



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 14

N.B. I resoconti stenografici per l'esame dei documenti di bilancio seguono una numerazione indipendente.

5^a COMMISSIONE PERMANENTE (Programmazione economica, bilancio)

ESAME DEI DOCUMENTI DI BILANCIO IN SEDE REFERENTE

227^a seduta: martedì 20 ottobre 2009

Presidenza del presidente AZZOLLINI

I N D I C E**DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REFERENTE**

(1791) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012

– **(Tab. 1)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2010 (*limitatamente alle parti di competenza*)

– **(Tab. 2)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2010 (*limitatamente alle parti di competenza*)

(1790) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 11 e <i>passim</i>
LATRONICO (PdL), relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1 e 2 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria	3
MORANDO (PD)	14, 15
SAIA (PdL), relatore generale sul disegno di legge finanziaria	8
VEGAS, vice ministro dell'economia e delle finanze	15

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Vegas.

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REFERENTE

(1791) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012

– **(Tab. 1)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2010 (*limitatamente alle parti di competenza*)

– **(Tab. 2)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2010 (*limitatamente alle parti di competenza*)

(1790) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1791 (tabelle 1 e 2) e 1790.

Prego il senatore Latronico di riferire alla Commissione sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1 e 2 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria.

LATRONICO, *relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1 e 2 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria.* Signor Presidente, la prospettiva di finanza pubblica delineata nei documenti di bilancio per il prossimo triennio registra il superamento del punto di minimo di una crisi economica e finanziaria molto forte e i primi sintomi di una ripresa segnalati anche da autorevoli istituzioni internazionali.

In un contesto generale caratterizzato da elevata incertezza sulle prospettive economiche il Governo ha scelto la prudenza per evitare effetti indesiderati di retroazione di manovre espansive sulle variabili macroeconomiche. Chiuso l'esercizio 2009, non è stato ritenuto opportuno operare una correzione sui conti pubblici nel 2010. Il percorso di risanamento delle finanze pubbliche riprenderà nel 2011, quando la fase ciclica – si spera – sarà più favorevole e proseguirà nel 2012 e nel 2013.

L'opposizione ha confutato tale impostazione proponendo politiche espansive già da subito per uscire prima dalla crisi. Tale opzione non considera compiutamente i rischi di peggiorare in modo significativo il *deficit* per un Paese che ha uno dei debiti pubblici più elevato in rapporto al PIL. D'altro canto, perché non sfruttare questo periodo per analizzare e individuare soluzioni efficaci per riqualificare la spesa a partire dal 2011 per il triennio successivo?

I quadri riassuntivi del bilancio e gli allegati al disegno di legge finanziaria forniscono il quadro di quanto detto sopra. Sul conto consolidato della pubblica amministrazione, la manovra in esame non produce effetti per il triennio (si veda a tal proposito l'allegato 7). In termini di amministrazioni centrali (ossia il bilancio dello Stato) il quadro riepilogativo del bilancio 2010, posto a confronto con il bilancio assestato del 2009, mostra un miglioramento del *deficit* (saldo netto da finanziare) di circa 8,5 miliardi.

Tale miglioramento è il risultato di una riduzione delle spese correnti di 2 miliardi e delle spese in conto capitale di oltre 8 miliardi, da un lato, e, dall'altro, dalla riduzione delle entrate per circa 0,7 miliardi e da un aumento della spesa per interessi di oltre 1 miliardo. Sul 2010, poi l'effetto delle tabelle della legge finanziaria determina un peggioramento del saldo di circa 1,3 miliardi (si veda l'allegato 8).

In altre parole, le tabelle alla legge finanziaria producono effetti espansivi rispetto al saldo di bilancio a legislazione vigente, ma il saldo finale per il 2010 è migliore rispetto a quello risultante dall'assestamento 2009: rispetto ai 69,7 miliardi del 2009 le previsioni per il bilancio dello Stato, integrato con il disegno di legge finanziaria, porta ad un saldo netto da finanziare di circa 62,4 miliardi.

La sfida dei prossimi anni, una volta che l'economia sarà tornata ad un livello di stabilità, è riprendere con maggior vigore il cammino di risanamento, tenuto conto del deterioramento conseguente alla crisi al pari di quanto sta accadendo nelle principali economie.

Se l'obiettivo è quello di ridurre, a partire dal 2011, le spese per migliorare i conti pubblici, quali strumenti si possono mettere in campo? Quali informazioni possiamo desumere dal bilancio per individuare gli spazi di manovra? Il tema è particolarmente rilevante tenuto conto che, come segnalato dalla Banca d'Italia durante le audizioni, il raggiungimento dell'obiettivo indicato per il disavanzo del 2013 (2,2 per cento del PIL) richiede che le spese correnti primarie si riducano in termini reali in media di quasi l'1 per cento all'anno nel periodo 2010-2013, assumendo che il prodotto cresca del 2 per cento l'anno nel triennio 2011-2013, che siano confermati i livelli tendenziali delle entrate degli interessi e che le spese in conto capitale restino stabili in rapporto al PIL sul valore previsto per il 2010.

Si tenga conto che nel decennio 1998-2008 le spese correnti primarie in termini reali sono aumentate in media del 2,1 per cento all'anno. Questo quadro spiega quanto sia importante e delicata la sfida della qualificazione della spesa.

Strumenti per verificare quanto sia rigida la spesa e quali spazi vi siano per ridurla in parte sono contenuti nel disegno di legge del bilancio. La riclassificazione per missioni e programmi è un primo aspetto che descrive la capacità redistributiva del bilancio. Infatti, la ripartizione della spesa per missioni del bilancio per l'anno 2010 evidenzia come le voci di spesa con una rilevanza superiore al 5 per cento del totale della spesa sono: il debito pubblico (si tratta degli interessi sul debito e dei rimborsi

del debito statale) pari al 42,7 per cento, relazioni finanziarie con le autonomie territoriali pari al 14,5 per cento, politiche previdenziali pari al 9,7 per cento, politiche economico finanziarie e di bilancio pari all'8 per cento, l'istruzione scolastica pari al 5,6 per cento.

Queste indicazioni danno un quadro sommario della decisione di spesa del Parlamento nella misura in cui gli interessi ed i rimborsi sul debito rappresentano un elemento estraneo alle scelte del Parlamento e, come tale, deve essere considerato come un dato del problema. Al pari, i trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche sono elementi di rigidità derivanti dal fatto che in un sistema di governo multilivello sussiste ancora una rilevante quota di trasferimenti dal Governo centrale ai livelli decentrati di governo.

Eliminando infatti la missione del debito pubblico, i trasferimenti alle altre amministrazioni e il programma «regolazioni debitorie», le missioni che hanno una consistenza percentuale superiore al 5 per cento di spesa diventano: istruzione scolastica (per il 32,3 per cento), l'Italia in Europa e nel mondo (per il 18,5 per cento), difesa e sicurezza del territorio (per il 13,6 per cento), fondi da ripartire (per il 9,1 per cento), politiche previdenziali (per il 7,8 per cento), ordine pubblico e sicurezza (per il 7,6 per cento) e giustizia (per il 7,6 per cento).

È possibile quindi verificare se, ed in che misura, il bilancio dello Stato ha natura di trasferimento e quante risorse invece rimangono nella competenza dei Ministeri per le politiche pubbliche dello Stato centrale. A tal riguardo, la spesa complessiva delle missioni per l'anno 2010 è pari a 792,7 miliardi di euro, mentre la spesa complessiva al netto della missione del debito (al netto dei trasferimenti e delle regolazioni debitorie) a 136,5 miliardi, pari cioè al 17 per cento.

Da ciò si desume che l'83 per cento circa delle spese del bilancio dello Stato è composto da spese esogene (gli interessi ed il rimborso del debito) o da trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni e cioè che il bilancio dello Stato per oltre i quattro quinti è un bilancio di trasferimento.

La classificazione economica del bilancio ci fornisce ulteriori indicazioni sui margini di flessibilità del bilancio stesso. Infatti, dai dati indicati si rileva che 91,6 miliardi sono di spese per il personale, difficilmente rimodulabili nel medio termine. L'ammontare dei consumi intermedi, voce sulla quale si è intervenuti spesso in passato per migliorare i conti pubblici, nel 2010 è pari a circa 8 miliardi di euro. Le risorse proprie dell'Unione europea sono poi pari a 17 miliardi circa, mentre quelle correnti destinate ad attuare le politiche pubbliche a carico del bilancio dello Stato per trasferimenti alle famiglie sono pari soltanto a 3,8 miliardi per il 2010, mentre quelli per trasferimenti alle imprese sono pari a 4,2 miliardi. Se si tiene conto anche delle agevolazioni fiscali riconosciute come minori entrate per le famiglie e le imprese, agli importi precedenti si aggiungono altri 6 miliardi circa. Ovviamente, larga parte degli interventi pubblici per le famiglie e per le imprese è erogata da altre amministrazioni pubbliche.

Da quanto detto sembrerebbe emergere, con tutte le cautele derivanti da un'analisi limitata al bilancio dello Stato, che gli spazi per le politiche redistributive operate mediante il bilancio dello Stato non siano molto ampi. Nel complesso delle pubbliche amministrazioni, invece, molto si può attendere anche dal federalismo fiscale che, pur nel medio-lungo termine, può determinare un incentivo a spendere meglio per aumentare i margini di intervento della politica.

Per quanto riguarda il bilancio dello Stato, nonostante il quadro delineato, ulteriori margini di intervento possono derivare dalla revisione della spesa. A tal riguardo, occorre segnalare una novità recente di grande ausilio per il Parlamento: mi riferisco al rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato per l'anno 2009 elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato e da poco pubblicato sul sito. Si tratta di un copioso lavoro di analisi per comprendere meglio i meccanismi di formazione della spesa. Soltanto conoscendo tali meccanismi è possibile capire come ridurre la spesa, inclusa quella di personale, aumentando la produttività e senza necessariamente ridurre la qualità dei servizi pubblici. Occorre segnalare che nel dibattito svolto nelle Commissioni di merito, ad eccezione della Commissione Istruzione, gli elementi contenuti nel rapporto di cui abbiamo detto non sono stati richiamati. Non si è ancora instaurato un circolo virtuoso che vede, da un lato, il ruolo della Ragioneria di supporto ai Ministeri per conoscere meglio l'impatto della spesa e, dall'altro, il ruolo di controllo del Parlamento che, utilizzando le stesse analisi, chiama i dirigenti generali a spiegare le ragioni di eventuali spese che non appaiono efficienti. Si tratta ovviamente di un processo graduale: l'auspicio è che tali strumenti conoscitivi vengano affinati e utilizzati nei prossimi esercizi.

E veniamo ora ad alcune questioni metodologiche rilevanti: vi sono alcuni aspetti da segnalare nell'attuazione della riclassificazione del bilancio per missioni e programmi che trovano immediato riscontro nel dibattito sul provvedimento di riforma dei documenti di bilancio in esame presso l'altro ramo del Parlamento, già varato dal Senato. Il nuovo bilancio rappresenta indubbiamente un miglioramento del precedente e consente di capire meglio come vengono destinate le risorse: sono stati elaborati per ogni programma alcuni indicatori di *performance*, al fine di spiegare in modo molto dettagliato l'articolazione e gli effetti delle politiche pubbliche operate con il bilancio stesso.

Il primo aspetto è un bilancio preliminare di questa esperienza: cosa misurano gli indicatori scelti dalle amministrazioni? Secondo quanto indicato dal lavoro «Un'analisi degli indicatori di *performance* nelle note preliminari 2008-2009», elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato, emerge che «una quota piuttosto elevata di indicatori individuati dalle amministrazioni (circa il 28 per cento nel 2009) è poco chiara, descritta in maniera non facilmente interpretabile, e a volte non è comprensibile al lettore l'oggetto della misurazione; a questi si aggiungono altri casi (circa il 7 per cento del totale), anch'essi poco chiari, poiché il valore-obiettivo non è coerente con l'indicatore utilizzato per misurarlo».

Ovviamente, tra il 2008 ed il 2009 vi sono stati progressi nelle schede a corredo del bilancio in termini di completezza dell'informazione fornita, ma il processo è in corso e sussistono ampi margini di miglioramento. Sarebbe auspicabile che le Commissioni di merito «si appropriassero» in futuro delle proprie missioni e si impegnassero a verificare l'adeguatezza degli indicatori di *performance* a descrivere l'effetto delle politiche pubbliche al fine di svolgere il controllo sull'efficacia dei programmi.

Un problema particolare è poi rappresentato da alcune missioni: si cita ad esempio, come pure segnalato dallo studio dinanzi citato, che «risulta in genere difficile individuare obiettivi specifici per i programmi associati alla missione fondi da ripartire», la quale, come ho detto, ha un peso significativo sul totale delle spese al netto dei trasferimenti alle altre pubbliche amministrazioni. Secondo quanto rilevato nel rapporto sulla spesa, «i fondi da ripartire, pur rappresentando un notevole strumento di flessibilità per le amministrazioni, costituiscono un elemento che non contribuisce ad una piena trasparenza, in quanto una parte delle risorse allocate sul bilancio di previsione al momento della sua formazione non ha una destinazione e quindi non consente alle amministrazioni di effettuare una piena ed effettiva programmazione degli interventi fin dall'inizio dell'anno».

Una novità istituzionale di questo bilancio sono poi le rimodulazioni: l'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, modificato dal decreto legge n. 78 del 2009, in via sperimentale per gli anni 2009 e 2010, consente con la legge annuale di bilancio di rimodulare tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e dell'obiettivo di pervenire ad un consolidamento per missioni e programmi di ciascuno stato di previsione. Sono escluse dalla possibilità di rimodulazione le spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito. La rimodulazione tra spese di funzionamento e spese per interventi non deve comunque eccedere il limite del 10 per cento delle risorse stanziato per gli interventi.

La norma dispone, inoltre, che le autorizzazioni legislative e i relativi importi da utilizzare per ogni programma siano esposti in un apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa.

Dal punto di vista istituzionale, le rimodulazioni conferiscono ampia flessibilità di gestione del bilancio anche se sono suscettibili di modificare la decisione allocativa adottata dal Parlamento nell'anno precedente. Per comprendere meglio se e in che misura si modifica l'allocazione decisa dal Parlamento per favorire la gestione ed il conseguimento dei risultati, l'informazione resa negli allegati assume un ruolo centrale. È infatti solo attraverso lo strumento conoscitivo che si comprende l'effetto complessivo delle rimodulazioni.

A tal riguardo, il primo aspetto problematico consiste nel fatto che in detti allegati sono esposte le rimodulazioni relative ai singoli fattori legislativi, come del resto previsto dalla legge.

Al fine di una migliore valutazione dell'esercizio della flessibilità, sarebbe utile che il Governo chiarisse i criteri di inclusione dei programmi

nell'ambito degli Allegati 2; sarebbe inoltre opportuno integrare – ove possibile – le informazioni disponibili con le rimodulazioni apportate agli stanziamenti di natura discrezionale. Si noti che gli importi delle rimodulazioni complessivamente apportate sono molto limitati e che per alcune missioni non vi sono variazioni proposte. Non appare possibile proporre un indice sintetico relativo all'impiego dello strumento della flessibilità, in quanto sarebbe necessario avere informazioni disponibili sulla componente di flessibilità riconducibile alle spese discrezionali.

Infine, un altro profilo di interesse è la questione delle spese fiscali. Per quanto concerne la documentazione a corredo del disegno di legge di bilancio, la legge n. 94 del 1997, di modifica della legge n. 468 del 1978, prevede che nella nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata siano illustrati, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, gli effetti connessi alle disposizioni normative introdotte nell'esercizio recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. Tale formulazione pare riferirsi, almeno in parte, alla problematica delle cosiddette spese fiscali.

Come segnalato dal Servizio del bilancio, dall'analisi degli elementi informativi contenuti nel bilancio ne deriva, nel complesso, un quadro frammentato e poco omogeneo nei criteri utilizzati per l'inserimento delle schede relative alle disposizioni agevolative e per la compilazione dei campi descrittivi. Tali aspetti non agevolano un'analisi sistematica delle informazioni disponibili.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Latronico per la sua esposizione.

Prego il senatore Saia di riferire alla Commissione sul disegno di legge finanziaria.

SAIA, *relatore generale sul disegno di legge finanziaria*. Signor Presidente, il disegno di legge finanziaria all'esame vede confermata l'impostazione semplificata già presentata nella manovra dello scorso anno, sia in quanto a contenuto normativo, sia in termini di effetti sui saldi di finanza pubblica.

Anche per il 2010, viene infatti proposta una finanziaria «snella» che si articola in soli 3 articoli, il cui contenuto è essenzialmente riconducibile a quello considerato più tipico della legge. Le norme contenute nel provvedimento in esame si limitano a fissare gli obiettivi dei saldi di bilancio, a disporre la proroga di norme di carattere tributario recanti regimi agevolati, a definire l'importo delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali nonché l'importo dei trasferimenti destinati agli enti previdenziali e, infine, a stabilire l'importo da iscrivere nelle tabelle allegate.

Ricordo altresì che anche la manovra finanziaria per il triennio 2010-2012, pur essendo incentrata sui due tradizionali strumenti legislativi, il disegno di bilancio a legislazione vigente e il disegno di legge finanziaria, ha visto anticipati buona parte dei suoi effetti dalle disposizioni previste

dal decreto legge n. 112 del 2008, con cui si è provveduto alla definizione dello scenario finanziario per il triennio 2009-2011. In coerenza con quanto disposto dall'articolo 1, comma 1-*bis*, del citato decreto legge n. 112 del 2008, ribadito dal decreto legge n. 78, la legge finanziaria al nostro esame contiene 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.

A ben vedere, le disposizioni contenute nel provvedimento confermano pertanto, nel complesso, come già segnalato lo scorso anno, un assetto della decisione di bilancio più simile a quello vigente prima della legge di riforma del 1999, la quale, raggiunto il traguardo dell'ingresso nell'euro, dispose, tra le altre cose, un ampliamento del contenuto cosiddetto «proprio» e sino ad allora maggiormente tipizzato della legge finanziaria.

La conferma del ridimensionamento del contenuto della legge finanziaria rispetto alla prassi seguita negli anni più recenti è accompagnata da una valorizzazione del contenuto decisionale del bilancio dello Stato, stante la possibilità nella legge di bilancio - anche per il 2010, dopo l'avvio di una fase sperimentale già attivata per il 2009 - di rimodulare, tra i programmi, le dotazioni finanziarie di ciascuna missione, ivi incluse le risorse derivanti da autorizzazioni legislative di spesa.

Nel dettaglio, per quanto concerne gli effetti sui saldi di finanza pubblica, il disegno di legge finanziaria per il 2010 non comporta effetti correttivi in termini di indebitamento netto del conto economico delle amministrazioni pubbliche, la cui incidenza sul PIL rimane pertanto fissata per il triennio 2010-2012 nei valori indicati dalla nota di aggiornamento al DPEF.

Venendo al contenuto, l'articolo 1 reca la consueta fissazione del livello massimo del saldo netto da finanziare per l'anno 2010, al netto delle regolazioni debitorie, in 63.000 milioni di euro e il livello massimo del ricorso al mercato per lo stesso periodo in 286.000 milioni di euro.

L'articolo 2, dal comma 1 al comma 4, reca invece disposizioni in materia di regolazione di trasferimenti a carico del bilancio dello Stato per il riequilibrio delle gestioni previdenziali, mentre al comma 5, si stabilisce che il termine per la rilevazione della media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro ai fini della determinazione della retribuzione media convenzionale da porre a base per i trattamenti pensionistici e per il calcolo dei contributi degli operai agricoli a tempo determinato sia lo stesso di quello previsto per gli operai a tempo indeterminato.

Inoltre, l'articolo 2, comma 7, dispone la modifica del comma 17 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2008, prorogando per l'anno 2012 le agevolazioni contenute nel medesimo comma in materia di imposte dirette in tema di spese sostenute per ristrutturazioni immobiliari, mentre il comma 8 modifica il comma 18 della legge finanziaria per il 2008, pro-

rogando agli anni 2012 e successivi l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al 10 per cento nel medesimo settore.

Ai commi da 9 a 11 del medesimo articolo, nelle more della definizione degli stanziamenti destinati ai rinnovi contrattuali, sono invece indicate le autorizzazioni di spesa connesse al riconoscimento della prevista indennità di vacanza contrattuale per i dipendenti pubblici, mentre ai successivi commi da 12 a 16 si prevedono disposizioni specifiche relative alla definizione degli stanziamenti di spesa per i rinnovi contrattuali degli enti del settore pubblico.

In aggiunta, il comma 14 dell'articolo 2 prevede che, oltre alle risorse previste dai commi da 9 a 12, le amministrazioni destinatarie utilizzino le risorse disponibili ai sensi dell'articolo 2, commi 33 e 34, della legge n. 203 del 22 dicembre 2008 conseguenti ai risparmi derivanti dai processi di riordino e riorganizzazione delle Amministrazioni introdotte dal decreto legge n. 112 del 2008.

Si rileva inoltre che il comma 17 del citato articolo prevede anche che per l'attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 marzo 2009 sia istituito un tavolo paritetico tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Friuli Venezia Giulia e che nell'anno 2010 e per l'importo iscritto nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, sia corrisposto un acconto di 200 milioni di euro.

Infine, l'articolo 2, comma 18, estende agli anni 2010, 2011 e 2012 l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 116, 117 e 118 della legge n. 244 del 2007 laddove si consente alle camere di commercio di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità ed entro prestabiliti limiti di spesa, determinati in base al proprio indice di equilibrio economico finanziario, relativi alle cessazioni avvenute nell'anno precedente.

L'articolo 3 reca poi le consuete disposizioni relative alle tabelle da A ad F allegate al disegno di legge e alcune disposizioni di carattere procedurale, aventi rilievo sul piano finanziario e contabile. A tale proposito, in particolare, il comma 7 del citato articolo 3 dispone che le risorse affluite alla contabilità speciale istituita ai sensi del comma 8 dell'articolo 13-bis del decreto legge n. 78 del 2009 recante il dispositivo sul cosiddetto «scudo fiscale» per il rientro dei capitali attualmente detenuti all'estero, siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, attraverso uno o più decreti, al fondo istituito nello stato di previsione, riguardante il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, con particolare riguardo al settore dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi.

Sul punto, come rilevato anche dalla Corte dei conti, va rilevato come si prefigurino pertanto un diverso impiego, comunque legittimo, delle risorse che dovrebbero affluire dall'operazione «scudo fiscale» secondo le indicazioni fornite dalla legislazione vigente, dal momento che il vigente articolo 13-bis della legge n. 102 del 2009 ne dispone l'integrale destinazione all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti.

Per quanto concerne più specificamente le problematiche inerenti la corretta quantificazione degli oneri, si rinvia alla nota di lettura del Servizio del bilancio.

PRESIDENTE. Colleghi, tenuto conto dell'andamento dei lavori, illustro 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 2009-2012 (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; emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato; 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 rientrano 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 ad effetto di miglioramento, nonché 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'articolo 1, comma *1-bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 6

agosto 2008 e ribadito dall'articolo 23, comma 21-ter, del decreto-legge 1^o luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, 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 organizzatorie 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 devono 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 di parte corrente; è vietato lo scavalco tra disegno di legge di bilancio e disegno di legge finanziaria e 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 sia 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 finanziamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente, soppressivi o modificativi (in quest'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, e 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, ricordo 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, eccetera) 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, alle spese per interessi e alle spese per il trattamento economico del personale in servizio e in quiescenza ed agli oneri inderogabili, quelli afferenti alla quota vincolata delle spese discrezionali (indicata nella scheda programma negli allegati alle tabelle) e quelli corrispondenti alle quote delle unità previsionali di base afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie.

MORANDO (PD). Signor Presidente, mi può rileggere la frase che conteneva l'avverbio «tendenzialmente», che mi pare sia sfuggita?

PRESIDENTE. Per quanto riguarda le norme di sostegno all'economia, in coerenza con il dispositivo di cui al decreto-legge n. 112 del 2008 e conseguenti integrazioni e successive modificazioni, 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.

MORANDO (PD). Signor Presidente, ritengo importante che resti il segno di un dibattito su questo punto, che è di enorme portata: viene ribadita, anche per l'incapacità del Parlamento di produrre la necessaria innovazione della legge di contabilità e – di conseguenza – dei Regolamenti parlamentari, la validità di una norma che contesto in radice anche adesso, come ho fatto allora.

Personalmente, ritengo giusto lavorare ad una migliore delimitazione del contenuto proprio della legge finanziaria e più ancora reputo assolutamente essenziale che si proceda nella direzione della ristrutturazione del bilancio, anche grazie alla riforma della legge di contabilità su questo punto, in modo tale che, lavorando per il passaggio al bilancio di cassa, in futuro sul bilancio si possa concentrare l'attività emendativa e di proposta alternativa da parte dell'opposizione e, in ogni caso, l'attività di valutazione, di giudizio e poi di decisione da parte del Parlamento.

La mia opinione sul punto resta però che le regole, fintanto che non siano formalmente modificate da norme di pari rango, devono essere rispettate. Per questa ragione, continuo a ritenere assolutamente inaccettabile che per decreto – perché quello fu tale – si intervenga con una modificazione così rilevante della legge di contabilità, risultando per il resto – Governo, maggioranza e in questo caso, per la verità, anche opposizione – incapaci di intervenire con la modificazione della norma generale di principio a regime.

Continuo a ritenere che, da questo punto di vista, noi ci troviamo in presenza di una forzatura delle nostre regole tendenzialmente inaccettabile (ho così usato anche io l'avverbio in questione) e ritengo che il nostro parere sarebbe più correttamente formulato, sul punto delle regole di copertura, se si mettesse in evidenza che, stante il vigore della norma contenuta nel decreto n. 112 del 2008, gli emendamenti sono tendenzialmente inammissibili e, tuttavia, si facesse rilevare che continua ad esistere una contraddizione difficilmente sanabile tra quanto disposto dal decreto n. 112 e quanto disposto dalla legge di contabilità (a questo proposito perfettamente in vigore).

Mantenerci in questa ambiguità non è positivo, anche se mi rendo conto che il Presidente non può agire molto diversamente da quanto proposto. Secondo me, però, una segnalazione sull'urgenza di un intervento andrebbe fatta, anche in questo caso, per sottolineare che ci troviamo in presenza di una modificazione delle regole non ben organizzata all'interno di un sistema di variazione delle regole nel loro complesso; quindi, agiamo in un sistema di incertezza delle regole fondamentali che devono presiedere al nostro lavoro.

Detto questo, io non insisto certo affinché il parere venga modificato, ma non vi è dubbio che il problema esiste e che, come minimo, andrebbe segnalato.

VEGAS, *vice ministro dell'economia e delle finanze*. Presidente, rispetto a quest'ultimo rilievo del senatore Morando devo far presente che anche il Governo è fundamentalmente convinto che le regole vadano riscritte insieme, come è stato fatto in questo ramo del Parlamento e come si spera che anche la Camera dei deputati si accinga a fare. Alla Camera è infatti in discussione il provvedimento approvato al Senato e noi speriamo di concluderne l'esame entro la fine della sessione di bilancio al Senato.

Tuttavia, nel punto di specie, devo far presente che la restrizione del contenuto della finanziaria è stata prevista con il decreto-legge n. 112 del 2008 ed poi è stata reiterata con un emendamento presentato al decreto-legge n. 78 del 2009, proprio in considerazione del fatto che l'esame della riforma del bilancio era in ritardo rispetto alla previsione. Era solo questo, però, l'ambito di limitazione contenutistica che, d'altra parte, ricalca esattamente il contenuto della riforma di bilancio. Si trattava di evitare la cesura di un sistema che ormai, sostanzialmente, l'anno scorso si è andato consolidando.

MORANDO (*PD*). Presidente, io comprendo l'argomentazione del Vice Ministro, che fa bene a mettere in evidenza quale siano la *ratio* e la finalità delle norme approvate.

Riconosco, inoltre, che vi è una certa coerenza tra quanto adesso noi, in via transitoria, dobbiamo applicare sulla base dei decreti cui abbiamo fatto riferimento e il contenuto del disegno di legge di riforma della legge di contabilità che abbiamo qui discusso. Se però nel primo anno il ricorso

ad una misura eccezionale era giustificabile, dato il contesto, adesso lo è molto di meno anche perché, malgrado illustri auditi e autorevolissimi tecnici abbiano sostenuto il contrario, la dimensione triennale della manovra è stata dispersa. Non vi è più quella triennalità della manovra, decretata nel decreto-legge n. 112, che costituiva uno degli aspetti più positivi di questa. Quindi, noi stiamo modificando le regole in un contesto nel quale si stabilisce di dover fare una manovra a dimensione triennale ma dove la dimensione triennale della manovra stessa in realtà non c'è più perché la decisione adesso riguarda, in buona sostanza, solo l'anno di riferimento.

Pertanto, la mia opinione è che il contesto diventi sempre più precario, che sarebbe opportuno che la Camera accelerasse la discussione del disegno di legge in questione e che si potesse lavorare con regole certe, dal momento che queste stanno diventando sempre più incerte.

Relativamente a quanto i relatori hanno giustamente sottolineato sulla disponibilità delle risorse del cosiddetto «scudo fiscale» per realizzare ulteriori misure, segnalo che noi ci troviamo in presenza di una situazione di difficile computazione anche sotto il profilo dell'applicazione delle regole di contabilità.

Queste risorse sono imputate al 2009, stante l'attuale limite per il loro versamento, e devono essere patentemente impiegate per il 2010. Ciò significa che i saldi del 2010 e del 2009 vengono modificati di conseguenza o significa che essi restano invariati? Ma se essi restano invariati come fanno queste risorse ad essere imputate per il 2009? Insomma, dal punto di vista della coerenza e delle regole fondamentali di contabilità cui dovremmo ispirarci, siamo in una situazione che a me sembra di emergenza: prima cerchiamo di porvi rimedio e meglio è.

Capisco che in questo contesto possa farsi poco di diverso da quanto Governo e maggioranza propongono di fare ma la situazione rimane molto precaria e difficilmente accettabile.

PRESIDENTE. Senatore Morando, io mi rendo conto dell'importanza del dibattito. Segnalo soltanto che sia il Governo che la maggioranza nel suo complesso che, naturalmente, i colleghi dell'opposizione si stanno impegnando per portare a termine la riforma del bilancio alla Camera che, ovviamente, porterebbe a un chiarimento di questa vicenda.

È del tutto chiaro che tale riforma rappresenta la soluzione organica alle questioni poste dal senatore Morando e che, fino a quel momento, la situazione presenta dei profili di incertezza. In questo senso, ovviamente, come è stato peraltro riconosciuto, la parola «tendenzialmente» è stata impiegata proprio come augurio forte di essere davvero ad un passo dalla soluzione di questo problema. In ogni caso, la scelta operata nei criteri di ammissibilità degli emendamenti, incluso il riferimento alla tendenziale ammissibilità degli emendamenti recanti norme di sviluppo, è stata operata tenendo conto del quadro complessivo.

Tra l'altro, nella giornata di domani scade il termine per la presentazione degli emendamenti alla Camera e quindi, auspicabilmente, l'altro ramo del Parlamento porterà a soluzione questo problema. Ciò detto, la segnalazione del senatore Morando rimane naturalmente a verbale.

Rinvio il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,50.

