relative ai trienni 1995-1997, 1996-1998, 2000-2002, 2001-2003, 2002-2004, 2003-2005, 2004-2006, 2007-2009 e 2008-2010.

Nella sessione in esame si riscontra peraltro un cambiamento rispetto alla prassi consolidata negli anni precedenti: la risoluzione approvata dal Senato in relazione al DPEF 2009-2013 non ha affermato esplicitamente - come di norma veniva fatto nelle precedenti risoluzioni - che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2010 e 2011 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2009, lungo un percorso di avvicinamento ai corrispondenti obiettivi programmatici, ai fini del rispetto dei parametri relativi appunto al saldo netto da finanziare per il secondo ed il terzo anno.

Tale profilo discendente risulta comunque osservato dal comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria.

L'impostazione sopra descritta sembra verosimilmente spiegabile in relazione alla circostanza che la manovra contenuta nel decreto-legge n. 112 è stata, per la prima volta, strutturata su base triennale (vedi *infra*, paragrafo 3), il che avrebbe fatto supporre una tendenziale coincidenza tra i saldi a legislazione vigente e quelli programmatici.

I saldi a legislazione vigente per il 2010 e 2011 risultano invece più elevati di quelli programmatici (si tratta di 19,8 mld, a fronte di 16,5 mld per il 2010 e di 5,8 mld a fronte di 3,1 mld per il 2011) esposti da ultimo nella Nota di aggiornamento. La spiegazione di tale divergenza è presumibilmente attribuibile alla circostanza che il Governo si riserva di attivare ulteriori misure di razionalizzazione tali da rendere possibile l'avvicinamento tra il saldo netto da finanziare a legislazione vigente ed il corrispondente valore programmatico per ciascuno dei due anni indicati.

2.2 Vincoli sul fabbisogno di cassa del settore statale e la questione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche

La risoluzione, come già ricordato, ha confermato l'operatività del vincolo di compensazione anche con riferimento agli effetti sul fabbisogno di cassa del settore statale, per i quali sono stati individuati obiettivi quantitativi per ognuno degli anni dal 2009 al 2013.

Particolarmente complesso continua a prospettarsi il conseguente controllo degli effetti delle normative proposte sulla cassa ed in particolare sulla gestione della tesoreria statale, dato che non viene costruito (prima della conclusione della sessione) un nuovo quadro previsionale del conto di cassa del settore statale con funzione analoga a quella della Nota di variazioni che immette in bilancio (prima del voto finale) gli effetti della legge finanziaria e del provvedimento collegato come approvati dalle Camere.

Queste considerazioni si collegano più in generale alla questione (esaminata nei documenti di questo Servizio relativi alle precedenti sessioni di bilancio) della quantificazione degli effetti degli emendamenti, che presenta aspetti particolarmente problematici legati sia alla ristrettezza dei tempi di esame, sia alla varietà e quantità delle proposte di modifica.

Queste difficoltà si accentuano con riferimento ai relativi effetti sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento della pubblica amministrazione, nei casi nei quali rilevano i comportamenti di enti pubblici esterni al settore stesso, dotati di autonomia costituzionalmente garantita.

In proposito, è utile ribadire che - secondo quanto previsto già dalla risoluzione approvata dal Senato nel luglio 1996, che ha impegnato il Governo ad impostare il DPEF dell'anno successivo in termini anche di indebitamento netto della pubblica amministrazione, grandezza alla quale sono riferiti i parametri di convergenza del Patto di stabilità e crescita, - il DPEF 2009-2013 e la successiva Nota di aggiornamento, nonché le relative risoluzioni approvative (rispettivamente di luglio e ottobre 2008), hanno posto obiettivi vincolanti per la manovra di bilancio 2009-2011, nonché per i due successivi esercizi finanziari (2012 e 2013), anch'essi considerati nel DPEF, anche in termini di indebitamento netto della pubblica amministrazione.

Si tratta di una evoluzione necessaria, non priva di conseguenze sul piano delle procedure della sessione, anche dal punto di vista del controllo degli effetti degli emendamenti sul conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Peraltro, poiché tale aggregato comprende sia le Amministrazioni centrali (Stato ed enti e gestioni dell'Amministrazione centrale, incluse le gestioni di tesoreria) che le Amministrazioni locali (regioni, province, comuni, aziende sanitarie locali, altri enti e gestioni dell'amministrazione locale) e gli Enti di previdenza (INPS, INAIL, INPDAP, altri enti), la citata questione dei comportamenti di soggetti pubblici dotati di crescente autonomia nelle decisioni di bilancio viene ad assumere maggior rilievo.

Va poi ricordato che il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche registra generalmente le transazioni in coerenza con l'evoluzione dei valori economici o dei crediti e delle

obbligazioni sottostanti⁴ (cioè ad esempio nel momento nel quale avviene il trasferimento dei beni o dei servizi coinvolti dall'operazione) indipendentemente dal momento dell'impegno o della regolazione per cassa della transazione; si tratta dunque di un criterio diverso sia da quello della competenza contabile del bilancio sia da quello della cassa utilizzato per il fabbisogno del settore statale. Un'altra differenza di rilievo è introdotta dal fatto che l'indebitamento netto esclude (a differenza del fabbisogno e del saldo netto da finanziare) le operazioni finanziarie; di conseguenza, partite che possono essere molto rilevanti contribuiscono ad elevare il fabbisogno di cassa del settore statale ed il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma non hanno effetto sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Nella materia dei vincoli relativi al fabbisogno di cassa del settore statale va infine ricordato che tradizionalmente si era posto il problema degli effetti di cassa degli emendamenti al disegno di legge finanziaria. Un tema, questo, su cui erano state sollevate perplessità metodologiche in relazione all'assunzione - avvenuta in passate sessioni di bilancio, e in particolare in quelle per gli anni 1999, 2000, 2001 e 2002 - del vincolo dei cd. "coefficienti di realizzazione" ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti⁵.

Neanche nella sessione per il 2009, così come nelle precedenti 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008, il vincolo in questione è stato previsto.

⁴ Cfr. Reg. (CE) n. 2223 del 25 giugno 1996 (punto 1.57).

⁵ Cfr. sul punto i DB di questo Servizio degli ultimi anni sulla sessione di bilancio.

In linea generale, va comunque segnalato che il citato decreto-legge n. 112 del 2008, all'art. 60, c. 7, primo periodo, prevede che, "ai fini di assicurare il rispetto effettivo dei parametri imposti in sede internazionale e del patto di stabilità e crescita, nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze fornisce i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica di cui all'articolo 11-*ter* della legge n. 468 del 1978, con specifico riferimento agli effetti che le innovazioni hanno sugli andamenti tendenziali, o con apposita nota scritta negli altri casi".

3. Anticipo e triennializzazione della manovra correttiva di finanza pubblica: il decreto-legge n. 112 del 2008

La decisione annuale di finanza pubblica presenta, quest'anno, rilevanti elementi innovativi rispetto al passato.

La correzione degli andamenti tendenziali necessaria per raggiungere gli obiettivi concordati in sede europea è stata, infatti, definita con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112⁶, approvato quasi contestualmente al DPEF 2009-2013 (presentato il 20 giugno).

Tale decreto-legge ha anticipato gli effetti tipici della legge finanziaria realizzandone una tra le parti più significative, ossia la funzione di contenimento dei saldi in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Detta situazione ha dato luogo ad una diversificazione temporale sotto il profilo dell'individuazione dei vari parametri della manovra. Sulla base del *timing* previsto dall'ordinamento contabile, infatti, il saldo netto da finanziare è stato fissato come sempre durante la sessione autunnale sulla scorta degli obiettivi di finanza pubblica fissati a luglio nel DPEF ed eventualmente aggiornati a settembre: la particolarità della situazione determinatasi nel 2008 sta nel fatto che la manovra correttiva è stata invece attuata a giugno, prima dell'approvazione in Parlamento degli obiettivi contenuti nel DPEF e ben prima quindi della sessione di bilancio autunnale.

⁶ Convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il provvedimento sopra citato è caratterizzato inoltre da una proiezione triennale completa, in quanto definisce - secondo le previsioni indicate in sede di DPEF e confermate con la successiva Nota di aggiornamento - la manovra necessaria per il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascun esercizio del triennio 2009-2011.

Le manovre annuali precedenti si limitavano invece ad individuare la correzione necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo del primo anno del periodo di programmazione, mentre la proiezione triennale delle misure adottate avvicinava il saldo di ciascuno degli esercizi successivi all'obiettivo programmatico fissato per l'esercizio, nell'ambito della programmazione di medio periodo. Solitamente, peraltro, gli effetti finanziari delle misure adottate non colmavano l'intera differenza tra andamenti tendenziali e valori programmatici negli anni successivi al primo; per tali esercizi la correzione necessaria a realizzare gli obiettivi programmatici veniva, pertanto, rinviata alle manovre successive.

Nell'ambito del contesto descritto il ruolo della legge finanziaria per il 2009 appare significativamente diverso da quello avuto dalle leggi finanziarie negli esercizi passati, in primo luogo, in relazione alla funzione correttiva sul bilancio dello Stato e secondariamente in virtù del fatto che anche le misure recate dalla legge finanziaria stessa trovano in parte copertura nell'ambito delle disponibilità finanziarie precostituite con il decreto-legge n. 112 del 2008.

In particolare, nel prospetto di copertura degli oneri correnti l'utilizzazione di fondi introdotti ovvero integrati con il decreto-legge n. 112 viene presentata come una riduzione di spesa effettuata dalla legge finanziaria. Come precedentemente rilevato (v. paragrafo 1), se

da un punto di vista formale tale prospettazione può ritenersi corretta, dal punto di vista sostanziale l'operazione realizzata rappresenta la parziale utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico realizzato attraverso il citato decreto-legge n. 112, miglioramento che alla data di presentazione del ddl finanziaria sarebbe stato da considerare a legislazione vigente.

3.1 Formalizzazione normativa degli obiettivi di finanza pubblica

Più in particolare, va ricordato che il comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 afferma che il provvedimento stesso contiene⁷ le misure necessarie e urgenti per attuare obiettivi di finanza pubblica specificamente indicati nella norma, in termini di:

- indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche (lettera a);
- rapporto tra debito pubblico e PIL (lettera a);
- crescita del tasso di incremento del PIL rispetto agli andamenti tendenziali per l'esercizio in corso e per il successivo triennio (lettera b).

In relazione all'indicazione di un obiettivo pluriennale in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, lettera a), si rileva che, pur nell'ambito di una tendenza all'ampliamento dei criteri di copertura finanziaria e delle tecniche di costruzione delle manovre di finanza pubblica, l'obiettivo di indebitamento continua a presentare una natura di aggregato essenzialmente statistico basato su convenzioni internazionali, la cui

⁷ A decorrere dalla seconda metà del 2008.

crystallizzazione con una norma giuridicamente vincolante può comportare qualche problema ai fini della indicatività della norma stessa, trattandosi di stime. Ciò anche considerando che la norma non fissa di per sé un obiettivo in termini assoluti, ma finalizza la manovra ad un obiettivo quantificato in termini di rapporto sul PIL.

Il tema più ampio è dunque quello dell'opportunità di fissare con norma obiettivi di finanza pubblica la cui realizzazione non dipende solo dalla previsione di competenza che nasce dalla somma degli effetti delle norme, ma da una serie di altre variabili, alcune delle quali gestionali, altre di carattere classificatorio-statistico, tra l'altro non costanti nel tempo, altre ancora dipendenti da fattori esogeni, il cui controllo è da prevedere come abbastanza problematico. Tra l'altro, essendo l'obiettivo fissato in termini di rapporto sul PIL, il risultato è che si fissano con una norma anche i tassi di variazione del PIL negli anni di riferimento. Data la estrema ed ovvia complessità dei fattori che incidono su tale grandezza, occorrerebbe chiedersi, al di là del carattere programmatico, quale significato giuridico possa avere una norma di tal genere. La conseguenza infatti dovrebbe essere tale che ogniqualvolta per un qualsivoglia motivo si dovesse verificare uno scostamento significativo o comunque modificativo dei rapporti indebitamento netto/PIL di cui alla norma, occorrerebbe modificare quest'ultima con un'altra legge. Tali considerazioni si riferiscono anche agli obiettivi in termini di rapporto debito/PIL.

Va inoltre osservato che suggellare in norma obiettivi di finanza pubblica implica indirettamente accogliere proiezioni tendenziali le cui modifiche, a parità di altri fattori, non possono che riflettersi sugli

obiettivi stessi, con conseguente ulteriore necessità di rimodificare la norma.

Emerge in definitiva una discrasia metodologica tra lo strumento della norma giuridicamente vincolante e la elevata variabilità dell'andamento di grandezze-obiettivi di finanza pubblica non precisamente fissabili con un'indicazione normativa, come è il caso invece del saldo netto da finanziare, che rappresenta più semplicemente, pur nella sua costruzione come limite massimo, la differenza tra la previsione delle entrate e l'effetto delle norme da varare in termini di spesa. Non è un caso che sia nella legge di contabilità sia nella prassi legislativa si sia sempre praticamente evitato di cristallizzare con norma obiettivi di finanza pubblica diversi dal saldo netto da finanziare.

Va da ultimo messo in luce il fatto che la fissazione di un obiettivo di finanza pubblica attraverso una norma vede accentuati i propri caratteri di problematicità per il fatto che nella costruzione dei quadri del DPEF in ordine agli andamenti tendenziali e programmatici si è ritornati alla tecnica in base alla quale non veniva esplicitata la differenza tra i due andamenti per quanto riguarda in particolare il prodotto interno lordo.

Quanto alla lettera b), valgono le medesime considerazioni, sia pure in riferimento al fatto che mancano obiettivi quantitativi e si fissa solo una modalità di raggiungimento del fine di incrementare il prodotto interno lordo.

3.2 Modalità di attuazione della manovra finanziaria: le rimodulazioni delle dotazioni di spesa

Nell'ambito dell'inquadramento metodologico dell'anticipo e triennializzazione della manovra di finanza pubblica attuati mediante il citato decreto-legge n. 112 del 2008 è inoltre opportuno rilevare che gli interventi dello scorso giugno definivano le grandezze complessive, ma lasciavano aperta un'ampia componente di scelta allocativa, da attuare in una fase successiva. Infatti, le consistenti riduzioni delle dotazioni finanziarie per il triennio 2009-2011 operate dall'articolo 60, comma 1, erano indicate per missioni di spesa (con evidenziazione separata della quota di fattore legislativo su cui avrebbero inciso), ma dovevano essere articolate per programmi e macroaggregati in occasione della predisposizione del bilancio a legislazione vigente.

Ciò prefigurava un nuovo ruolo del bilancio tanto più rilevante se si tiene conto del fatto che il citato decreto-legge introduceva, altresì, un più ampio margine di flessibilità per le Amministrazioni in sede di formazione del bilancio di previsione a legislazione vigente per il 2009, consentendo (in via sperimentale) di rimodulare, entro certi limiti⁸, le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione, anche mediante modifica delle autorizzazioni legislative di spesa ad essi sottostanti (art. 60, comma 3).

⁸ Ai sensi del citato comma 3, le rimodulazioni che possono essere proposte nel disegno di legge di bilancio soggiacciono ai seguenti limiti:

- il rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica;
- un limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare per il macroaggregato "interventi" e tra queste ultime e le risorse destinate al macroaggregato "funzionamento";
- il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

Sarebbe stata quindi un'analisi del disegno di legge di bilancio a rendere possibile cogliere pienamente gli effetti complessivi della decisione operata in luglio ed esaminare la scelta allocativa proposta dalle amministrazioni di merito.

Le disposizioni del comma 3 dell'articolo 60 facevano emergere poi una questione di carattere metodologico, in quanto l'impatto delle riduzioni per missioni andava valutato anche sotto il profilo della coerenza con le procedure di bilancio. Infatti, sulla base dell'attuale legge di contabilità e tenuto conto della nuova struttura del bilancio dello Stato, l'oggetto del voto parlamentare è costituito da u.p.b., il cui livello di dettaglio è molto maggiore rispetto a quello aggregato costituito dalle missioni, livello al quale invece venivano decise le riduzioni di cui alla norma in questione.

L'assenza di informazioni riguardanti le relative ricadute sulle singole u.p.b. appariva dunque non coerente rispetto al livello della decisione parlamentare in materia di bilancio.

Il citato comma 3 prevedeva infatti che, fermo restando quanto previsto in materia di flessibilità con la legge annuale di bilancio, in via sperimentale, fino alla riforma di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, più volte richiamata, nella legge di bilancio - nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e dell'obiettivo di pervenire ad un consolidamento per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione - potevano essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito. Le rimodulazioni tra spese di funzionamento e spese per interventi erano consentite nel

limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi stessi, restando ferma la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

Il comma 5 del medesimo articolo 60 prevedeva che le rimodulazioni di spesa tra i programmi di ciascun ministero potevano essere proposte nel disegno di legge di assestamento e negli altri provvedimenti di cui all'articolo 17 della legge n. 468 del 1978. In tal caso, le rimodulazioni di cui al comma 3 potevano essere operate in via provvisoria con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente. I relativi schemi di decreto erano trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere - entro quindici giorni - delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. Il Governo, ove non avesse inteso conformarsi alle condizioni formulate con riferimento ai profili finanziari, ritrasmetteva alle Camere gli schemi di decreto corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle commissioni competenti per i profili finanziari, di carattere vincolante⁹.

Un primo gruppo di problemi riguardava gli aspetti istituzionali della normativa.

Anzitutto, sembrava che l'idea implicita nella norma fosse sostanzialmente quella di rafforzare l'aggregato-programma (rispetto al ruolo della u.p.b.) nell'ambito della nuova struttura del bilancio entrata in vigore con l'esercizio 2008. Si sarebbe trattato dunque di una ricalibratura e di una semplificazione all'interno delle varie

⁹ Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 2, comma 4-*quinquies*, della citata legge n. 468 del 1978, e 3, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, e successive modificazioni, nel caso si trattasse di dotazioni finanziarie direttamente determinate da disposizioni di legge.

componenti del bilancio, il che poteva aprire il campo ad una riflessione sulla struttura del bilancio più in generale, come confermava il fatto che tra i provvedimenti collegati individuati dalle risoluzioni approvative del DPEF 2008-2011 vi era appunto un ddl in materia.

Ma se il bilancio o un decreto ministeriale potevano apportare variazioni tra programmi, ciò apriva il campo ad una prima discrasia: infatti, l'attuale sistema di voto del ddl di bilancio, almeno per come esso è configurato dall'attuale legislazione contabile, prevede che l'unità oggetto del voto, la singola u.p.b., deve distinguere tra parte corrente e parte in conto capitale nonché tra funzionamento ed interventi, individuando così partizioni che la modulazione di risorse tra programmi può non mettere in luce. Il risultato poteva essere che il dettaglio del sistema di voto fosse superiore rispetto a quello delle variazioni tra programmi di cui al ddl di bilancio e ai relativi decreti ministeriali anticipatori.

Va comunque osservato che l'ampliamento delle potenzialità della legge di bilancio nel modificare le dotazioni finanziarie di programmi all'interno delle missioni va valutato in relazione al rispetto dei limiti che l'ordinamento costituzionale prevede per tale tipo di legge, ossia la impossibilità di modificare leggi ordinarie. Infatti, dal momento che le spese direttamente predeterminate con legge non fanno parte delle eccezioni per le quali la possibilità di rimodulazione non è consentita¹⁰, va ricordato che esse costituiscono la gran parte del macroaggregato "interventi", esplicitamente oggetto della variabilità prevista ora ad opera delle leggi di bilancio.

¹⁰ Ossia le spese di natura obbligatoria, le spese in annualità e a pagamento differito.

Sul punto della modificabilità con legge di bilancio e con decreti ministeriali di programmi di spesa va poi rilevato che l'impianto concettuale sotteso alla recente riforma della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi di spesa, che è chiaramente volto anche ad implementare la possibilità di monitorare i risultati dei programmi, in termini di servizi resi, da parte del Parlamento, trova tra l'altro un profilo cruciale proprio nella possibile individuazione, per ogni programma, dei centri di responsabilità (CDR) competenti alla gestione degli stanziamenti, al fine di monitorarne le *performances*. Da ciò consegue che le variazioni agli stanziamenti tra programmi in corso d'anno, che vedono il Parlamento come mero soggetto destinatario di una richiesta di parere in merito alle avvenute variazioni, andrebbero valutate anche alla luce dei possibili riflessi sulla concreta monitorabilità dei risultati gestionali, in corso di esercizio, ma anche a consuntivo, da parte del Parlamento stesso, dovendo ivi "scontarsi" le variazioni intervenute negli stanziamenti con le relative ricadute sulle risorse assegnate ai centri di responsabilità (CDR). Altra conseguenza dovrebbe essere la scarsa utilità, una volta intervenute le variazioni, delle note preliminari al bilancio iniziale e, in particolare, delle indicazioni in termini di obiettivi fisici e di *performances*¹¹.

¹¹ Per gli aspetti procedurali della normativa in esame cfr. Nota di lettura n. 10, pagg. 102-103

3.3 Contenuto della legge finanziaria per il 2009

Il comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 del 2008 ha disposto che in via sperimentale la legge finanziaria per l'anno 2009 avrebbe dovuto contenere esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico, con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale o localistico.

In sede di verifica del contenuto proprio della legge finanziaria per il 2009, ai fini dell'espressione del parere al Presidente della Camera, il Presidente della Commissione bilancio della Camera dei deputati ha ricordato tale disposizione di legge, rilevando quindi la coerenza del contenuto del disegno di legge finanziaria in esame con le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 3, della legge n. 468 del 1978, integrate con quelle di cui al citato comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 del 2008¹². Il rappresentante del Governo ha sottolineato che si è tornati ad un sistema in cui la legge finanziaria definisce le grandezze fondamentali del quadro di finanza pubblica, escludendo misure finalizzate allo sviluppo, che possono comunque essere contenute in altri provvedimenti, volti appunto a favorire la crescita e lo sviluppo.

La medesima impostazione volta a garantire l'assenza di norme in materia di sviluppo è stata ribadita dal Presidente della Commissione bilancio della Camera in occasione dell'enunciazione

¹² Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 2 ottobre 2008, pag. 53.

dei criteri di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti, con riferimento al contenuto tipico del disegno di legge finanziaria; è stato infatti affermato che l'esclusione delle misure volte al sostegno e al rilancio dell'economia implica l'inammissibilità delle proposte emendative dirette a prevedere agevolazioni, incentivi o altre forme di intervento a favore del sistema produttivo nel suo complesso ovvero anche di singoli comparti. E' stato altresì specificato come tali considerazioni valessero, in particolare, per gli emendamenti volti a riconoscere crediti d'imposta, per quelli recanti interventi infrastrutturali o investimenti (ove non riconducibili alle tabelle D ed F del disegno di legge finanziaria), ovvero aiuti alla crescita attraverso il sostegno al reddito disponibile di alcune categorie svantaggiate¹³.

¹³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 28 ottobre 2008, pag. 52.

4. La questione delle modalità di esame dei documenti di bilancio

4.1 Criteri di ammissibilità degli emendamenti ai ddl finanziaria e di bilancio

Per quanto riguarda i criteri di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di bilancio e finanziaria, nella presente sessione il Presidente della Commissione bilancio del Senato oltre a ribadire le regole di ammissibilità degli emendamenti in conformità con l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata nel 2003, ha formulato alcune precisazioni, ritenute necessarie ai fini del rispetto della legislazione vigente.

In particolare, per il disegno di legge finanziaria si tratta della tendenziale inammissibilità, in coerenza con il dispositivo di cui all'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, degli emendamenti con contenuto di finalizzazione diretta unicamente al sostegno o al rilancio dell'economia; gli emendamenti non possono tendenzialmente poi contenere interventi di carattere ordinamentale, oltretutto, come negli anni passati, localistico e microsettoriale.

Anche con riferimento agli emendamenti sostitutivi è stato sottolineato che, in relazione al rispetto del contenuto proprio della legge finanziaria, esiste tendenzialmente il divieto di norme di sviluppo.

In relazione al disegno di legge di bilancio è stato specificato che gli emendamenti devono essere riferiti alle unità previsionali di base che, a seguito della riclassificazione del bilancio, rappresentano i

macroaggregati (funzionamento, interventi, investimenti, etc.) dei programmi facenti parte delle missioni; gli emendamenti non possono contenere riferimenti a capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna alle u.p.b.. Con riferimento alle previsioni di competenza, viene in particolare precisato che possono essere oggetto di emendamento esclusivamente le u.p.b. dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti a dotazioni direttamente stabilite dallo stesso bilancio (spese discrezionali al netto delle quote vincolate). Infine, non possono essere utilizzati come mezzo di copertura: gli importi relativi alle previsioni di entrata; gli importi relativi alle spese per interessi; gli importi relativi alle spese per il trattamento economico del personale in servizio e in quiescenza ed agli oneri inderogabili; gli importi afferenti alla quota vincolata delle spese discrezionali (indicata nella scheda programma negli allegati alle tabelle); gli importi corrispondenti alle quote delle u.p.b. afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie¹⁴.

¹⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 26 novembre 2008, pagg. 214 e segg.

4.2 I limiti all'emendabilità del disegno di legge di bilancio approvato dalla Camera sulla base dell'articolo 129, comma 3, del Regolamento

Nel corso della seduta della Commissione bilancio e programmazione economica del 2 dicembre 2008, preliminarmente all'esame dei ddl di legge finanziaria e di bilancio, ad ulteriore specificazione dei criteri di inammissibilità per quanto riguarda gli emendamenti al bilancio, il Presidente rilevava che, sulla base di una rigorosa interpretazione dell'articolo 129, comma 3, R.S., quando una parte di una u.p.b. risulti modulata dalla legge finanziaria, gli emendamenti relativi alla u.p.b. stessa debbono essere presentati al ddl finanziaria. Poiché, però, veniva sottolineato che con la nuova struttura del bilancio, le u.p.b. hanno subito un processo di ampliamento circa la propria portata e d'altra parte si è avuta una proliferazione del numero dei capitoli ivi ricompresi, ciò può aver implicato, in molti casi, che una parte quantitativamente poco significativa di una u.p.b. risulti modulata in legge finanziaria, mentre la restante, cospicua parte rimanga fissata con legge di bilancio.

Pertanto, data anche la difficoltà a ricostruire in ogni caso le quote in cui questa diversa sede di modulazione trova sviluppo, per un motivo di economicità si è inteso non dichiarare *a priori* inammissibili emendamenti presentati al ddl bilancio nell'ipotesi in considerazione, fermo rimanendo che, solo con la Nota di variazioni, si sarebbe avuto

il completo e pieno allineamento contabile tra i diversi strumenti legislativi.

La questione sollevata attiene ai limiti di emendabilità del disegno di legge di bilancio, relativamente a quelle statuizioni contabili che rinviino, per quota parte o interamente, a quanto invece già deliberato dalla Camera dei deputati con il disegno di legge finanziaria.

La questione, pur non alterando l'ambito "sostanziale" dell'esame del Senato sul disegno di legge di bilancio, anche in relazione a quelle parti del bilancio che avessero subito modifiche per effetto della approvazione del ddl finanziaria da parte della Camera dei deputati, può costituire un differimento in pratica dell'esame, per questa sola parte, ad un momento successivo, in sede di esame delle stesse norme della legge finanziaria già deliberate dall'altro ramo del Parlamento.

Peraltro, l'opzione indicata di non ritenere, sin dal principio, inammissibili gli emendamenti presentati in Commissione al disegno di legge di bilancio che avessero investito anche le u.p.b. movimentate da modifiche introdotte al ddl finanziaria alla Camera dei deputati, è legata alla stessa classificazione del bilancio, laddove le unità di voto e di deliberazione in sede parlamentare (le u.p.b.) presentano una articolazione in capitoli tale da impedire una immediata e trasparente ricostruzione di quanto riferibile a norme contenute nella legge finanziaria.

Va da sé che ove invece si fosse optato per la dichiarazione di inammissibilità sulle parti già modificate alla Camera, si sarebbe

avuto l'effetto di rendere di fatto assai limitato l'esame di gran parte del disegno di legge di bilancio.

5. I provvedimenti collegati nell'esperienza recente

Com'è noto, uno dei maggiori elementi di novità della parziale riforma degli strumenti della sessione di bilancio operata con la legge n. 208 del 1999 è stata la soppressione del cosiddetto "collegato di sessione", accompagnata dall'istituzione dei provvedimenti collegati "fuori sessione"; ciò in relazione al raggruppamento nella "finanziaria" della componente normativa con impatto finanziario immediato - sia con effetti di correzione che di sviluppo - ed alla contestuale attribuzione ai provvedimenti collegati fuori sessione degli aggiustamenti di tipo ordinamentale e strutturale.

Nel corso degli ultimi anni, peraltro, si è verificata una progressiva estensione delle tipologie di provvedimenti che sono stati considerati "collegati", ricomprendendo nella categoria anche provvedimenti contenenti una parte della relativa manovra di bilancio.

In particolare, nell'ambito dei provvedimenti che sono stati considerati formalmente collegati, gli effetti del decreto-legge n. 269 del 2003¹⁵, del decreto-legge n. 203 del 2005¹⁶ e del decreto-legge n. 262 del 2006 risultavano contenuti nel prospetto di copertura del ddl finanziaria. Al contrario, il decreto-legge n. 159 del 2007¹⁷, il decreto-legge n. 112 del 2008 ed il decreto-legge n. 185 del 2008 sono stati considerati formalmente collegati pur non essendo richiamati nello schema di copertura del ddl finanziaria.

¹⁵ Esso venne dichiarato tale nella Nota di aggiornamento del DPEF.

¹⁶ Per quanto solo alla Camera e non al Senato.

¹⁷ Per quanto anche in questo caso solo alla Camera e non al Senato.

In proposito, appare utile riprendere alcune osservazioni già formulate da questo Servizio in occasione delle precedenti sessioni di bilancio¹⁸, in considerazione della rilevanza che assume, ai fini procedurali, ed in particolare dell'ammissibilità degli emendamenti, il fatto che un provvedimento venga o meno dichiarato collegato. In sostanza, si rileva che sono stati considerati collegati anche provvedimenti non corrispondenti alla tipologia riportata dalla legge di contabilità (ovvero quella del provvedimento classificato come tale dal DPEF, che è sottoposto al vincolo della omogeneità di materia ed il cui termine massimo di presentazione scade il 15 novembre). Oltre a provvedimenti richiamati dal quadro di copertura del ddl finanziaria come fonte di risorse, si è trattato anche di provvedimenti non richiamati in tale prospetto e in altri casi di provvedimenti presentati prima ovvero dopo la sessione di bilancio, al di fuori quindi di un vincolo di contestualità con quest'ultima, ma comunque assoggettati ad un regime procedurale (in particolare per quanto riguarda l'inammissibilità degli emendamenti su cui la Commissione bilancio abbia espresso un parere contrario) diverso da quello degli ordinari disegni di legge.

Sembra dunque essersi configurato una sorta di *tertium genus* tra ddl collegati sulla base della normativa contenuta nella legge n. 468 del 1978 e ddl ordinari, con la differenza all'interno di tale *tertium genus* tra decreti-legge che entrano nello schema di copertura della "finanziaria", decreti-legge solo temporalmente coincidenti con il varo della manovra da parte del Governo, all'insegna comunque della

¹⁸ Cfr. XV legislatura, Documentazione di Base n. 42, febbraio 2007 (La decisione di bilancio per il triennio 2007-2009) e Documentazione di Base n. 44, aprile 2008 (La decisione di bilancio per il triennio 2008-2010).

caratteristica della contestualità di esame con la sessione di bilancio, decreti-legge (come quello n. 185 del 2008, che conteneva effetti finanziari riferiti al triennio e che è stato considerato "sostanzialmente collegato") emanati dopo la sessione di bilancio (vedi successivo paragrafo 5.1) e infine un decreto-legge, come il già citato n. 112 del 2008, che ha dato luogo (come esposto nel precedente paragrafo 3) ad una anticipazione della manovra di finanza pubblica rispetto alla sessione di bilancio. Quest'ultimo caso configura peraltro una tipologia ancora diversa e la qualificazione del provvedimento come collegato appare riproporre una situazione per certi versi analoga a quella esistente prima della riforma introdotta dalla legge n. 208 del 1999, quando la maggior parte della correzione dei saldi veniva affidata a strumenti esterni ai disegni di legge finanziaria e di bilancio, ovvero i c.d. collegati di sessione. La difformità tra le due situazioni riguarda invece l'aspetto temporale, perché i collegati di sessione prima della citata riforma del 1999 venivano esaminati contestualmente al ddl di bilancio e finanziaria, mentre il decreto-legge n. 112 è stato esaminato prima della sessione.

Si rileva comunque che l'orientamento tra i due rami del Parlamento rispetto alla qualificazione di decreti-legge collegati al ddl finanziaria non è stato sempre coincidente: i decreti-legge n. 203 del 2005 e n. 159 del 2007, infatti, sono stati considerati collegati alla Camera, ma non al Senato.

Si ricorda che la risoluzione approvativa del DPEF per gli anni 2009-2013¹⁹ impegnava il Governo a considerare provvedimenti collegati alla manovra finanziaria:

- il decreto-legge n. 112 del 2008;
- il disegno di legge recante le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli obiettivi da conseguire entro l'anno 2011;
- il disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale;
- un disegno di legge concernente il Codice delle autonomie nonché norme dirette alla realizzazione di interventi per Roma capitale;
- un disegno di legge concernente "delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico".

La Nota di aggiornamento al DPEF, presentata dal Governo il 23 settembre 2008 ed approvata dal Senato il successivo 8 ottobre, dopo aver sottolineato che la manovra di bilancio 2009-2011 era stata effettuata nel giugno precedente (attraverso il decreto-legge n. 112), elencando i provvedimenti da considerare collegati a tale decisione di bilancio, ai fini del completamento della stessa, indicava tre disegni di legge corrispondenti a stralci dell'originario disegno di legge²⁰ finalizzato allo sviluppo economico ed alla stabilizzazione di finanza

¹⁹ Cfr. punto 16) della risoluzione (allegato n. 1).

²⁰ Si tratta, in particolare, di:

"Disposizioni per lo sviluppo economico, la riforma del processo civile; la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (testo risultante dallo stralcio degli articoli 3, da 5 a 13, da 15 a 18, 22, 31, 70 e dallo stralcio degli articoli 23, 24, 32, da 37 a 39 e da 65 a 67 del disegno di legge 1441, deliberato dall'Assemblea il 5 agosto 2008) (1441-*bis*); "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"(gia articoli 3, da 5 a 13, da 15 a 18, 22,31 e 70 del disegno di legge 1441, stralciati con deliberazione dell'Assemblea il 5 agosto 2008) (1441-*ter*); "Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro" (articoli 23, 24, 32, da 37 a 39, da 65 a 67 del disegno di legge 1441, stralciati con deliberazione dell'Assemblea il 5 agosto 2008) (1441 *quater*).

pubblica, nonché i disegni di legge in materia di federalismo e di produttività del lavoro²¹.

5.1 Il disegno di legge di conversione del decreto-legge "Anticrisi" n. 185 del 2008, quale collegato "sostanziale" alla manovra 2009/2011

Più in particolare, nel corso della seduta del 9 gennaio 2009 delle Commissioni riunite 5° e 6° dedicata all'esame congiunto del decreto in titolo, il Presidente dava conto della lettera inviata dal Presidente del Senato ai Presidenti delle due Commissioni, e della loro relativa risposta, in merito alla qualificazione del disegno di legge in titolo quale disegno di legge "sostanzialmente collegato" alla manovra finanziaria, in analogia con l'esame svolto alla Camera dei deputati e in continuità con i precedenti procedurali analoghi. In base a tale qualificazione dava quindi conto del regime procedurale degli emendamenti riferiti al testo del disegno di legge.

Con tale decisione si uniformava l'*iter* procedurale relativo all'esame del provvedimento con quanto deliberato nella seduta del 4 dicembre 2008 dagli uffici di presidenza della V e VI Commissione della Camera dei deputati, i quali prendevano atto della comunicazione di analogo tenore del Ministro per i rapporti con il Parlamento, secondo la quale il disegno di legge era da considerarsi collegato alla manovra di finanza pubblica, essendo ad esso associati

²¹ Per quanto riguarda gli interventi relativi a "Roma capitale", è stato inserito un emendamento sulla materia nel disegno di legge sul federalismo fiscale.

effetti positivi sui saldi di bilancio, ed ivi recandosi misure di sostegno, in coerenza con il dispositivo della risoluzione parlamentare di approvazione della Nota di aggiornamento al DPEF 2009-2011.

5.2 Esame dei disegni di legge collegati con riferimento al testo proposto dalla Commissione all'Assemblea

Nel corso dell'esame dell'A.S. 1082, "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", approvato dalla Camera dei deputati, ha avuto luogo la prima applicazione della norma contenuta nell'articolo 126-*bis*, comma 2-*quater*, del Regolamento del Senato. Tale disposizione prevede che, qualora un disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, nel testo proposto dalla Commissione all'Assemblea, contenga norme in contrasto con le regole di copertura ovvero estranee all'oggetto del disegno di legge collegato stesso, come definito dalla legislazione vigente nonché dal DPEF come approvato dalla risoluzione parlamentare, il Presidente del Senato, sentito il parere della Commissione bilancio e del Governo, può dichiarare inammissibili tali disposizioni.

Nella fattispecie, il Presidente del Senato ha ritenuto quindi di trasmettere alla Commissione bilancio, ai fini dell'espressione di un parere ai sensi dell'articolo 126-*bis*, comma 2-*quater*, del

Regolamento del Senato, un singolo articolo²² del citato provvedimento collegato²³.

Sotto il profilo procedurale si sottolinea quindi che la Commissione bilancio è stata investita della verifica del contenuto solo per una parte del testo approvato dalle Commissioni riunite.

Per quanto riguarda il merito della questione, il rappresentante del Governo aveva espresso l'avviso che la riforma del processo civile, citata nella risoluzione parlamentare sul DPEF, fosse da considerare, sotto il profilo sostanziale, strettamente legata a quella del processo amministrativo, del quale tratta l'articolo 26-*quater* del provvedimento collegato²⁴.

Il parere reso sulla questione dalla Commissione bilancio²⁵ ha ritenuto la norma di cui all'articolo 26-*quater* omogenea, nel suo contenuto e nelle sue finalità complessive, rispetto alle materie indicate nel DPEF 2009-2013 e nella relativa risoluzione parlamentare, nell'ambito delle politiche per la semplificazione e per la competitività.

²² Si tratta dell'articolo 26-*quater* del testo approvato dalle Commissioni 1^a e 2^a riunite.

²³ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 3 marzo 2009, seduta antimeridiana, pag. 2.

²⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 26 febbraio 2009, seduta pomeridiana, pag. 23

²⁵ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 3 marzo 2009, pag. 29.

6. Effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento alle proposte governative

Le tavole allegate di seguito riportano, per ciascuno degli anni del triennio, le entrate finali, le spese finali, il risparmio pubblico, il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato, iscritti nel bilancio dello Stato, come variate per effetto del complesso della manovra di finanza pubblica.

Tutte le grandezze sono al netto delle regolazioni contabili e debitorie.

Il prospetto, elaborato dal Governo, evidenzia anche le modifiche approvate dal ramo del Parlamento di volta in volta interessato, includendo peraltro le usuali ristime circa le conseguenze finanziarie delle norme approvate.

Si sottolinea che le modifiche parlamentari hanno prodotto effetti finanziari marginali rispetto all'entità della manovra. In particolare, per il primo anno di decorrenza della manovra (2009), i saldi corrispondenti al testo approvato in prima lettura da parte della Camera dei deputati (tavola 1) registrano - in termini di competenza - a fronte di una manovra di circa 950 mln con riferimento al risparmio pubblico, di circa 703 mln con riguardo al saldo netto da finanziare e di 683 mln in termini di ricorso al mercato, effetti positivi derivanti dagli emendamenti approvati pari a 9 mln per il risparmio pubblico e a 3 mln per il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato.

Sempre per il primo anno (2009) l'esame in seconda lettura presso il Senato (tavola 2) e quindi gli effetti complessivi (sommando corrispondenti dati della tabella 1) hanno registrato una sostanziale conferma dei saldi: l'unica variazione, per 1 mln, ha interessato il risparmio pubblico e deriva dall'approvazione di emendamenti.

Per quanto riguarda il secondo e terzo anno della manovra (2010 e 2011), gli effetti complessivi (prima e seconda lettura) degli emendamenti approvati hanno prodotto un miglioramento del risparmio pubblico pari a 11 mln per il 2010 e a 31 mln per il 2011; in relazione al S.N.F. il miglioramento è stato di 6 mln per il 2010 e di 10 mln per il 2011; con riferimento al ricorso al mercato, infine, l'effetto complessivo degli emendamenti approvati nel corso dell'esame parlamentare ha dato luogo ad un miglioramento pari a 6 mln per il 2010 e a 10 mln per il 2011.

NOTA DI VARIAZIONI 2009 - COMPETENZA

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2009	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti	Bilancio integrato
ENTRATE					
Tit. 1	433.680	-507	433.173	-	433.173
Tit. 2	28.874	91	28.964	-	28.964
Tit. 3	1.350	-	1.350	-	1.350
<i>Entrate finali</i>	463.904	-416	463.488	0	463.488
SPESE					
Tit. 1(netto interessi)	369.445	- 1.366	368.079	- 9	368.070
<i>Interessi</i>	<i>81.320</i>	<i>-</i>	<i>81.320</i>	<i>-</i>	<i>81.320</i>
Tit. 2	46.634	247	46.881	6	46.888
<i>Spese finali</i>	497.400	-1.119	496.280	- 3	496.278

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	11.788	950	12.738	9	12.747
-----------------------	---------------	------------	---------------	----------	---------------

Saldo netto da finanziare	-33.495	703	-32.792	3	-32.790
------------------------------	----------------	------------	----------------	----------	----------------

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata	33.800	-	33.800	-	33.800
spesa	40.850	20	40.870	-	40.870

Ricorso al mercato	-255.791	683	-255.108	3	-255.105
-----------------------	-----------------	------------	-----------------	----------	-----------------

NOTA DI VARIAZIONI 2010
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di €uro)

	DLB 2010	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti	Bilancio integrato
Entrate					
Tit. 1	450.692	- 314	450.378	-	450.378
Tit. 2	25.284	10	25.294	-	25.294
Tit. 3	984	-	984	-	984
<i>Entrate finali</i>	476.960	- 304	476.656	-	476.656
Spese					
Tit. 1	456.262	- 1.834	454.428	- 7	454.421
Tit. 2	40.222	1.305	41.527	4	41.531
<i>Spese finali</i>	496.484	- 529	495.955	- 3	495.952
- di cui:					
Interessi	86.191	-	86.191	-	86.191

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

19.714	1.530	21.244	7	21.251
---------------	--------------	---------------	----------	---------------

Saldo netto

da finanziare

- 19.524	225	- 19.299	3	- 19.297
-----------------	------------	-----------------	----------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.800	-	33.800	-	33.800
spesa	37.060	-	37.060	-	37.060

Ricorso

al mercato

- 240.577	225	- 240.352	3	- 240.350
------------------	------------	------------------	----------	------------------

NOTA DI VARIAZIONI 2011
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di €uro)

	DLB 2011	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti	Bilancio integrato
Entrate					
Tit. 1	464.646	- 181	464.465	-	464.465
Tit. 2	25.713	-	25.713	-	25.713
Tit. 3	994	-	994	-	994
Entrate finali	491.353	- 181	491.172	-	491.172
Spese					
Tit. 1	461.646	- 2.025	459.620	- 23	459.597
Tit. 2	30.183	6.576	36.760	21	36.780
Spese finali	491.829	4.551	496.380	- 3	496.377
- di cui:					
Interessi	91.112	-	91.112	-	91.112

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	28.714	1.844	30.558	23	30.581
-----------------------	---------------	--------------	---------------	-----------	---------------

Saldo netto da finanziare	- 476	- 4.732	- 5.208	3	- 5.206
------------------------------	--------------	----------------	----------------	----------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.800	-	33.800	-	33.800
spesa	36.950	-	36.950	-	36.950

Ricorso al mercato	- 216.590	- 4.732	- 221.323	3	- 221.320
-----------------------	------------------	----------------	------------------	----------	------------------

QUADRO DI SINTESI
BILANCIO 2009 - COMPETENZA
 al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2009 + note precedenti	Emendamenti approvati	Bilancio integrato
ENTRATE			
Tit. 1	433.173	200	433.373
Tit. 2	28.964	-	28.964
Tit. 3	1.350	-	1.350
<i>Entrate finali</i>	463.488	200	463.688
SPESE			
interessi)	368.070	199	368.269
<i>Interessi</i>	<i>81.320</i>	<i>-</i>	<i>81.320</i>
Tit. 2	46.888	1	46.889
<i>Spese finali</i>	496.278	200	496.478

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	12.747	1	12.748
-----------------------	---------------	----------	---------------

Saldo netto da finanziare	-32.790	0	-32.790
------------------------------	----------------	----------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.800	-	33.800
spesa	40.870	-	40.870

Ricorso al mercato	-255.105	0	-255.105
-----------------------	-----------------	----------	-----------------

QUADRO DI SINTESI**BILANCIO 2010**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2010 + note precedenti	Emendamenti approvati	Bilancio integrato
Entrate			
Tit. 1	450.378	200	450.578
Tit. 2	25.294	-	25.294
Tit. 3	984	-	984
<i>Entrate finali</i>	476.656	200	476.856
Spese			
Tit. 1	454.421	196	454.617
Tit. 2	41.531	1	41.532
<i>Spese finali</i>	495.952	197	496.149
- di cui:			
Interessi	86.191	-	86.191

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

21.251	4	21.255
---------------	----------	---------------

Saldo netto

da finanziare

- 19.297	3	- 19.293
-----------------	----------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.800	-	33.800
spesa	37.060	-	37.060

Ricorso

al mercato

- 240.350	3	- 240.346
------------------	----------	------------------

QUADRO DI SINTESI**BILANCIO 2011**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di €uro)

	DLB 2011 + note precedenti	Emendamenti approvati	Bilancio integrato
Entrate			
Tit. 1	464.465	200	464.665
Tit. 2	25.713	-	25.713
Tit. 3	994	-	994
Entrate finali	491.172	200	491.372
Spese			
Tit. 1	459.597	192	459.789
Tit. 2	36.780	1	36.781
Spese finali	496.377	193	496.570
- di cui:			
Interessi	91.112	-	91.112

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

30.581	8	30.589
---------------	----------	---------------

Saldo netto

da finanziare

- 5.206	7	- 5.199
----------------	----------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.800	-	33.800
spesa	36.950	-	36.950

Ricorso

al mercato

- 221.320	7	- 221.313
------------------	----------	------------------

ARCHIVIO PROCEDURALE

(ALLEGATI)

INDICE ALLEGATI

Allegato 1 – DPEF 2009-2013 (DOC. LVII, n. 1) Risoluzione approvata il 9 luglio 2008 dal Senato	pag. 55
Allegato 2 – Nota di aggiornamento al DPEF 2009-2013 (DOC. LVII, n. 1-bis - Risoluzione approvata l'8 ottobre 2008.....	pag. 59
Allegato 3 – Nota di aggiornamento al DPEF 2009-2013 (DOC. LVII, n. 1-bis) - Nuovi saldi	pag. 61
Allegato 4 – Camera dei deputati - Parere della Commissione bilancio sul ddl finanziaria per il 2009	pag. 63
Allegato 5 – Camera dei deputati - Stralcio di disposizioni estranee al contenuto proprio del ddl finanziaria	pag. 67
Allegato 6 – Camera dei deputati - Commissione bilancio - Criteri di valutazione di ammissibilità degli emendamenti	pag. 69
Allegato 7 – Senato della Repubblica - Parere della Commissione bilancio sul ddl finanziaria per il 2009	pag. 72
Allegato 8 – Senato della Repubblica - Comunicazioni del Presidente sul contenuto del ddl finanziaria.....	pag. 77
Allegato 9 – Senato della Repubblica - Commissione bilancio - Criteri per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti	pag. 79
Allegato 10 – Senato della Repubblica - Commissione bilancio - Ulteriori criteri per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti.	pag. 83

(6-00004) (8 luglio 2008) n. 4 (testo 2)

GASPARRI, BRICOLO, PISTORIO

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

Il Senato della Repubblica,

(omissis)

(*omissis*)

impegna il Governo a portare avanti con determinazione gli obiettivi e le linee di azione indicati nel DPEF per gli anni 2009-2013 ed in particolare:

1) a rilanciare l'azione di risanamento della finanza pubblica al fine di conseguire il pareggio di bilancio entro il 2011 ed a portare lo *stock* del debito pubblico nello stesso anno al di sotto del 100% del Pil, questo al fine di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea e per ridurre progressivamente il peso eccessivo degli interessi passivi sul bilancio dello Stato, che rende difficile una politica finanziaria finalizzata allo sviluppo. In particolare gli obiettivi devono essere quelli di contenere l'indebitamento netto annuale dello Stato al livello del 2,5% nel 2008, del 2% nel 2009, dell'1% nel 2010 per raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio negli anni 2011, 2012 e 2013, contemporaneamente gli obiettivi in termini di riduzione del debito pubblico sono cifrati nel 103,9% del Pil nel 2008, nel 102,7% del Pil nel 2009, nel 100,4% del Pil nel 2010, del 97,2% nel 2011, del 93,6% nel 2012 e del 90,1% nel 2013;

2) a migliorare progressivamente l'avanzo primario dal 3,1% nel 2009 al 5,0% del Pil nel 2013;

3) a far sì che il saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 16,6 miliardi di euro per il 2009 ed a 9,1 miliardi di euro per il 2010, mentre per l'anno 2011 tale saldo dovrà essere positivo per 0,7 miliardi di euro;

4) a migliorare il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo al 2,9% del Pil nel 2008, all'1,3 % del Pil nel 2009 e allo 0,4% nel 2010 e trasformandolo in avanzo dello 0,7% nel 2011, dell'1,0% nel 2012 e dell'1,1% nel 2013;

5) a portare avanti l'azione di riduzione della spesa pubblica riducendo il costo complessivo dello Stato dell'1% l'anno per almeno un triennio e nel contempo accrescendo l'efficienza operativa dell'amministrazione pubblica, la trasparenza amministrativa, la semplificazione normativa e la riduzione dei tempi operativi;

5-*bis*) ad adottare misure per contrastare l'incremento dei prezzi al consumo;

6) a destinare, in attesa della riforma del regime fiscale della famiglia, il maggior gettito fiscale registratosi in corso di esercizio rispetto alle previsioni di bilancio, per la parte non assorbita da eventuali maggiori spese, alla riduzione del carico fiscale sulle famiglie;

6-*bis*) ad introdurre misure dirette alla tutela della vita nascente finalizzate ad elevare il tasso di natalità del nostro paese;

7) a varare con apposito disegno di legge delega collegato alla manovra di finanza pubblica il federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione;

8) ad assumere iniziative che contribuiscano ad una piena attuazione della sussidiarietà orizzontale, in attuazione dei principi previsti dal quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione;

9) a proseguire l'azione della perequazione tributaria eliminando i regimi fiscali di favore e contrastando con determinazione l'elusione e l'evasione fiscale e destinando parte delle risorse così ottenute alla riduzione delle imposte sui cittadini a più basso reddito con particolare riferimento ai lavoratori dipendenti ed ai pensionati, questo sia per difendere questi cittadini dagli effetti dell'inflazione importata, sia per sostenere la domanda interna;

(omissis)

16) a considerare provvedimenti collegati alla manovra finanziaria il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante: «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»; il disegno di legge recante le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli obiettivi da conseguire entro l'anno 2011; il già citato disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale; un disegno di legge concernente il Codice delle autonomie nonché norme dirette alla realizzazione di interventi per Roma Capitale e un disegno di legge concernente «delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico»;

17) a presentare in Parlamento il disegno di legge finanziaria per il 2009 recante unicamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico, come disciplinato dall'art. 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, ad esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia di cui alla lettera *i-ter*) del comma 3 del medesimo articolo. Da tale disegno di legge dovranno altresì essere rigorosamente escluse norme di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico;

18) a presentare in Parlamento un disegno di legge recante la riforma della struttura del Bilancio dello Stato, riclassificato per missioni e per programmi, al fine di consentire migliore trasparenza nella rappresentazione delle politiche pubbliche, maggiore flessibilità ed efficienza nella gestione delle autorizzazioni legislative di spesa e maggiore possibilità di controllo e di verifica attraverso la definizione di indicatori di risultato idonei a misurare l'efficacia e l'efficienza nella gestione delle risorse.

Allegato A

DOCUMENTO

Nota di aggiornamento al documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013 (Doc. LVII, n. 1-bis)

PROPOSTE DI RISOLUZIONE

(6-00006) (n. 2)

GASPARRI, BRICOLO

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

Il Senato,

esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013;

apprezzata la correttezza della decisione del Governo di aggiornare le previsioni relative all'andamento del quadro macro-economico, in termini che risultano pienamente coerenti con le revisioni operate dai principali organismi internazionali;

considerato che la revisione in diminuzione delle stime di crescita del PIL è interamente da attribuirsi al deterioramento della congiuntura economica internazionale per l'accentuarsi dei fattori di criticità, con particolare riferimento alla instabilità e alle forti turbolenze che si stanno registrando nei mercati finanziari, da cui discende una generale incertezza sulle prospettive future;

apprezzato l'impegno a confermare l'obiettivo, già indicato nel DPEF, per quanto concerne il livello dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione per l'anno in corso, nonostante l'indebolimento delle prospettive di crescita dell'economia nazionale comporti, in particolare, una parziale riduzione del gettito derivante dalle imposte indirette e un incremento della spesa per interessi;

apprezzato altresì il mantenimento dell'obiettivo di medio termine del pareggio di bilancio che ribadisce la serietà del processo di risanamento della finanza pubblica che il Governo intende perseguire e che ha già trovato ampio riscontro nelle misure poste in essere con il de-

creto-legge di manovra n. 112 del 2008 e con l'impostazione estremamente rigorosa che è stata data al disegno di legge finanziaria per il 2009;

rilevato che tale impegno implica interventi duraturi per il contenimento del livello complessivo della spesa e per la sua riqualificazione, cui potrà utilmente concorrere, per quanto concerne il bilancio dello Stato, l'ulteriore implementazione del processo di riclassificazione e, per quanto concerne gli enti territoriali, la definizione in termini organici e tendenzialmente stabili degli ambiti dell'autonomia finanziaria spettante a ciascun livello di governo secondo logica di tipo federale, con conseguente maggiore responsabilizzazione di regioni ed enti locali nel concorso al perseguimento degli obiettivi relativi ai saldi rilevanti a fini comunitari,

approva la Nota di aggiornamento e impegna il Governo a proseguire con coerenza l'azione di contenimento e di riqualificazione della spesa pubblica, presupposto imprescindibile, insieme alla compiuta definizione del complesso degli interventi prospettati nei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio, attualmente all'esame del Parlamento, per porre in essere le condizioni per la successiva adozione di misure volte alla riduzione della pressione fiscale e ad una sua più equa distribuzione, anche al fine di favorire una più consistente e duratura crescita dell'economia nazionale.

BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO

Con la presente Nota si provvede anche ad aggiornare il livello del saldo netto da finanziare per l'anno 2009 rispetto a quello indicato nel Documento di Programmazione presentato alle Camere nel giugno 2008.

Il predetto Documento stimava il livello del saldo netto da finanziare programmatico per l'anno 2009 in 16,6 miliardi.

Tale stima era formulata sulla base degli elementi al momento disponibili riguardanti il bilancio dello Stato a legislazione vigente che sostanzialmente si basavano sulla proiezione per gli anni 2009 e seguenti del bilancio triennale 2008-2010.

Sulla scorta dei dati del bilancio a legislazione vigente 2009, il predetto livello di saldo è stato rideterminato in 33,6 miliardi.

Tale livello è conseguenza della rideterminazione di alcune poste di bilancio relative ai trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche (circa 14 miliardi), tra i quali gli enti di previdenza e gli enti territoriali, e alle poste correttive e compensative delle entrate (circa 4 miliardi). Si tratta per la grandissima parte di regolazioni contabili che non hanno alcuna influenza sul livello di indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni.

L'emergere di tali nuove esigenze ha determinato una revisione al rialzo del saldo netto da finanziare programmatico.

Una revisione al rialzo di tale portata è già intervenuta nel settembre 2002 e nel settembre 2007, in sede di Nota di Aggiornamento del DPEF 2003-2006 e del DPEF 2008-2011.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 4: BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 2009-2011 (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, in miliardi)

	Consuntivo 2007	LB 2008	LB 2008 Assestato	2009	2010	2011	Tassi di variazione medi
Entrate Tributarie	426,6	426,5	423,2	432,7	448,7	462,6	3,4
<i>In % sul PIL</i>	27,8	26,7	26,5	26,4	26,6	26,6	
Altre Entrate	52,0	31,9	34,2	30,2	28,3	28,7	-2,4
<i>In % sul PIL</i>	3,4	2,0	2,1	1,8	1,7	1,6	
ENTRATE FINALI	478,6	458,4	457,4	462,9	477,0	491,3	3,0
<i>In % sul PIL</i>	31,2	28,7	28,7	28,2	28,3	28,2	
Spese correnti netto interessi	347,8	352,8	365,8	368,4	366,3	364,6	-0,5
<i>In % sul PIL</i>	22,7	22,1	22,9	22,5	21,7	20,9	
Interessi	68,2	78,5	85,4	81,3	83,0	85,0	2,3
<i>In % sul PIL</i>	4,4	4,9	5,4	5,0	4,9	4,9	
Spese in conto capitale	50,2	60,4	62,4	46,8	44,2	44,8	-2,1
<i>In % sul PIL</i>	3,3	3,8	3,9	2,9	2,6	2,6	
SPESE FINALI	466,2	491,7	513,6	496,5	493,5	494,4	-0,2
<i>In % sul PIL</i>	30,4	30,8	32,2	30,3	29,2	28,4	
RISPARMIO PUBBLICO	60,0	24,8	2,8	11,9	26,7	40,7	
<i>In % sul PIL</i>	3,9	1,6	0,2	0,7	1,6	2,3	
SALDO NETTO DA FINANZIARE	12,4	-33,3	-56,2	-33,6	-16,5	-3,1	
<i>In % sul PIL</i>	0,8	-2,1	-3,5	-2,0	-1,0	-0,2	
AVANZO PRIMARIO	80,6	45,2	29,2	47,7	66,5	81,9	
<i>In % sul PIL</i>	5,2	2,8	1,8	2,9	3,9	4,7	
SALDO DI BILANCIO ESCLUSE LE PARTITE FINANZIARIE	11,0	-32,9	-55,7	-33,3	-16,4	-3,0	
<i>In % sul PIL</i>	0,7	-2,1	-3,5	-2,0	-1,0	-0,2	
PIL ai prezzi di mercato	1.535,5	1.594,6	1.594,6	1.640,2	1.687,9	1.741,3	

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 120, COMMA 2,
DEL REGOLAMENTO**

Giovedì 2 ottobre 2008. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Giuseppe Vegas.

La seduta comincia alle 14.40.

Legge finanziaria per il 2009.

C. 1713 Governo.

(Esame per la verifica del contenuto proprio del disegno di legge e conclusione).

La Commissione inizia l'esame.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che la Commissione è convocata, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, per l'espressione del parere al Presidente della Camera in ordine alla verifica del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, rilevando che la Commissione è altresì chiamata ad effettuare una prima valutazione anche relativamente ai profili di copertura. Per quanto concerne la verifica del contenuto proprio, ricorda che i limiti di contenuto proprio della legge finanziaria sono stabiliti in modo puntuale dall'articolo 11, comma 3, della legge n. 468 del 1978. Essi risultano altresì integrati per l'anno 2009, dalla disposizione del comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 del 2008, la quale ha previsto che in via sperimentale

la legge finanziaria per il prossimo anno contenga esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico, con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico. Osserva che in linea con tali disposizioni, il disegno di legge finanziaria per il 2009, trasmesso dal Governo alla Camera, risulta composto di tre articoli, che recano le misure di seguito indicate. In particolare, l'articolo 1 fissa il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato per il bilancio di previsione per l'anno 2009 e per il bilancio pluriennale a legislazione vigente per gli anni 2010 e 2011. L'articolo 2 individua una serie di proroghe di regimi fiscali agevolati e le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali ed ai miglioramenti retributivi al personale statale in regime di diritto pubblico. Le proroghe di regimi fiscali agevolati interessano diversi settori: in particolare, ricordo che, tra le altre, vengono confermate l'IRAP agevolata nel settore agricolo; le agevolazioni per le imprese della pesca previste dal decreto-legge n. 457 del 1997; viene inoltre prorogata a regime, a partire dal periodo d'imposta 2008, la detrazione delle spese sostenute per la frequenza di asili nido; vengono poi confermate per l'anno 2009 le agevolazioni fiscali per l'accorpamento delle proprietà coltivatrici e prorogate fino a tutto l'anno 2011 delle agevolazioni tributarie in materia di recupero edilizio. L'articolo 3 reca infine l'approvazione delle tabelle allegate al disegno di legge finanziaria e l'entrata in vigore della legge medesima. Propone pertanto di rilevare nel parere che le disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria per il 2009 sono riconducibili al contenuto proprio della legge finanziaria, come determinato dalla legislazione vigente.

Con riferimento alle tabelle allegate al disegno di legge finanziaria, osserva inoltre che l'inserimento di due voci nella tabella C non appare coerente con i criteri previsti dalla legislazione contabile per il finanziamento mediante utilizzo della tabella C e con la legislazione sostanziale

sottostante a tali voci. Ricorda infatti che possono essere inserite nella tabella C unicamente voci di spesa che siano presenti nella Tabella C allegata alla legge n. 488 del 1999 (legge finanziaria per l'anno 2000) ovvero che trovino fondamento nell'esplicito rinvio, da parte di apposita disposizione di legge, alla Tabella medesima. Sulla base di tali criteri, non possono essere inserite nella tabella C due specifiche voci, entrambe destinate alla copertura degli oneri derivanti dall'istituzione dell'Agenzia nazionale per i giovani di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 297 del 2006. Si tratta in particolare del finanziamento, limitatamente all'anno 2009, della disposizione dell'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 297 del 2006, per il quale la legislazione sostanziale prevede l'iscrizione in tabella C solo a decorrere dall'anno 2010; e del finanziamento della disposizione dell'articolo 28, comma 4-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 per la quale la legislazione sostanziale non prevede l'iscrizione in tabella C. Propone pertanto, nell'ambito del parere che la Commissione è chiamata ad esprimere, di evidenziare alla Presidenza della Camere l'opportunità di stralciare le voci indicate. Rileva peraltro che l'espunzione non pregiudica il finanziamento delle predette disposizioni, in quanto le relative risorse risultano già stanziare dalla legislazione vigente e, in quanto tali, iscritte in bilancio.

Per quanto concerne i profili di copertura, rileva che agli oneri derivanti dalle disposizioni contenute nel disegno di legge si fa fronte mediante il ricorso alle disponibilità precostituite nell'ambito del decreto-legge n. 112 del 2008 e mediante le maggiori entrate e le minori spese determinate dalle disposizioni del disegno di legge medesimo. Dal prospetto di copertura recato dal disegno di legge risulta una eccedenza dei mezzi di copertura rispetto agli oneri di natura corrente pari a 1.024 milioni di euro per il 2009, a 1.574 milioni di euro per il 2010 e a 1.889 milioni di euro per il 2011. Ai fini della deliberazione dello stralcio, propone pertanto di esprimere un parere in cui si evidenzia che il

disegno di legge finanziaria per il 2009 risulta conforme alle disposizioni in materia di copertura finanziaria stabiliti dalla vigente disciplina contabile.

Il sottosegretario Giuseppe VEGAS concorda con il presidente in ordine alla coerenza del disegno di legge finanziaria con il combinato disposto tra l'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 ed il comma 1-bis dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 del 2008. Rileva poi di non avere osservazioni in ordine alle osservazioni compiute sulla tabella C, mentre, con riferimento al prospetto di copertura, osserva che l'eccedenza dei mezzi di copertura si verifica solo con riferimento al saldo netto da finanziare e non al fabbisogno e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni ed invita a tenere conto di ciò anche ai fini del parere da sottoporre alla Presidenza della Camera.

Massimo VANNUCCI (PD) osserva che conseguentemente quelle risorse non potranno essere utilizzate a copertura di modifiche da introdurre nel corso dell'esame parlamentare, riducendo ulteriormente la possibilità di azione da parte del Parlamento.

Lino DUILIO (PD) rileva che l'esclusione delle misure di sviluppo dal contenuto proprio della legge finanziaria fa sorgere il problema di individuare strumenti normativi idonei all'adozione di provvedimenti per il sostegno dello sviluppo economico, in particolare in considerazione dei bassissimi tassi di crescita del PIL che l'Italia sta registrando. In caso contrario, infatti, non si potrebbe che concludere che il Governo ha adottato una filosofia di politica economica che ritiene l'azione pubblica del tutto incapace di influire sul ciclo economico.

Il sottosegretario Giuseppe VEGAS, nel richiamare l'intervento del Ministro avvenuto in Assemblea durante la seduta antimeridiana, osserva che si è ritornati ad un sistema in cui la legge finanziaria definisce le grandezze fondamentali del

quadro di finanza pubblica, escludendo misure finalizzate allo sviluppo, che possono comunque essere contenute in ulteriori provvedimenti. Ritiene di fondamentale importanza, al riguardo, delineare una netta separazione tra misure di contenimento ed interventi di carattere espansivo. Sottolinea come resti nella piena potestà di Parlamento e Governo l'approvazione di provvedimenti volti a favorire la crescita e lo sviluppo. Ricorda infine come la Camera abbia approvato proprio nel corso della mattina un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica contenente misure di gran rilevanza per lo sviluppo del sistema economico.

Massimo VANNUCCI (PD) ritiene necessario porre una questione di metodo. Ricordando l'ampio lavoro svolto nella legislatura precedente per pervenire ad una riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, rileva che la legge finanziaria, nell'assetto fino ad ora vigente, assolveva ad una funzione fondamentale. Trattandosi di un provvedimento normativo caratterizzato dalla certezza dei tempi di esame, essa infatti costituiva l'unico strumento – sia pure talvolta abusato – a disposizione del Parlamento per intervenire su una molteplicità di problematiche. Ritiene pertanto che, con l'esclusione delle misure di sviluppo dal contenuto proprio del disegno di legge e con le altre caratteristiche che il disegno di legge finanziaria ha assunto questo anno, si stia passando da un eccesso all'altro ed invita quindi il rappresentante del Governo a precisare se vi sia una disponibilità ad inserire nel testo disposizioni volte ad affrontare alcune situazioni di emergenza meritevoli di attenzione o se invece il Governo stia predisponendo strumenti normativi diversi a tal fine.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ritiene che presumibilmente, ove ricorrano urgenze, saranno presentati provvedimenti volti ad affrontare e risolvere specifiche situazioni problematiche, quali ad esempio quelle relative agli enti locali. Formula dunque la seguente proposta di parere:

«La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2009, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento;

considerato che il disegno di legge reca esclusivamente disposizioni riconducibili al contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 volte, in particolare a:

a) fissare gli obiettivi dei saldi del bilancio dello Stato;

b) disporre la proroga di norme di carattere tributario recanti regimi agevolati e incidenti sulla misura di aliquote e comunque sulla determinazione di parametri da cui deriva il quantum della prestazione;

c) definire l'importo delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali e alle modifiche del trattamento economico del pubblico impiego, anche per quanto concerne il trattamento accessorio, nonché a definire l'importo dei trasferimenti destinati agli enti previdenziali;

d) stabilire gli importi da iscrivere nelle tabelle allegate;

tenuto conto che la limitazione del contenuto del disegno di legge finanziaria nei termini indicati risulta pienamente coerente con il dettato del comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in base al quale, per l'anno 2009, sono escluse dal disegno di legge finanziaria disposizioni finalizzate direttamente al sostegno e al rilancio dell'economia e disposizioni di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico;

rilevato peraltro che nell'ambito della tabella C risulta incluso il finanziamento della disposizione di cui all'articolo 28, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 159 del 2007, che, in base alla normativa sostanziale, non può essere iscritta nella suddetta tabella, nonché il finanziamento, per

gli anni 2009, 2010 e 2011, della disposizione di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 297 del 2006 che, in base alla normativa sostanziale, può essere iscritta in tabella C soltanto a partire dal 2010;

ritenuto che la definizione del limite di contenuto del disegno di legge finanziaria deve ovviamente riferirsi anche alle eventuali modifiche che potranno essere apportate al testo del disegno di legge governativo nel corso dell'esame parlamentare, per cui dovranno considerarsi inammissibili per estraneità di materia le proposte emendative che non rispondano alle previsioni del citato comma 1-bis dell'articolo 1 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112;

rilevato, per quanto concerne i profili finanziari, che:

a) agli oneri derivanti dalle disposizioni contenute nel disegno di legge si fa fronte mediante il ricorso alle disponibilità precostituite nell'ambito del citato decreto-legge n. 112 del 2008 e mediante le maggiori entrate e le minori spese determinate dalle disposizioni del disegno di legge medesimo;

b) dal prospetto di copertura recato dal disegno di legge risulta una eccedenza dei mezzi di copertura, con riferimento esclusivo al saldo netto da finanziare, rispetto agli oneri di natura corrente pari a 1.024 milioni di euro per il 2009, a 1.574 milioni di euro per il 2010 e a 1.889 milioni di euro per il 2011;

RITIENE

1) che le disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria per il 2009 sono riconducibili al contenuto proprio della legge finanziaria, come determinato dalla legge di contabilità generale dello Stato e dall'articolo 1, comma 1-bis, del citato decreto-legge n. 112, fatta eccezione per l'inserimento in tabella C della voce di spesa relativa al decreto-legge n. 159 del 2007 (articolo 28, comma 4-bis) e, limitatamente al finanziamento riferito all'anno

2009, della voce di spesa relativa al decreto-legge n. 297 del 2006 (articolo 6, comma 2). Il limite indicato per il 2009 dalla citata disposizione dell'articolo 1, comma 1-bis, integra i parametri per l'ammissibilità degli emendamenti fissato dall'articolo 121, comma 5, del Regolamento;

2) che il disegno di legge finanziaria per il 2009 risulti conforme alle disposizioni in materia di copertura finanziaria stabiliti dalla vigente disciplina contabile;

3) che, nel corso dell'esame parlamentare, si debba garantire la coerenza tra le deliberazioni sulle tabelle allegate al disegno di legge finanziaria e le eventuali rimodulazioni che dovessero essere effettuate, con riferimento alle medesime voci di spesa, in sede di disegno di legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 60, comma 3 del citato decreto-legge n. 112 del 2008. Va mantenuto fermo il criterio costantemente adottato per il quale gli emendamenti sugli stessi oggetti possono essere presentati all'uno o all'altro disegno di legge. »

Pier Paolo BARETTA (PD), fermo restando quello che sarà il fisiologico confronto tra maggioranza ed opposizione nell'esame del disegno di legge finanziaria, nel condividere il contenuto della proposta di parere, annuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla stessa.

La Commissione approva la proposta di parere del presidente.

La seduta termina alle 14.50.

Comunicazioni del Presidente sul contenuto del disegno di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento (ore 17,17).

PRESIDENTE. Comunico le decisioni, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, in merito al contenuto del disegno di legge finanziaria (A.C. 1713). Al riguardo, do lettura del parere espresso in data odierna dalla V Commissione (Bilancio):

« Signor Presidente, Le comunico che la Commissione da me presieduta ha adottato, in data odierna, la seguente decisione:

La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2009, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento; considerato che il disegno di legge reca esclusivamente disposizioni riconducibili al contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, volte, in particolare, a: fissare gli obiettivi dei saldi del bilancio dello Stato; disporre la proroga di norme di carattere tributario recanti regimi agevolati e incidenti sulla misura di aliquote e comunque sulla determinazione di parametri da cui deriva il *quantum* della prestazione; definire l'importo delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali e alle modifiche del trattamento economico del pubblico impiego, anche per quanto concerne il trattamento accessorio, nonché a definire l'importo dei trasferimenti destinati agli enti previdenziali; stabilire gli importi da iscrivere nelle tabelle allegate; tenuto conto che la limitazione del contenuto del disegno di legge finanziaria nei termini indicati risulta pienamente coerente con il dettato del comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in base al quale, per l'anno 2009, sono escluse dal disegno di legge finanziaria disposizioni finalizzate direttamente al sostegno e al rilancio dell'eco-

nomia e disposizioni di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico; rilevato peraltro che nell'ambito della tabella C risulta incluso il finanziamento della disposizione di cui all'articolo 28, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 159 del 2007, che, in base alla normativa sostanziale, non può essere iscritta nella suddetta tabella, nonché il finanziamento, per gli anni 2009, 2010 e 2011, della disposizione di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 297 del 2006 che, in base alla normativa sostanziale, può essere iscritta in tabella C soltanto a partire dal 2010; ritenuto che la definizione del limite di contenuto del disegno di legge finanziaria deve ovviamente riferirsi anche alle eventuali modifiche che potranno essere apportate al testo del disegno di legge governativo nel corso dell'esame parlamentare, per cui dovranno considerarsi inammissibili per estraneità di materia le proposte emendative che non rispondano alle previsioni del citata comma 1-*bis* dell'articolo 1 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112; rilevato, per quanto concerne i profili finanziari, che: agli oneri derivanti dalle disposizioni contenute nel disegno di legge si fa fronte mediante il ricorso alle disponibilità precostituite nell'ambito del citato decreto-legge n. 112 del 2008 e mediante le maggiori entrate e le minori spese determinate dalle disposizioni del disegno di legge medesimo; dal prospetto di copertura recato dal disegno di legge risulta una eccedenza dei mezzi di copertura, con riferimento esclusivo al saldo netto da finanziare, rispetto agli oneri di natura corrente pari a 1.024 milioni di euro per il 2009, a 1.574 milioni di euro per il 2010 e a 1.889 milioni di euro per il 2011;

RITIENE

1) che le disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria per il 2009 sono riconducibili al contenuto proprio della legge finanziaria, come determinato dalla legge di contabilità generale dello Stato e dall'articolo 1, comma 1-*bis*, del citato decreto-legge n. 112, fatta eccezione

per l'inserimento in tabella C della voce di spesa relativa al decreto-legge n. 159 del 2007 (articolo 28, comma 4-*bis*) e, limitatamente al finanziamento riferito all'anno 2009, della voce di spesa relativa al decreto-legge n. 297 del 2006 (articolo 6, comma 2). Il limite indicato per il 2009 dalla citata disposizione dell'articolo 1, comma 1-*bis*, integra i parametri per l'ammissibilità degli emendamenti fissato dall'articolo 121, comma 5, del Regolamento; 2) che il disegno di legge finanziaria per il 2009 risulti conforme alle disposizioni in materia di copertura finanziaria stabilite dalla vigente disciplina contabile; 3) che, nel corso dell'esame parlamentare, si debba garantire la coerenza tra le deliberazioni sulle tabelle allegate al disegno di legge finanziaria e le eventuali rimodulazioni che dovessero essere effettuate, con riferimento alle medesime voci di spesa, in sede di disegno di legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 60, comma 3, del citato decreto-legge n. 112 del 2008. Va mantenuto fermo il criterio costantemente adottato per il quale gli emendamenti sugli stessi oggetti possono essere presentati all'uno o all'altro disegno di legge. Firmato — Giancarlo Giorgetti ».

Pertanto, esaminato il disegno di legge e sulla base del parere della V Commissione, la voce « Decreto-legge n. 159 del 2007 — articolo 28, comma 4-*bis* » e, limitatamente al finanziamento riferito all'anno 2009, la voce « Decreto-legge n. 297 del 2006 — articolo 6, comma 2 » devono intendersi espunte dal disegno di legge. La V Commissione provvederà a regolare le conseguenti variazioni dei totali nella Tabella C e nelle restanti parti del disegno di legge.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009). C. 1713 Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011. C. 1714 Governo (*Seguito dell'esame congiunto e rinvio*) 50

ALLEGATO (Proposte emendative dichiarate inammissibili per carenza di compensazione e compensazione inidonea) 78

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia. C. 1441-ter-A Governo (Parere all'Assemblea) (*Seguito dell'esame*) 75

Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro. C. 1441-quater-A (Parere all'Assemblea) (*Parere su emendamenti*) 75

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 77

SEDE REFERENTE

Martedì 28 ottobre 2008. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Giuseppe Vegas.

La seduta comincia alle 10.45.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009). C. 1713 Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011. C. 1714 Governo.

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 23 ottobre 2008.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che, diversamente da quanto precedentemente concordato, il Ministro dell'economia e delle finanze ha comunicato la propria impossibilità a partecipare alla seduta odierna della Commissione in considerazione del non prevedibile orario di conclusione della riunione odierna del Comitato di salvaguardia della stabilità finanziaria. Si riserva pertanto di contattare il ministro per verificare la possibilità di collocare in altra data il suo intervento.

Il sottosegretario Giuseppe VEGAS, in risposta alle considerazioni svolte nel corso dell'esame preliminare, rileva che il quadro macroeconomico risulta ancora in

rapida evoluzione e risulterà influenzato dalle decisioni delle autorità europee ed internazionali, rispetto alle quali non è facile formulare previsioni. In proposito, richiama anche la recente decisione del Fondo monetario internazionale sull'Ungheria. Ricorda comunque che l'anticipo del contenuto del disegno di legge finanziaria operato con il decreto-legge n. 112 dà all'Italia condizioni di maggiore sicurezza per affrontare la crisi. Con riferimento ai rilievi avanzati sulla consistente riduzione delle spese di investimento, osserva che la stessa è dettata da esigenze di contenimento della finanza pubblica. Rileva tra l'altro che le spese per investimento non sono di per sé suscettibili di determinare immediati effetti di sostegno alla congiuntura. Osserva che anche politiche di sostegno della domanda potrebbero non risultare in grado di determinare immediati effetti sull'andamento dell'economia. A tale proposito, ricorda che misure come la detassazione della tredicesima fanno parte del programma del Popolo della Libertà ma, a differenza della detassazione degli straordinari, non è detto che le condizioni della finanza pubblica consentano di mettere in atto in tempi rapidi tale misura. Rileva peraltro che l'attuazione di simili interventi in condizioni di disavanzo farebbe aumentare il differenziale dei tassi di interesse rispetto a quelli di altri paesi, con conseguenze negative per la finanza pubblica. Conclusivamente, rileva con soddisfazione che non sono state avanzate richieste di eccessivi incrementi di spesa.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che risultano presentate e riferibili al testo oltre 800 proposte emendative, che sono disponibili, oltre che nei fascicoli stampati in distribuzione, anche sul sito Internet della Camera. In via preliminare, segnala che le proposte emendative Carlucci 2.076 e 2.077 e Borghesi Tab. C.18 e Tab. C.13 sono state ritirate dai presentatori. Avverte altresì che il relatore ha ritirato la propria firma dalle proposte emendative 2.28, 2.31, 2.23, 2.24, 2.29, 2.30, 2.27, 2.284, 2.26, 2.0133 e 2.09 e che

il deputato Borghesi ha ritirato la propria firma dagli emendamenti 2.137 e 2.136. Inoltre, il deputato Catone ha aggiunto la sua firma all'emendamento 2.108. Per quanto concerne i criteri di valutazione dell'ammissibilità delle proposte emendative con riferimento al contenuto tipico del disegno di legge finanziaria, ricorda che già in occasione del parere espresso al Presidente della Camera ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, la Commissione aveva sottolineato l'esigenza di rispettare pienamente le previsioni di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, secondo le quali, in via sperimentale, la legge finanziaria per il 2009 deve contenere esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico, con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno e al rilancio dell'economia, nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico. Segnala quindi di essersi attenuto, ai fini della valutazione delle proposte emendative presentate, a tali criteri, integrativi delle disposizioni in materia di contenuto proprio della legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge n. 468 del 1978. L'esclusione delle misure volte al sostegno e al rilancio dell'economia implica la inammissibilità delle proposte emendative dirette a prevedere agevolazioni, incentivi o altre forme di intervento a favore del sistema produttivo nel suo complesso ovvero anche di singoli comparti. Tali considerazioni valgono, in particolare, per le numerose proposte emendative recanti disposizioni dirette a riconoscere crediti d'imposta, in quanto non direttamente incidenti sul meccanismo di determinazione dell'imposta dovuta dai contribuenti. In questi casi, infatti, il ricorso al meccanismo del credito di imposta risponde a mere esigenze strumentali laddove le proposte emendative appaiono, in realtà, dirette ad introdurre misure di sostegno in favore di specifici settori. Analogamente, le proposte emendative dirette alla realizzazione di interventi infrastrutturali o di investimenti, ove non

riconducibili alle materie oggetto delle tabelle allegate al disegno di legge finanziaria (e in particolare alle Tabelle D e F), non sono state dichiarate ammissibili anche nel caso in cui non si riferiscono ad ambiti territoriali circoscritti e non appaiono, quindi, di natura localistica. Per le stesse ragioni, non appaiono ammissibili le proposte emendative che prevedano misure di aiuto alla crescita attraverso il sostegno al reddito disponibile di alcune categorie particolarmente svantaggiate, che pure in passato erano state ammesse. Queste considerazioni valgono anche per misure di carattere previdenziale o assistenziale. Sono invece state valutate ammissibili le proposte emendative dirette a introdurre limitati correttivi alla disciplina del patto di stabilità interno, come modificata dal citato decreto-legge n. 112 del 2008, purché non dirette a pregiudicare la coerenza complessiva del patto, rispondente all'obiettivo di stabilire le modalità del concorso degli enti territoriali al perseguimento dei saldi di finanza pubblica. In merito ai criteri adottati ai fini della valutazione di ammissibilità delle proposte emendative per i profili attinenti alla compensazione, fa presente che in caso di emendamenti che comportano oneri di carattere permanente, compensati con riduzione triennale delle autorizzazioni di spesa di cui alla Tabella C, tale riduzione è stata intesa come a carattere permanente, anche quando non espressamente indicato; per le proposte emendative che non indicano espressamente i relativi oneri, la valutazione di ammissibilità è stata effettuata, ove possibile, tenendo conto dell'onere desumibile dalla clausola di copertura; taluni emendamenti dispongono compensazioni a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate anche senza prevedere una «caratura» delle stesse (raddoppio o triplicazione) rispetto agli oneri da coprire. Non disponendo di dati puntuali circa l'incidenza, in termini di fabbisogno e di indebitamento, dei diversi utilizzi previsti, si è ritenuto, in via di prima approssimazione, di considerare congrua la copertura prevista in

tutti i casi in cui sia comunque rispettata la caratterizzazione di parte capitale della spesa in questione. Una più puntuale valutazione potrà essere comunque effettuata sulla base di precise indicazioni da parte del Governo che, caso per caso, permettano di verificare la congruità delle singole riduzioni operate sul fondo per le aree sottoutilizzate a fini di copertura sulla base dei dati disponibili circa l'effettivo profilo di cassa dei diversi interventi finanziati. Inoltre, alcune proposte emendative prevedono la compensazione dei relativi oneri a valere su misure dirette ad ottenere corrispondenti incrementi del gettito delle imposte sui tabacchi lavorati. Ricorda che il comma 361 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2008 ha previsto l'utilizzo di maggiori entrate pari a 140 milioni di euro per l'anno 2008 e a 280 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009, da ottenere mediante incremento delle accise sui tabacchi lavorati. I dati provvisori relativi al gettito per l'anno in corso di tali imposte indicano un aumento in linea con tali previsioni legislative. Pertanto sulla base di tale andamento – e fatto salvo un eventuale diverso avviso del Governo – sono state ritenute congrue le compensazioni previste dagli emendamenti 2.257, 2.481 e dall'articolo aggiuntivo 2.082, che dispongono misure dirette ad ottenere un ulteriore gettito aggiuntivo fino a 260 milioni per il 2009. Rileva infine che alcuni emendamenti in materia fiscale recano oneri di non facile quantificazione, a fronte dei quali viene comunque predisposta una copertura di considerevole importo. In assenza di puntuali elementi informativi idonei a fornire un riscontro dell'onere recato dalle norme, è stato quindi assunto che la copertura, per il rilevante ammontare delle risorse indicate, potesse essere considerata congrua rispetto al picco dell'onere che, in applicazione del meccanismo di saldo e acconto, è destinato a verificarsi nel 2010. Anche in questo caso il Governo potrà fornire puntuali elementi, che permettano una verifica più approfondita.

81^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

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

La seduta inizia alle ore 15,05.

IN SEDE CONSULTIVA

(1209) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009), approvato dalla Camera dei deputati
(Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento. Esame)

Il presidente AZZOLLINI ricorda che la Commissione bilancio del Senato è chiamata a rendere un parere preliminare ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, al Presidente del Senato in ordine alla correttezza della copertura finanziaria del disegno di legge finanziaria in conformità alle norme di contabilità pubblica, rilevando come in sede di prima lettura del provvedimento sia stata svolta la verifica in ordine al rispetto del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, che non risulta dunque oggetto di un'ulteriore valutazione in sede di seconda lettura. Al riguardo, osserva che, per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2009 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame siano conformi a tale disciplina. In particolare, dall'allegato recante lo schema di copertura nella versione approvata dalla Camera dei deputati si desume che le fonti di copertura

del disegno di legge finanziaria 2009 sono costituite da nuove o maggiori entrate dell'articolato e da riduzioni di spese correnti, sia contenute nell'articolato che disposte dalla tabella E – per il solo 2009 – e, sia pure in misura assai marginale (si tratta di un milione di euro per ciascuno degli anni del triennio), dalla tabella A. Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul DPEF per il 2009-2013, tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno (2009) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti coincidente con l'obiettivo fissato nella predetta Nota ed è pari a 33,6 miliardi. Per il 2010 e 2011 la Nota di aggiornamento indica solo i valori programmatici, identici a quelli di cui all'articolo 1, comma 2 del disegno di legge finanziaria. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2009-2011, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, in aggiunta naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione. Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2009. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare deve dunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge finanziaria in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni associabili alle singole norme del disegno di legge finanziaria, sulla base delle indicazioni contenute nei documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 5 e 6 del richiamato articolo 11 della legge n. 468 modificata.

Il sottosegretario VEGAS, in ordine al prospetto di copertura della finanziaria, concorda con i contenuti dell'illustrazione del Presidente, rilevando la correttezza della copertura del provvedimento. Aggiunge che nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stato peraltro apportato un miglioramento rispetto al conseguimento dei saldi, pari a circa due milioni di euro. Inoltre, a seguito delle modifiche apportate presso l'altro

ramo del Parlamento, è stata migliorata la qualità della spesa atteso che si è operata una diminuzione delle spese di natura corrente a fronte invece di un aumento della spesa in conto capitale.

Il senatore MORANDO (*PD*), dopo aver rilevato la correttezza sostanziale dei profili di copertura del provvedimento, evidenzia che, secondo quanto osservato nella nota del Servizio del bilancio, la relazione illustrativa afferma che gli oneri recati dal disegno di legge finanziaria trovano copertura nell'ambito delle risorse già appostate con la manovra estiva recata dal decreto-legge n. 112 del 2008, a valenza triennale. Nel prospetto di copertura viene presentata come una riduzione di spesa effettuata dalla legge finanziaria l'utilizzazione di fondi predisposti o integrati con il decreto-legge n. 112, così configurando, dal punto di vista sostanziale, la parziale utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico realizzato attraverso il citato decreto-legge n. 112. Osserva quindi che ciò costituisce una innovazione, sebbene più di tipo formale che di natura sostanziale, che risulterebbe meritevole di una segnalazione. Aggiunge inoltre che, rispetto alla manovra estiva avente valenza triennale, i dati relativi agli anni 2010 e 2011 recano uno scostamento che implicherà una successiva manovra di correzione, sebbene di importo contenuto. Pone quindi all'attenzione della Commissione la necessità di segnalare tale profilo con una specifica osservazione nell'ambito del parere da rendere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126-*bis*, comma 4, del Regolamento, ancorché non strettamente inerente profili di copertura finanziaria del provvedimento. Si sofferma altresì sulla questione, già segnalata nel corso di precedenti sedute, relativa all'esame da parte della Commissione bilancio, in sede consultiva, di emendamenti recanti coperture a valere su tagli lineari della tabella C. La valutazione di tali emendamenti, ancorché sul piano procedurale non soggetti alla verifica di ammissibilità prevista invece per i disegni di legge collegati alla manovra, pone un problema di effetto complessivo di tali proposte che comporterebbero una riduzione della citata tabella tale da pregiudicare anche l'assetto della copertura del disegno di legge finanziaria.

Il sottosegretario VEGAS, in ordine alla questione da ultimo posta dal senatore Morando, ricorda che, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati del disegno di legge finanziaria, il Governo ha assunto una posizione di contrarietà agli emendamenti recanti coperture a valere sulla tabella C, atteso che l'ulteriore riduzione di tale tabella, già dotata di risorse minime, pregiudicherebbe la possibilità di sostenere anche le spese obbligatorie. Osserva dunque che la salvaguardia della funzionalità della tabella C rispetto alle destinazioni della medesima deve valere anche con riferimento ad altri provvedimenti diversi dal disegno di legge finanziaria, e relativi emendamenti. Concorda quindi con la necessità di porre all'attenzione della Presidenza del Senato la questione dei criteri di valutazione degli emendamenti recanti coperture di tale genere, ancorché non sottoposti al regime di inammissibilità strettamente inerente gli emenda-

menti al disegno di legge finanziaria e ai disegni di legge collegati. Al riguardo profila la possibilità di inserire tale tema nell'ambito del parere da rendere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126-*bis*, comma 4, del Regolamento, al fine di segnalare la questione.

Il presidente AZZOLLINI, dopo aver ricordato che i profili problematici richiamati concernono altresì la valutazione delle coperture a valere sul fondo interventi strutturali e di politica economica, nonché sul fondo per le aree sottoutilizzate, preannuncia che investirà formalmente la Presidenza della questione. Rileva comunque che dal quadro emerso sussistono gli elementi per assumere un atteggiamento di particolare rigore nella valutazione delle proposte emendative in questione, in relazione alle coperture da queste recate.

Illustra quindi una proposta di parere, ai sensi dell'articolo 126-*bis*, comma 4, del Regolamento, che recepisce anche l'osservazione del senatore Morando in ordine alla necessità che sia operato un avvicinamento tra il saldo netto da finanziare a legislazione vigente ed il corrispondente valore programmatico per ciascuno degli anni 2010 e 2011, del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, sentito il rappresentante del Governo, esprime parere favorevole, osservando che: *a*) per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2009 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame siano conformi a tale disciplina. In particolare, dall'allegato recante lo schema di copertura nella versione approvata dalla Camera dei deputati si desume che le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2009 sono costituite da nuove o maggiori entrate dell'articolato e da riduzioni di spese correnti, sia contenute nell'articolato che disposte dalla tabella E – per il solo 2009 – e, sia pure in misura assai marginale (si tratta di un milione di euro per ciascuno degli anni del triennio), dalla tabella A; *b*) per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul DPEF per il 2009-2013 tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno (2009) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti coincidente con l'obiettivo fissato nella predetta Nota ed è pari a 33,6 miliardi. Per il 2010 e 2011 la Nota di aggiornamento indica solo i valori programmatici, identici a quelli di cui all'articolo 1, comma 2 del disegno di legge finanziaria. I saldi a legislazione vigente per il 2010 e 2011 risultano invece più elevati di quelli programmatici esposti da ultimo nella Nota di aggiornamento. Al riguardo, si prende atto dell'impegno del Governo ad attivare ulteriori misure di razionalizzazione tali da rendere possibile l'avvicinamento tra il saldo netto da finan-

ziare a legislazione vigente ed il corrispondente valore programmatico per ciascuno dei due anni indicati. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2009-2011, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, in aggiunta naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione; c) le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2009. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare deve dunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge finanziaria in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto della pubblica Amministrazione. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni associabili alle singole norme del disegno di legge finanziaria, sulla base delle indicazioni contenute nei documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 5 e 6 del richiamato articolo 11 della legge n. 468 modificata.».

Verificata la presenza del numero legale, la Commissione approva la proposta di parere del Presidente.

Comunicazioni del Presidente, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, sul contenuto del disegno di legge finanziaria (ore 17,02)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: «Comunicazioni del Presidente, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento sul contenuto del disegno di legge finanziaria».

Ricordo innanzitutto che, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, in seconda lettura si procede unicamente all'accertamento preliminare della conformità della copertura del disegno di legge finanziaria alle regole stabilite in questa materia dalla vigente legislazione contabile.

Ciò premesso, sentito il parere espresso dalla 5^a Commissione permanente, esaminato e preso atto anche della posizione assunta in materia dal Governo, comunico le determinazioni della Presidenza, che prego il senatore Segretario di leggere all'Assemblea.

AMATI, *segretario*. «Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2009 (comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame siano conformi a tale disciplina. In particolare, dall'allegato recante lo schema di copertura nella versione approvata dalla Camera dei deputati si desume che le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2009 sono costituite da nuove o maggiori entrate dell'articolato e da riduzioni di spese correnti, sia contenute nell'articolato che disposte dalla tabella E – per il solo 2009 – e, sia pure in misura assai marginale (si tratta di un milione di euro per ciascuno degli anni del triennio), dalla tabella A.

Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul DPEF per il 2009-2013 tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno (2009) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti coincidente con l'obiettivo fissato nella predetta Nota ed è pari a 33,6 miliardi. Per il 2010 e 2011 la Nota di aggiornamento indica solo i valori programmatici, identici a quelli di cui all'articolo 1, comma 2 del disegno di legge finanziaria. I saldi a legislazione vigente per il 2010 e 2011 risultano invece più elevati di quelli programmatici esposti da ultimo nella Nota di aggiornamento. Al riguardo, si prende atto dell'impegno del Governo ad attivare ulteriori misure di razionalizzazione tali da rendere possibile l'avvicinamento tra il saldo netto da finanziare a legislazione vi-

gente ed il corrispondente valore programmatico per ciascuno dei due anni indicati.

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2009-2011, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, in aggiunta naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione.

Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2009. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare deve dunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge finanziaria in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni associabili alle singole norme del disegno di legge finanziaria, sulla base delle indicazioni contenute nei documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 5 e 6 del richiamato articolo 11 della legge n. 468 modificata».

(omissis)

Il presidente AZZOLLINI, tenuto conto dell'andamento dei lavori, illustra i criteri di ammissibilità degli emendamenti. Per la sessione di bilancio in corso sono confermate, in conformità con l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata nel 2003, le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011 (e relativa Nota di aggiornamento) con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno di cassa del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 208 del 1999, riguardo al contenuto del disegno di legge finanziaria, non sono ammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale; emendamenti contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (articolo 11, comma 3, alinea, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 208 del 1999); emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 128, comma 6, del Regolamento); emendamenti volti a introdurre disposizioni di per sé stesse prive di effetti finanziari o con effetto neutrale, salvo che siano volte ad assicurare la piena attuazione di interventi disposti con precedenti manovre. Restano ammissibili, in ogni caso, emendamenti introduttivi di norme che rientravano già nel contenuto proprio della legge finanziaria, come, ad esempio, i maggiori oneri correnti di personale riconducibili all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *h*), della legge n. 468 del 1978), con le eccezioni più avanti riportate. Per quanto riguarda le misure con effetto di riduzione dei saldi, sono ammissibili emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione finanziaria e dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra, a condizione che non presentino carattere ordinamentale od organizzatorio, salvo che non siano finalizzati a

conseguire un rilevante effetto di miglioramento dei saldi ovvero ad accelerare i processi di privatizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, con effetti di riduzione del fabbisogno fin dal primo anno considerato nel bilancio. Sono ammissibili 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 norme che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Per quanto riguarda le norme di sostegno all'economia, in coerenza con il dispositivo di cui all'art. 1, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008 sono tendenzialmente inammissibili emendamenti con contenuto di finalizzazione diretta unicamente al rilancio dell'economia, in quanto tali da incidere sulle grandezze che misurano l'economia nazionale. Parimenti, gli emendamenti non possono contenere: interventi di carattere ordinamentale, localistico e micro-settoriale, nonché norme di razionalizzazione finanziaria, finalizzate a rendere più flessibile e trasparente lo strumento del finanziamento di interventi di sostegno all'economia. Sono ammissibili emendamenti sostitutivi alle stesse condizioni degli aggiuntivi per quanto riguarda gli effetti finanziari e la compensazione nonché per il contenuto proprio (divieto di norme di sviluppo, localistico-microsettoriali, di deleghe, di norme organizzative od ordinamentali, di modifica delle norme di contabilità). Sono inoltre ammissibili emendamenti soppressivi (salvo compensazione finanziaria, ove necessario). Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 246 del 2002 di conversione del decreto-legge n. 194 del 2002, emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi in vigore, ovvero, sotto il vincolo della compensazione, emendamenti di copertura di ulteriori oneri a legislazione vigente. 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 fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti come quantificati nella relazione tecnica in relazione ai vari obiettivi e quindi considerando gli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento a partire dal primo anno del triennio di riferimento e per tutta la durata della loro vigenza e deve garantire dunque mezzi di copertura di durata e quantità almeno uguale rispetto all'onere. Poiché il provvedimento non presenta in sé margini utilizzabili, tutti gli emendamenti con conseguenze finanziarie debbono essere compensati; non possono essere usati mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti; è vietato lo scavalco tra disegno di legge di bilancio e disegno di legge finanziaria; non possono essere utilizzate per copertura

variazioni nella stima delle entrate. Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge finanziaria, le riduzioni di spesa corrente possono essere utilizzate per finanziare tutti gli incrementi; le riduzioni di spesa di conto capitale possono compensare solo gli incrementi di spese della stessa natura. La tabella F può essere solo rimodulata, previa compensazione sia sui singoli esercizi finanziari che nel complesso: per rifinanziare o definanziare una legge di tabella F occorre comunque rispettivamente usare la tabella D o E; per la tabella C, sono inammissibili emendamenti aggiuntivi in quanto non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente, soppressivi o modificativi (in questo ultimo caso di elementi non numerici). Sono inammissibili altresì emendamenti aggiuntivi di un finanziamento triennale nella tabella D, ancorché recanti uno stanziamento di conto capitale classificato tra le norme di sostegno dell'economia, che non siano ricompresi nell'apposito allegato della legge finanziaria 2000 o non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente. Per un finanziamento annuale, la condizione necessaria per l'ammissibilità è la previsione di uno stanziamento di competenza (quindi non è sufficiente la sussistenza di residui) nell'ultimo esercizio finanziario, sempre ovviamente che si tratti di una legge di spesa di conto capitale. 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. In linea generale, gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire una chiara e reciproca collaborazione tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Occorre tener conto comunque della maggiore formalità delle procedure di Assemblea, soprattutto in relazione alle coperture normative multiple e ripetitive. Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al bilancio, ricorda poi che gli emendamenti debbono essere riferiti alle unità previsionali di base (UPB) che, a seguito della riclassificazione del bilancio, rappresentano i macroaggregati (funzionamento, interventi, investimenti, etc.) dei programmi facenti parte delle missioni. Gli emendamenti non potranno contenere riferimenti a capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna alle UPB; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento alle UPB sarà espunto ogni eventuale riferimento anche a capitoli. Le previsioni di cassa sono emendabili senza restrizioni nei limiti della massa spendibile (somma di competenza più residui), salvo l'obbligo di compensazione. Quanto alle previsioni di competenza, possono essere oggetto di emendamento esclusivamente le UPB dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti a dotazioni direttamente stabilite dallo stesso bilancio (spese discrezionali al netto delle quote vincolate). Sono invece inammissibili emendamenti alle UPB per le previsioni di spesa la cui dotazione sia determinata direttamente da legge sostanziale (in tal caso gli emendamenti possono essere presentati alla legge finanziaria, nei limiti consentiti dalle sue diverse tabelle). Poiché le varie tabelle della finanziaria, in particolare le tabelle C,

D ed F recano già l'indicazione delle UPB e dei capitoli di riferimento, prima di variare gli importi iscritti in una UPB di bilancio è opportuno controllare che gli stessi non siano già direttamente stabiliti dalle tabelle C, D e F della «finanziaria». Mentre le UPB, per gli importi la cui dotazione è rimessa al bilancio, possono essere in generale emendabili in senso riduttivo (con conseguente miglioramento dei saldi), il loro utilizzo come mezzo di copertura, sia pure nel solo ambito del bilancio, è soggetto a numerose restrizioni. Non possono essere utilizzati come mezzo di copertura: gli importi relativi alle previsioni di entrata; gli importi relativi alle spese per interessi; gli importi relativi alle spese per il trattamento economico del personale in servizio e in quiescenza ed agli oneri inderogabili; gli importi afferenti alla quota vincolata delle spese discrezionali (indicata nella scheda programma negli allegati alle tabelle); gli importi corrispondenti alle quote delle unità previsionali di base afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie.

Il senatore MORANDO (*PD*) prende atto dei criteri testé illustrati rilevando, tuttavia, che sussiste una contraddizione tra il contenuto proprio della legge finanziaria indicato nella legge di contabilità di Stato e quello previsto dal decreto-legge n. 112 del 2008. Rileva come questa situazione non possa essere prorogata in modo indeterminato nel tempo. A tal riguardo ricorda che l'opposizione, nel merito, non è contraria ad una limitazione del contenuto proprio della legge finanziaria strettamente legato alla correzione dei saldi, tuttavia, ritiene che le regole vadano scritte nella legge di contabilità di Stato dando garanzie al Governo di tempi certi per l'approvazione dei collegati. Mentre il Governo ritiene di non dover introdurre nella legge finanziaria norme di sostegno all'economia, l'opposizione – data la particolare situazione economica – ritiene di utilizzare questa occasione per proporre una ricetta alternativa di politica economica. Conclude sottolineando l'esigenza di arrivare a regole certe sulla sessione di bilancio, a garanzia delle prerogative dei Parlamentari.

Il presidente AZZOLLINI ricorda che i criteri enunciati tengono necessariamente conto delle norme introdotte con il decreto-legge n. 112 del 2008, tuttavia, fornisce ampie garanzie di consentire un dibattito sugli orientamenti generali di politica economica alternativi a quelli proposti dal Governo. In merito alle future modifiche della legge di contabilità di Stato, ritiene che anche muovendo nella direzione di limitare i contenuti della legge finanziaria, sia necessario mantenere un ambito di flessibilità che consenta di adeguare le regole a situazioni di eccezionalità.

Dichiara quindi aperta la discussione generale.

(*omissis*)

IN SEDE REFERENTE

(1210 e 1210-bis) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009 - 2011 e relativa Nota di variazioni*, approvato dalla Camera dei deputati

- (Tabb. 1, 1-bis), *Stati di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2009 (limitatamente alle parti di competenza)*

- (Tabb. 2 e 2-bis) *Stati di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2009 (limitatamente alle parti di competenza)*

(1209) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta pomeridiana del 27 novembre scorso.

Il presidente AZZOLLINI, ad ulteriore specificazione dei criteri di inammissibilità, per quanto riguarda gli emendamenti al bilancio precisa che, sulla base di una interpretazione letterale dell'articolo 129, comma 3, R.S., quando una parte di una u.p.b. risulti modulata dalla legge finanziaria gli emendamenti relativi alla u.p.b. stessa debbono essere presentati al ddl finanziaria. Poiché, però, con la nuova struttura del bilancio le u.p.b. hanno subito un processo di ampliamento circa la propria portata e d'altra parte si è avuta una proliferazione del numero dei capitoli, ciò può aver implicato in molti casi che una parte quantitativamente poco significativa di una u.p.b. risulti modulata in legge finanziaria, mentre la restante, cospicua parte rimanga fissata con legge di bilancio. Data anche la difficoltà a ricostruire in ogni caso le quote in cui questa diversa sede di modulazione trova sviluppo, per un motivo di economicità si è inteso non dichiarare inammissibili emendamenti presentati al ddl bilancio nell'ipotesi in considerazione, fermo rimanendo che con Nota di variazioni si avrà il completo allineamento contabile tra i diversi strumenti legislativi.

Dichiara quindi inammissibili gli emendamenti 2.Tab.2.25-5, 2.Tab.2.26-5, 2.Tab.2.30-5, 2.Tab.2.43-5, 3.Tab.3.1-5, 8.1, 8.2, 8.3.

(omissis)

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