



Nn. 2464 e 2465-A

**RELAZIONE GENERALE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(RELATORI TANCREDI E LENNA)

concernente anche lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (Tab. 2)

con allegati: rapporti delle altre Commissioni permanenti sui rimanenti stati di previsione e sul disegno di legge n. 2464 (v. stampato nn. 2464 e 2465-A Allegato 1); rapporti di minoranza delle altre Commissioni (v. stampato nn. 2464 e 2465-A Allegato 1-bis); nonché ordini del giorno ed emendamenti trattati nelle Commissioni (v., rispettivamente, stampati nn. 2464 e 2465-A Allegati 2-I e 2-II e nn. 2464 e 2465-A Allegati 3-I e 3-II)

Comunicata alla Presidenza il 3 dicembre 2010

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) (n. 2464)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

approvato dalla Camera dei deputati il 19 novembre 2010

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 19 novembre 2010

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011
e per il triennio 2011-2013 (n. 2465)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

approvato dalla Camera dei deputati il 19 novembre 2010

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 19 novembre 2010*

INDICE

RELAZIONE GENERALE

<i>Parte I:</i> Disegno di legge di stabilità (relatore TANCREDI)	<i>Pag.</i>	7
<i>Parte II:</i> Disegno di legge di bilancio (relatore LENNA)	»	11
DISEGNI DI LEGGE: nota	»	15

RELAZIONE GENERALE

PARTE PRIMA

Disegno di legge di stabilità

ONOREVOLI SENATORI. – Il Senato si trova per la prima volta a valutare il disegno di legge di stabilità sostitutivo del disegno di legge finanziaria, alla luce della nuova legge di contabilità (legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Nonostante all'inizio del suo *iter* alla Camera dei deputati contenesse poche disposizioni, il testo in esame, nel corso dell'esame nell'altro ramo del Parlamento ha visto aumentare notevolmente il numero delle norme per effetto della scelta da parte del Governo di inserire determinati interventi ritenuti di notevole interesse, anche andando oltre i limiti di contenuto propri della legge di stabilità, ma giustificata dall'esigenza di fronteggiare l'attuale situazione di crisi economico-finanziaria.

Il testo così come giunto dalla Camera dei deputati, in quanto contraddistinto anche da misure finalizzate allo sviluppo dell'economia, ha dunque un contenuto più ampio rispetto a quello previsto dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

In estrema sintesi, le principali misure del disegno di legge di stabilità sono rappresentate dal sostegno alla crescita economica, dalla tutela di determinate categorie economiche maggiormente esposte alla crisi economica e dalle disposizioni relative al Patto di stabilità interno.

Giova premettere che il rapporto deficit/Pil nel complesso per l'intera Unione europea è salito al 6,8 per cento dal 2,3 per cento del 2009. Per quanto concerne il debito, l'Eurozona mostra un incremento al 79,2 per cento dal 69,8 per cento precedente e l'Europa allargata al 74 per cento dal 61,8 per cento precedente.

Fra i Paesi che mostrano il maggior rapporto deficit/Pil, a parte l'Irlanda, caratterizzata, come è noto, da una situazione molto particolare, vi è ovviamente la Grecia con un 15,4 per cento, seguita dal Regno Unito all'11,4 per cento, dalla Spagna all'11,1 per cento e dal Portogallo al 9,3 per cento.

L'Italia non è fra i paesi con la situazione peggiore, con un rapporto deficit/Pil confermato al 5,3 per cento, contro il 7,5 per cento della Francia, ma il debito pubblico si conferma fra i più alti in Europa, al 116 per cento, subito dietro la Grecia che vede lievitare il debito al 126,8 per cento.

In questa cornice, con riferimento all'indebitamento netto e al fabbisogno, le variazioni nette di spesa e di gettito tendono a compensarsi e hanno un impatto trascurabile sui saldi a legislazione vigente, che –

come noto – incorporano le misure del decreto-legge n. 78 del 2010. La manovra netta, vale a dire l'entità netta della correzione dei saldi, data dalla somma delle maggiori entrate nette e minori spese nette, per il 2011 porta ad un miglioramento del saldo di 0,9 milioni, di 1,6 milioni nel 2012 e di 0,4 milioni nel 2013.

Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, gli effetti finanziari del provvedimento in esame comportano un peggioramento pari a 824 milioni nel 2011, 2,8 miliardi nel 2012 e 9,5 miliardi nel 2013. La differenza di impatto complessivo rispetto agli altri saldi deriva dal fatto che sia il rifinanziamento del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, pari a 5.500 milioni nel 2013, sia la rimodulazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, pari a 1.000 milioni nel 2011, a 3.000 milioni nel 2012 e a 4.000 milioni nel 2013, con una riduzione conseguente di 8.000 milioni nel 2014 e successivi, sono valutati tutti come privi di effetti in termini di indebitamento netto e fabbisogno.

Passando all'esame dell'articolato, il dispositivo reca all'articolo 1, comma 1, la consueta fissazione del livello massimo del saldo netto da finanziare per l'anno 2011, al netto delle regolazioni debitorie, in 41.900 milioni di euro e il livello massimo del ricorso al mercato per lo stesso periodo in 268.000 milioni di euro.

Tra le misure che caratterizzano il disegno di legge di stabilità per il 2011 si segnala innanzitutto l'integrazione di 800 milioni di euro per l'anno 2011 e di 500 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012 del Fondo di finanziamento ordinario dell'università. Inoltre viene istituito un credito di imposta, nel limite di spesa di 100 milioni di euro per il 2011, in favore delle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo ad università o enti pubblici di ricerca. Ancora nel settore universitario si segnala l'integrazione di 100 milioni di euro del Fondo di intervento integrativo da ripartire fra le regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione delle borse di studio.

Per il primo semestre 2011 è stato previsto il rifinanziamento del Fondo per le missioni internazionali di pace per un importo di 750 milioni di euro.

Sul fronte del lavoro e della tutela dei lavoratori è stato previsto per l'anno 2011 l'incremento del finanziamento del Fondo sociale per l'occupazione e formazione, al fine di continuare nella erogazione dei trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale. A tal proposito si rammenta l'introduzione della facoltà di prolungare l'intervento di tutela del reddito per il periodo di tempo necessario al raggiungimento della decorrenza del trattamento pensionistico, nei limiti del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, nonché la previsione volta a consentire l'applicazione, nel limite di 10.000 unità, della normativa previgente in materia di decorrenza dei trattamenti pensionistici per una serie di lavoratori che maturino i requisiti per l'accesso al pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2011. Inoltre una particolare attenzione è stata rivolta ai giovani lavoratori destinando 100 milioni di euro alle attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato.

Si segnala ancora la proroga per il 2011 del regime di detassazione dei contratti di produttività e in particolare dei redditi percepiti per effetto di incrementi di produttività e per lavoro straordinario. Tale misura comporterà oneri per 835 milioni nel 2011 e per 263 milioni nel 2012.

È stato poi prorogato il cosiddetto *ecobonus* del 55 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici e delle abitazioni. L'agevolazione potrà essere utilizzata fino al 31 dicembre 2011, diluita in dieci anni.

Sono quindi stati previsti una serie di interventi in favore delle scuole non statali, per la gratuità dei libri di testo scolastici, per la proroga del 5 per mille, per il sostegno al settore dell'editoria e delle università non statali legalmente riconosciute, per il proseguimento del rapporto di lavoro dei lavoratori socialmente utili. A tale complesso di misure sono state destinate risorse per circa 800 milioni di euro.

Nel settore agricolo si segnalano gli interventi in favore della piccola proprietà contadina e la rideterminazione delle agevolazioni contributive per i datori di lavoro agricoli in zone svantaggiate, agevolazioni che vengono rese permanenti.

Nel settore sanitario si è integrato il finanziamento del Servizio sanitario nazionale per 348 milioni di euro, quale quota parte dell'importo complessivo di 834 milioni di euro da erogare per l'anno 2011. Nell'ambito del patto per la salute sono state poi introdotte una serie di misure nei confronti delle regioni in disavanzo sanitario.

Nell'ambito dell'informazione, oltre al sostegno dell'editoria, si segnala nel triennio 2011-2013 il finanziamento concesso all'emittenza televisiva locale e all'emittenza radiofonica locale e nazionale.

Si è poi resa esplicita la normativa relativa al concorso delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica in parte già delineata con il decreto-legge n. 78 del 2010.

In particolare, con riferimento agli enti locali sono state riviste le regole del patto di stabilità interno per meglio poter rispondere ad alcune esigenze emerse dal confronto con gli enti medesimi. Si è proceduto così all'estensione ad un triennio della base di calcolo, in modo tale da eliminare le storture emerse prendendo come base di calcolo un solo esercizio. È stata poi introdotta una attenuazione degli effetti del patto per l'anno 2011 in considerazione della nuova rideterminazione delle regole e sono state riconfermate le esclusioni dal patto relativamente ad una serie di voci già previste a legislazione vigente.

I commi da 165 a 169 fanno riferimento alle Tabelle A, B, C, D ed E allegate al disegno legge di stabilità, alcune delle quali sono state modificate dalla Camera dei deputati. Le modifiche apportate sono le seguenti: alla Tabella A, l'aumento di 1,5 milioni di euro per il triennio degli accantonamenti relativi al Ministero dell'economia e delle finanze e conseguente riduzione degli accantonamenti relativi al Ministero degli affari esteri; la riduzione di 500 milioni di euro degli accantonamenti relativi al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in connessione alla integrazione del Fondo di finanziamento ordinario dell'università.

Per quanto riguarda la Tabella C, vi è stata una serie di modifiche su vari fondi, mentre in Tabella E sono state inserite alcune voci, quali il sostegno del *Made in Italy*, con un finanziamento di 1 milione per il 2011 e di 2 milioni per il 2012, il fondo per la promozione di interventi per la riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti, con un finanziamento di 1 milione per il 2011 e per il 2012.

Il comma 170 dispone infine in merito alla copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge di stabilità mentre il comma 171 ne disciplina l'entrata in vigore.

La manovra in esame risponde pertanto alla particolare situazione dell'economia italiana nell'attuale contesto di crisi europea ed internazionale. In particolare richiama gli obiettivi di riduzione della spesa volti a conseguire in Italia, per l'anno 2013, valori di finanza pubblica in linea con i vincoli fissati a livello europeo.

Nel prossimo futuro, pertanto, una eventuale correzione ulteriore dei conti pubblici, qualora dovesse essere operata, non potrà che essere di carattere marginale.

Nel corso dell'esame in Commissione bilancio il testo non ha subito modifiche.

TANCREDI, *relatore*

PARTE SECONDA

Disegno di legge di bilancio

ONOREVOLI SENATORI. – La riforma della legge di contabilità (legge n. 196 del 2009), entrata in vigore il 1° gennaio 2010, ha confermato la struttura per missioni e programmi del bilancio dello Stato sperimentata a partire dal 2008. Il disegno di legge di bilancio per il 2011 si presenta articolato in tredici stati di previsione per la spesa e uno per l'entrata, 34 missioni e 175 programmi. I principi sottostanti ai modelli di responsabilità amministrativa e di controllo dei risultati suggeriscono che a ciascun programma partecipi un solo Ministero e che ogni programma sia riconducibile ad un unico responsabile amministrativo (aspetto del resto prescritto dall'articolo 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009). Nella struttura del bilancio per il 2011, si rilevano 4 programmi interministeriali, di cui 3 connessi con la stessa natura del programma, cui partecipano tutti i Ministeri (Fondi da assegnare, Indirizzo politico, Servizi e affari generali) e uno relativo alle Missioni militari di pace, cui partecipano la Difesa e l'Economia. Il numero di programmi cui afferiscono più centri di responsabilità si riduce rispetto all'esercizio precedente ma rimane comunque molto elevato, riguardando ulteriori 30 programmi (oltre ai 4 interministeriali, cui, per definizione, afferiscono più centri di responsabilità). Rispetto a quello per il 2010, il bilancio per il 2011 presenta 10 programmi in più.

Occorre rilevare come, oltre alla istituzione – nell'ambito di una missione – di alcuni programmi aggiuntivi (che ricevono parte delle risorse assegnate ai programmi già esistenti), il bilancio 2011 effettui, altresì, una limitata riorganizzazione dei programmi tra missioni. Entrambe le operazioni comportano una rimodulazione delle risorse tra missioni e tra programmi. L'operazione di istituzione di nuovi programmi nell'ambito di una missione e di riorganizzazione tra missioni rischia di pregiudicare la confrontabilità dei dati di consuntivo tra esercizi. Il disegno di legge in esame opportunamente presenta le previsioni iniziali e assestate del bilancio 2010 (inserite a titolo di confronto del corrispondente stanziamento per il 2011) riorganizzate sulla base della nuova struttura per programmi. È auspicabile, peraltro, che tali raccordi siano resi espliciti in futuro anche per i dati di consuntivo, in assenza dei quali il consuntivo 2011 non sarebbe confrontabile con quelli degli esercizi precedenti. Per tale motivo sarebbe comunque utile presentare il riepilogo (articolato per capitoli) delle modifiche operate alla struttura del bilancio 2010 per la costruzione del bilancio 2011. L'aumento del numero dei programmi potrebbe essere riconducibile all'intento di allineare programmi e centri di responsabilità.

Potrebbe essere utile approfondire tale aspetto, anche acquisendo indicazioni dal Governo.

L'articolazione delle missioni e dei programmi per stati di previsione – che trovava giustificazione in una visione amministrativa della spesa – non appare più funzionale dopo la riclassificazione che esalta le finalità della spesa anziché i centri amministrativi che la erogano. A ciò si aggiunga che la frammentazione delle missioni tra diversi stati di previsione e l'assenza di un prospetto che le aggrega per dare il senso complessivo della decisione di spesa (presentato invece negli scorsi anni) rappresentano elementi contraddittori rispetto alla direzione della riforma. Qualora, dunque, si dovesse profilare una revisione della legge di contabilità e finanza pubblica – necessaria per armonizzare la disciplina nazionale dopo l'istituzione del semestre europeo – la scelta di articolare il bilancio per stati di previsione, e non soltanto per missioni e programmi, potrebbe essere definitivamente ripensata ed abbandonata.

La riforma ha poi introdotto altre importanti innovazioni alla struttura dei documenti di bilancio. L'unità di voto parlamentare viene individuata a livello del programma (e non più del macroaggregato), implicando così una significativa riduzione del numero delle unità di voto. Vengono introdotte nuove definizioni sulla natura della spesa (onere inderogabile, fattore legislativo, fabbisogno) e sulla distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili. Viene infine arricchito il corredo informativo allegato agli stati di previsione dei Ministeri.

Ulteriore novità è rappresentata dalla previsione che i documenti di bilancio siano messi a disposizione in formato elaborabile. Tale aspetto agevola l'ampliamento delle analisi sul bilancio, istituzionalizzando ciò che negli scorsi esercizi è avvenuto in via di fatto. Si tratta di una prima applicazione, apprezzabile per la portata innovativa, sebbene suscettibile di ulteriori affinamenti.

La vigente struttura del bilancio di previsione, accompagnata dalla previsione di un contenuto più snello della legge di stabilità, prefigura un nuovo ruolo dello strumento, tanto più rilevante se si tiene conto del margine di flessibilità che le amministrazioni hanno in sede di formazione degli stanziamenti a legislazione vigente. Con l'attuazione del nuovo disegno contabile, la legge di bilancio sarà lo strumento che meglio rappresenterà gli effetti finanziari complessivi delle decisioni operate nel corso dell'esercizio, consentendo di valutare le scelte allocative riflesse nella proposta di bilancio per il triennio successivo.

Venendo al contenuto specifico, per il 2011, il disegno di legge di bilancio presentato al Parlamento il 15 ottobre 2010, integrato con la prima Nota di variazioni, prevede un saldo netto da finanziare (SNF) pari a -40 miliardi, in miglioramento di circa 15 miliardi rispetto al SNF del bilancio assestato per il 2010. L'evoluzione rispetto all'esercizio precedente deriva, dal lato del gettito, da un aumento delle entrate extra-tributarie di quasi 3 miliardi (+8.9 punti percentuali) e da una moderata ripresa della crescita delle entrate tributarie (pari all'1 per cento). Dal lato della spesa, il miglioramento è dovuto ad una contrazione delle spese

finali del 3 per cento, riconducibile ad una riduzione della spesa corrente e in conto capitale tale da più che compensare la crescita di 6 punti percentuali della spesa per interessi. Negli anni 2012 e 2013, il SNF ammonta a circa -22 e -13,9 miliardi di euro rispettivamente. È da notare che il SNF a legislazione vigente per il 2013 è previsto attestarsi a 4,6 miliardi, ma tenuto conto degli effetti della prima Nota di variazioni si ha un peggioramento del saldo di 9,3 miliardi.

La spesa corrente al netto degli interessi, invece, presenta un profilo decrescente per il biennio 2011-2012 (-4,3 e -0,5 per cento rispettivamente) e crescente per il 2013 (1,1 per cento). Anche la spesa in conto capitale mostra un andamento simile, diminuendo nel biennio 2011-2012 di 7,8 e 11,1 punti percentuali rispettivamente, per tornare poi a crescere nel 2013 del 18,9 per cento.

Per quanto concerne l'analisi funzionale della spesa, un tema affrontato nel dibattito sul bilancio dello scorso anno è stato quello di ricostruire quanta parte della decisione di spesa sia effettivamente operata annualmente con il bilancio e quanta parte sia adottata formalmente con il bilancio, anche se corrispondente a trasferimenti o al servizio del debito e quindi comunque stabilita in modo esogeno. L'esercizio è particolarmente utile per verificare quanta parte delle politiche pubbliche corrisponda effettivamente ad una scelta allocativa (almeno nel breve periodo) proposta dal Governo e approvata dal Parlamento e tenuto conto che in un sistema istituzionale multilivello larga parte delle decisioni di spesa sono rimesse alle autonomie territoriali. D'altro canto, già lo scorso anno si era rilevato come la percentuale di spesa di ogni missione sul totale del bilancio fornisse una rappresentazione poco fedele della «decisione di spesa» operata dal bilancio, posto che la missione più rilevante è quella del debito pubblico che certamente non può essere liberamente modulata dal Governo o dal Parlamento ma è da considerare esogena.

Dall'analisi per missioni e programmi emerge, come primo risultato, che la missione «Istruzione scolastica» rappresenta la voce di spesa più consistente del bilancio dello Stato, con un assorbimento di risorse pari a circa il 22 per cento del totale (42 miliardi) quasi totalmente destinate alla voce «Redditi da lavoro dipendente». Segnalo poi la missione «Fondi da ripartire», che registra un importo pari al 7 per cento del totale (13,5 miliardi). Si tratta di fondi che, a vario titolo, verranno ripartiti nel corso dell'esercizio, e di cui non si può sapere, quindi, la destinazione funzionale *ex ante*.

In conclusione, si può affermare che le recenti innovazioni legislative introdotte con la riforma della contabilità e finanza pubblica hanno segnato un significativo miglioramento del bilancio, inteso come strumento per il controllo e la decisione di spesa. Parte significativa di tale miglioramento è dovuta anche alla previsione che i documenti di bilancio siano messi a disposizione in formato elaborabile.

Per il prossimo futuro, occorre pertanto impegnarsi nella revisione del Regolamento del Senato.

Va infine segnalato come l'esame da parte delle Commissioni di merito del bilancio risenta ancora di un'impostazione più amministrativa che funzionale, ancora distante dal modello idealizzato del *value for money* di marca anglosassone che l'Italia ha in parte mutuato nella riforma della legge di contabilità.

Le competenze delle Commissioni di merito sono ancora disegnate sugli stati di previsione piuttosto che sulle funzioni. I tempi di esame del bilancio nelle Commissioni di merito sono eccessivamente ristretti quando è quella la sede nella quale si discutono le politiche pubbliche di settore. Data l'elevata spesa pubblica e la condivisa esigenza di utilizzare le risorse in modo più efficiente, le Commissioni dovrebbero dedicare più tempo al bilancio. La procedura parlamentare di esame dei documenti di bilancio appare così in ritardo rispetto alla direzione della riforma ed alle esigenze di risanamento della spesa: una riforma in tale ambito non è più eludibile, tenuto conto che il bilancio, per quanto legge eminentemente formale, resta lo strumento con il quale si adotta la parte più rilevante della decisione di spesa.

LENNA, *relatore*

DISEGNI DI LEGGE

Per il testo dei disegni di legge – ai quali la Commissione non propone modificazioni – si vedano gli stampati n. 2464 e n. 2465.

