

XIV legislatura

**La decisione di bilancio per il  
triennio 2006-2008**

Febbraio 2006  
n. 40

## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

sig.ra Laura Baronciani

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Maria Laura D'Onofrio

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

.....

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

## Indice

<b>Premessa</b> .....	1
<b>1. Copertura della legge finanziaria e vincoli alla decisione di bilancio:</b>	
<b>copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5)</b> .....	3
<b>1.1 Prospetto di copertura: "finanziaria" sovracoperta</b> .....	6
<b>Eccedenze di spesa</b> .....	7
<b>2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione</b> .....	9
<b>Saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6)</b> .....	9
<b>Vincoli sul fabbisogno di cassa del settore statale e la questione</b>	
<b>dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche</b> .....	14
<b>2.2.1 Osservazioni metodologiche sugli effetti ascritti alle norme della</b>	
<b>finanziaria ai fini dei diversi saldi : il rapporto tra tali saldi</b> .....	16
<b>2.2.2 Problemi connessi alla revisione dei saldi tendenziali nel corso</b>	
<b>dell'esame della manovra</b> .....	18
<b>2.2.3 Ammissibilità di emendamenti al bilancio pluriennale formulati per</b>	
<b>u.p.b.</b> .....	20
<b>2.2.4 Sui criteri di copertura dei limiti di impegno e la questione del loro</b>	
<b>impatto sui saldi di finanza pubblica</b> .....	21
<b>3. La questione delle modalità di esame del disegno di legge finanziaria</b> .....	24
<b>3.1 Problematiche connesse alla prassi dei c.d. "maxiemendamenti"</b> .....	24
<b>3.1.1 Sullo stralcio di norme operato sul maxiemendamento presentato</b>	
<b>alla Camera dei deputati</b> .....	25
<b>3.2 Limiti di ammissibilità a modifiche alle leggi di contabilità, durante la</b>	
<b>sessione di bilancio</b> .....	26
<b>3.3 Analisi di alcune principali novità in materia di dichiarazioni di</b>	
<b>inammissibilità</b> .....	27
<b>3.4 Sui criteri di ammissibilità degli emendamenti in terza lettura</b> .....	28

<b>3.5 Sulla presenza in legge finanziaria di mere rideterminazioni di bilancio e altri problemi connessi.....</b>	<b>29</b>
<b>3.5.1 Diretta determinazione in legge finanziaria di singoli stanziamenti (capitoli e u.p.b.) di bilancio a quest'ultimo demandati dalla legge di contabilità: il caso dei fondi per le spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste .....</b>	<b>29</b>
<b>3.5.2 In particolare, il caso di determinazioni in legge finanziaria di parti di capitoli di bilancio.....</b>	<b>30</b>
<b>3.6 Modalità innovative di gestione del bilancio .....</b>	<b>34</b>
<b>4. I provvedimenti collegati di sessione nell'esperienza recente.....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Sulla qualificazione giuridica del decreto-legge n. 203 del 2005.....</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Problemi connessi all'incidenza su tabelle del ddl finanziaria da parte di un provvedimento correlato alla manovra di finanza pubblica .....</b>	<b>42</b>
<b>5. Sulle modalità di redazione dei documenti di bilancio: l'odg approvato.....</b>	<b>45</b>
<b>6. Effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento alle proposte governative .....</b>	<b>47</b>

## 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 intesa ad evidenziare i profili essenziali emersi nel corso della discussione parlamentare, soprattutto dal punto di vista metodologico.

Va anzitutto messo in luce che anche la sessione di bilancio 2006-2008 ha confermato la tendenza ininterrotta a partire dal 1988, anno di prima modifica dell'originaria legge n. 468 del 1978, nel senso di costituire un quadro stabilizzato di regole e di vincoli che disciplinano la discussione parlamentare dei documenti finanziari dello Stato, come effetto di norme di legge, di norme regolamentari e delle relative prassi applicative. Dal 1989, infatti, la tecnica della sessione ha consentito sempre l'approvazione dei documenti finanziari dello Stato entro il 31 dicembre, cioè prima dell'inizio del periodo di riferimento di tali documenti (mentre dal 1978 al 1989 si era ricorsi all'esercizio provvisorio per ben sei volte). Pertanto, appare fondato ribadire che le procedure che regolano la sessione di bilancio in Italia hanno ormai consolidato un assetto che, pur variando nei contenuti, consente di concludere, salvo fatti politici di carattere straordinario, l'esame dei documenti finanziari dello Stato nei termini previsti dalle norme che disciplinano la materia nei Regolamenti parlamentari: cioè, tra i mesi di ottobre-dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Va inoltre ricordato che, anche in presenza di un nuovo quadro normativo, i vincoli sull'equilibrio contabile della finanza pubblica, così come determinati dalla cornice legislativa e dalle risoluzioni che concludono la discussione sul Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e relativi aggiornamenti, sono risultati formalmente rispettati, anche e soprattutto come limite al processo emendativo<sup>1</sup>.

Le procedure di bilancio hanno dunque confermato, pur nella variazione di metodologie da un lato e di contenuti sotto il profilo degli strumenti dall'altro, un

---

<sup>1</sup> In questo contesto (soprattutto per la fase dell'esame concernente l'Assemblea) può anche inquadrarsi la prassi, cui si è fatto di tanto in tanto ricorso a partire dal 1995 e di seguito nelle ultime tre sessioni, della approvazione con il voto di fiducia di maxi emendamenti presentati dal Governo interamente sostitutivi del testo in discussione concernente la gran parte della manovra di finanza pubblica.

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. 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.

Appare utile ricordare inoltre che, avendo la legge n. 246 del 31 ottobre 2002, di conversione del decreto-legge n. 194 del 6 settembre 2002, ulteriormente innovato il contenuto del disegno di legge finanziaria mediante l'aggiunta della lettera *i-quater*, in base alla quale con tale strumento è possibile anche prevedere norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi ai sensi all'articolo 11 *-ter*, comma 7, della legge n. 468 richiamata (cd. "procedura di monitoraggio"), di tale possibilità è stato confermato l'utilizzo per il 2006, dopo le analoghe esperienze con i disegni di legge finanziaria per gli anni 2004 e 2005 (cfr. par. 1.2).

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 negli anni passati (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. Essa non è invece presente nelle sessioni successive, compresa quella 2006-2008, oggetto del presente lavoro.

Infatti, poiché, 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 (prospetto che costituisce la base normativa che imprime un valore di certificazione politico-legislativa a tutto il discorso sulla copertura della "finanziaria" svolto nel corso della sessione di bilancio), va messo in luce che dal relativo prospetto di cui alla legge finanziaria nel testo iniziale per il triennio 2006-2008 si deduce che i mezzi di copertura sono stati forniti da norme contenute nello stesso disegno di legge finanziaria, nonché, in larga parte, dal decreto-legge n. 203 del 2005, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.



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 formati 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 punto 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 comunque 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 al netto del disegno di legge finanziaria presentato (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 forniti<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sottraendo infatti dal nuovo importo lordo del fondo globale corrente la quota indicata come onere nel prospetto di copertura il risultato è acquisito.

## 1.1 Prospetto di copertura: "finanziaria" sovracoperta

Una particolarità del prospetto di copertura del ddl finanziaria 2006 - così come già accaduto in relazione al ddl finanziaria 2005 - consiste nel fatto che il disegno di legge stesso non solo non utilizza il margine del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente, ma contribuisce a migliorarlo ulteriormente, presentando un *surplus* tra mezzi di copertura ed oneri di natura corrente. Poiché il disegno di legge non determina dunque un peggioramento del risparmio pubblico rispetto all'ultima previsione assestata, sulla base dell'interpretazione fornita con la risoluzione approvativa del DPEF 1990-92 non si pongono problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti.

Merita di essere segnalato comunque il fatto che la sussistenza di un margine disponibile di mezzi di copertura non utilizzato avrebbe potuto teoricamente porre il problema della sua utilizzabilità o meno, nel corso dell'*iter* parlamentare, ai fini della copertura di oneri correnti aggiuntivi da introdurre nell'ambito del ddl finanziaria.

E' opportuno avvertire però che si tratta di un problema la cui soluzione, sulla base del combinato disposto dei vincoli alla decisione di bilancio di cui all'articolo 11, commi 5 (copertura degli oneri correnti) e 6 (limite massimo del saldo netto da finanziare di cui alla risoluzione approvativa del DPEF) della legge n. 468 come modificata, non può che essere di segno negativo sia per la parte relativa all'ulteriore miglioramento del risparmio pubblico ascrivibile agli effetti del disegno di legge finanziaria sulla legislazione vigente sia per il miglioramento determinato dal disegno di legge di bilancio rispetto al risparmio pubblico assestato 2005. Infatti, dopo la presentazione del ddl in questione, l'utilizzo di entrambi i margini, pur risultando coerente con il comma 5 citato - in quanto sulla base della ricordata interpretazione non avrebbe determinato un peggioramento del saldo corrente di bilancio rispetto a quello risultante dalle previsioni assestate dell'anno 2005 -, avrebbe però comportato un peggioramento del SNF iniziale, trattandosi di risorse interne al SNF. Un loro utilizzo a copertura di nuovi o maggiori oneri avrebbe quindi comportato un peggioramento del SNF, con violazione dunque del vincolo di cui all'art. 11, comma 6, della citata legge n. 468/78, come modificata (di cui al successivo par. 2.1).

## **Eccedenze di spesa**

L'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater*, della legge n. 468 del 1978 si pone quale norma di chiusura relativamente a quei provvedimenti per cui si evidenzino andamenti di spesa tali da mostrare eccedenze rispetto ai fabbisogni stimati *ex ante* in sede quantificazione degli oneri, ovvero oltre le relative autorizzazioni di spesa.

Sul piano applicativo, la prima attuazione delle disposizioni testé richiamate si è già registrata con la legge finanziaria 2004 ed ha trovato conferma con la legge finanziaria 2005. Anche la legge finanziaria 2006 prevede nell'apposito allegato eccedenze per circa 2,7 mld di euro per il 2006, 696 mln per il 2007 e 756 mln per il 2008, che vengono correttamente conteggiate tra gli oneri correnti da coprire.

Una tale scelta continua ad offrire la possibilità per qualche osservazione metodologica. La configurazione dell'intervento previsto dalla legge di contabilità non esclude, infatti, anche la modifica del provvedimento legislativo da cui siano originati gli esuberi di spesa rispetto alla stima iniziale, oltre che, alternativamente, il loro rifinanziamento per la quota eccedente la stima iniziale, che è la soluzione prescelta a partire dall'attuazione della norma. Il testo della legge 5 agosto 1978, n. 468, fa infatti riferimento a "misure correttive", che potrebbero anche configurarsi come interventi di revisione delle disposizioni che hanno dato luogo a maggiori oneri in modo da evitare l'emersione di ulteriori scostamenti, piuttosto che come mera rideterminazione, a posteriori, degli stanziamenti e della relativa copertura finanziaria<sup>3</sup>.

Nell'allegato alla legge finanziaria 2006, come del resto per il 2004 e il 2005, si opta dunque per tale ultima soluzione, semplicemente disponendosi dunque il rifinanziamento di alcuni provvedimenti e non provvedendosi alla rimozione dei fattori dai quali si sarebbero originati i maggiori oneri.

Per talune delle componenti di spesa regolarizzate va segnalato che l'intervento assume anche esplicita natura di regolazione debitoria, con tutte le conseguenze che ne

---

<sup>3</sup> A tal riguardo va segnalato come alcune delle eccedenze contenute nell'allegato alla "finanziaria" 2006 fossero già presenti anche nell'analogo allegato della "finanziaria 2005".

discendono come già dinanzi segnalato (par. 1) e dunque anche sul piano della crescita in termini assoluti del debito pubblico .

Proprio la notevole entità delle eccedenze di spesa prodottesi per effetto delle ultime tre manovre ha altresì dato adito all'opportunità di una riflessione più approfondita in ordine alle cause poste all'origine di tali eccedenze , oltreché sul meccanismo stesso, in base al quale per molte spese obbligatorie l'adeguamento della previsione avviene non più in bilancio, ma nell'ambito della legge finanziaria con l'elenco delle eccedenze in discussione<sup>4</sup>, ossia apprestando coperture aggiuntive.

---

<sup>4</sup> Per i profili di criticità rilevati per le singole eccedenze si fa rinvio alla citata Nota di lettura n. 165 di questo Servizio, pagg. 213 e segg., ottobre 2005. Per gli aspetti metodologici cfr. Documenti di base di questo Servizio relativi alla sessione di bilancio 2004-2006 (febbraio 2004) e alla sessione di bilancio 2005-2007 (marzo 2005).

## **2 Vincoli stabiliti dalla risoluzione**

### **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 27 luglio 2005, al termine della discussione sul DPEF 2006-2009, ribadisce questa impostazione.

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

B) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario e l'articolazione della manovra finanziaria per l'anno 2006:

1) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni attualmente definiti, nelle competenti sedi comunitarie, risulti pari al 3,8 per cento del PIL nel 2006, al 2,8 per cento nel 2007, al 2,1 per cento nel 2008 e all'1,5 per cento nel 2009;

2) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario dallo 0,9 per cento nel 2006 al 3 per cento nel 2009, che permetta il raggiungimento degli obiettivi indicati dal documento;

3) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2006, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 55.500 milioni di euro e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 48.300 milioni di euro per il 2007 e a 39.700 milioni di euro per il 2008;

4) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 4,7 per cento del PIL previsto per il 2005, del 3,9 per cento per il 2006, del 2,3 per cento per il 2007 e dell'1,8 per cento per il 2008;

5) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 107,4 per cento nel 2006, al 105,2 per cento nel 2007, al 103,6 per cento nel 2008 ed al 100,9 per cento nel 2009;

Quest'anno non è stata presentata la Nota di aggiornamento.

Ciò premesso, con riferimento al disegno di legge finanziaria 2006, si rileva che i valori contabili contenuti nei commi 1 e 2 dell'articolo 1 sono risultati conformi, con riferimento al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, alle indicazioni contenute nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009: il limite al saldo 2006 è pari infatti a 41.000 mln di euro, sensibilmente inferiore all'obiettivo fissato nel Documento di programmazione economica e finanziaria. Per il 2007 e il 2008 il comma 2 dell'articolo 1 del ddl finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 31.700 mln e 20.800 mln) in entrambi i casi inferiori sia a quelli relativi al 2006 che a quelli indicati come programmatici nel DPEF. La risoluzione approvata al Senato in relazione al DPEF 2006-2009 aveva comunque ribadito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2007 e 2008 avrebbero dovuto registrare un ulteriore miglioramento rispetto al livello stabilito per il 2006; in particolare, si stabiliva che tali

valori avrebbero dovuto seguire un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 48.300 mln di euro nel 2007 ed a 39.700 mln di euro nel 2008.

Da questo punto di vista si fa presente che non si verifica la situazione, prospettata in numerose precedenti sessioni, di saldi che, pur rispettando il profilo discendente nel triennio, si collocavano in parte al di sopra di quelli indicati nelle risoluzioni: per la sessione di bilancio appena conclusasi i saldi si collocano infatti al di sotto di quelli di cui alla risoluzione approvativa del DPEF e presentano un profilo discendente.

Si ricorda infatti che si sono verificate situazioni in precedenti sessioni (come quella relativa al triennio 1995-1997, quella 1996-1998 e quella 2000-2002), in cui (in particolare, nella penultima sessione citata) 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 1995-97, osservò che non si sarebbe verificata, in questa situazione, una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'articolo 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, 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, le indicazioni della risoluzione e della Nota di aggiornamento non sono risultate rispettate con riguardo al secondo e al terzo anno del bilancio pluriennale, ma le conclusioni della Commissione bilancio sono state le medesime. *Idem* in riferimento alle sessioni di bilancio per il 2002, per il 2003 ed il 2004, quando i saldi del secondo e terzo anno risultarono inferiori al primo anno, ma superiori a quelli programmatici della risoluzione.

Particolarità presenta invece la sessione in esame, sul piano meramente metodologico, per quanto riguarda la versione programmatica del bilancio pluriennale.

Conviene al riguardo ricordare<sup>5</sup> che, da questo punto di vista, il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria per il 2006 esponeva da un lato un valore contabile relativo al solo 2007 superiore a quello del primo anno (ancorché inferiore nel terzo) e dall'altro due saldi 2007 e 2008 peggiori rispetto ai corrispondenti valori a legislazione vigente inclusivi degli effetti della manovra. Mentre si riproponeva per questo secondo aspetto la situazione venutasi a creare nelle leggi finanziarie per il 2003 e 2005, per il primo aspetto si determinava invece una situazione nuova, presumibilmente connessa all'assunzione in "finanziaria" per il primo anno (2006) di un valore di SNF notevolmente inferiore a quello indicato nella risoluzione (41 mld di euro a fronte di 56,5 mld), con contestuale mantenimento però per i due anni successivi dei valori fissati a luglio, il che provocava il descritto effetto di un mancato profilo discendente tra il primo e il secondo anno. Tale particolarità non trova una evidente spiegazione nella concreta configurazione della manovra finanziaria per il 2006-2008, come testimonia il descritto andamento discendente del nuovo saldo netto da finanziare del bilancio pluriennale a legislazione vigente 2006-2008 inclusivo degli effetti della manovra, e concretizza una situazione, come già indicato, che, in riferimento anche all'altro elemento che attiene ad un profilo di obiettivi programmatici per il secondo e terzo anno peggiori di quelli a legislazione vigente al lordo della manovra, sembra sollecitare una profonda riflessione circa la portata e i criteri di costruzione del bilancio pluriennale programmatico.

In definitiva, l'orientamento nel complesso emerso in materia, anche tenendo conto della cennata prassi dei maxiemendamenti con fiducia, mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tenda principalmente a favorire la difesa della proposta governativa ed a costruire il regime di non ammissibilità degli emendamenti sul limite dei valori di saldo prospettati dal Governo, come risultante contabile delle innovazioni presentate nel disegno di legge finanziaria.

Naturalmente, ai fini della ammissibilità, operano anche i vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate, in modo da

---

<sup>5</sup> cfr. Documento di base n. 39, ottobre 2005, pag. 22. In sintesi, il bilancio pluriennale programmatico 2006 non presenta al secondo anno un andamento discendente rispetto al primo anno e presenta oltretutto valori obiettivo peggiori nel secondo e terzo anno rispetto alla legislazione vigente post-manovra.



garantire in termini sostanziali i meccanismi di salvaguardia della copertura degli oneri correnti e del non peggioramento dei saldi correnti ai quali è pervenuta la manovra di correzione.

Si ricorda che nel corso della sessione di bilancio dello scorso anno la Camera dei deputati aveva approvato un emendamento al disegno di legge finanziaria che si limitava a ridurre la spesa, diminuendo così in misura corrispondente il saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1. In seconda lettura, nel corso dell'esame al Senato, si pose il problema di valutare il trattamento procedurale di emendamenti volti a ripristinare, in tutto o in parte, la spesa iniziale, riportando dunque il disavanzo a livelli superiori rispetto a quello fissato nel ddl trasmesso dalla Camera (naturalmente fino al livello stabilito con il ddl iniziale, cioè il SNF di cui all'articolo 1 dell'A.C. 5310).

Al riguardo, le comunicazioni rese del Presidente del Senato sul contenuto del ddl finanziaria 2005, sulla base del parere della Commissione bilancio, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, stabilirono che i valori in termini di SNF relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2005-2007 da assumere come limite per l'ammissibilità di emendamenti fossero identificati nei limiti di cui all'originario articolo 1 del ddl finanziaria presentato dal Governo alla Camera dei deputati (A.C. 5310).

In sostanza, la interpretazione affermata si spostava il limite della emendabilità dal saldo fissato dalla Camera di prima lettura (inferiore) a quello iniziale, il che implicava che, in caso di riduzione esplicita nel corso dell'*iter*, si potesse aprire nelle letture successive una fase in cui poter utilizzare il margine fino al ripristino del saldo iniziale. Venne infatti approvato in Commissione bilancio un emendamento del relatore, che incrementava alcune voci di spesa in conto capitale, peggiorando corrispondentemente il SNF rispetto al livello fissato in base alla lettura della Camera, pur rimanendo tale livello più basso di quello iniziale. Tra l'altro, poiché peraltro il margine di copertura era stato determinato da riduzioni di spesa in conto capitale, veniva ribadito "che gli emendamenti che utilizzino il margine di copertura apertosi a seguito della possibilità di ripristinare il saldo netto da finanziare del disegno di legge finanziaria iniziale possono prevedere solo oneri di conto capitale e non anche di parte corrente, atteso che il saldo netto da finanziare incorpora una componente di conto capitale che non può essere utilizzata per la copertura di oneri correnti".

A sostegno dell'orientamento assunto fu la circostanza che il ripristino del saldo iniziale non determinava una violazione degli obiettivi quantitativi fissati nel DPEF e nelle risoluzioni, né di quelli di cui allo stesso testo iniziale del disegno di legge finanziaria. Altri due aspetti sono stati forse tenuti in considerazione nel definire l'approccio seguito. Il primo è connesso al *vulnus* al bicameralismo perfetto che sarebbe derivato dal precludere alla Camera di seconda lettura la modifica del ddl finanziaria nel senso e nei limiti del ripristino del testo iniziale. Il secondo è legato al fatto che le risoluzioni approvative del DPEF 2005-2008 non avevano affermato esplicitamente il principio della difesa dei saldi migliori eventualmente via via raggiunti nel corso della sessione.

## **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 del triennio 2006-2008.

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 trattato di Maastricht, - il DPEF 2006-2009 e la relativa risoluzione approvata del luglio 2005 hanno posto obiettivi vincolanti per la manovra di bilancio 2006-2008, nonché per il successivo esercizio finanziario (2009), anch'esso considerato 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 delle amministrazioni pubbliche registra generalmente le transazioni in coerenza con l'evoluzione dei valori economici o dei crediti e delle obbligazioni sottostanti<sup>6</sup> (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 emendamenti<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> cf. Reg. (CE) n. 2223/96 del 25 giugno 1996 (punto 1.57).

<sup>7</sup> cf. sul punto i Documenti di base di questo Servizio degli ultimi anni sulla sessione di bilancio.

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

### **2.2.1 Osservazioni metodologiche sugli effetti ascritti alle norme della finanziaria ai fini dei diversi saldi : il rapporto tra tali saldi**

Alcune norme contenute nella manovra finanziaria per il 2006 hanno evidenziato problematiche relative ai criteri di contabilizzazione degli effetti finanziari delle disposizioni ai fini dei diversi aggregati di finanza pubblica.

In particolare una questione di rilievo si è posta a fronte della notevole discrasia, già peraltro vista per altri versi nel par. 2.1, degli effetti di maggiore entrata ascritti alle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 203 del 2005 (contenenti misure volte a contrastare l'evasione fiscale nonché a potenziare l'attività accertatrice dell'Amministrazione finanziaria mediante un suo rafforzamento), ai fini da un lato del saldo netto da finanziare, dall'altro del fabbisogno e dell'indebitamento netto. In particolare, a fronte delle stime in termini di contabilità finanziaria, i corrispondenti valori in termini di cassa e di indebitamento netto sono pari ad 1/10<sup>8</sup>.

Al riguardo, si fa presente che la RT non esplicitava le variabili prese in considerazione per stimare l'andamento di cassa ipotizzato per il maggior gettito, cioè i meccanismi di trasmissione nell'ambito delle procedure di accertamento/riscossione, né - ai fini della stima in termini di indebitamento netto - i criteri di contabilizzazione delle maggiori entrate assunti in base alle regole del SEC 95, il che rilevava data la coincidenza - nella fattispecie - delle stime tra fabbisogno e contabilità economica, coincidenza che andrebbe spiegata. Va a questo riguardo forse considerato il fatto che, nel rapporto competenza-cassa, anche per le previsioni del bilancio finanziario relativamente dalle imposte iscritte a ruolo sussiste effettivamente una rilevantissima differenza, il che

---

<sup>8</sup> Le maggiori entrate stimate per effetto della citata normativa erano interamente indicate, nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del presente decreto-legge, nel saldo netto da finanziare (3.000 mln per il 2006, 4.600 mln per il 2007 e 4.600 mln per il 2008); per contro, il fabbisogno statale e l'indebitamento netto registrano entrate per soli 300 mln per l'anno 2006 e 460 mln per l'anno 2007 e 2008.

probabilmente può aver costituito il criterio che, almeno nel rapporto tra effetti sul SNF e sul fabbisogno, ha giustificato la indicata differenza di valutazione tra i due saldi.

In linea più generale, si può rilevare comunque che la conformazione dei provvedimenti di cui alla manovra 2006, nel comportare, per motivi tecnici, una forte divaricazione tra saldi di cassa e di contabilità economica, da un lato, e saldi di contabilità finanziaria (intesa come competenza giuridica) dall'altro (in termini di valutazione degli effetti delle singole parti della manovra stessa), offre l'opportunità per alcune osservazioni di carattere metodologico.

Anzitutto, poiché gli effetti in termini di contabilità finanziaria (SNF) risultano notevolmente migliori rispetto ai dati di fabbisogno e di indebitamento netto, questo implica da un lato che la costruzione del quadro della P.A. appare improntata ad un criterio più realistico che non nel caso di un suo allineamento alla contabilità finanziaria, ma dall'altro apre il campo ad una profonda riflessione sulle tecniche di costruzione del bilancio in termini di contabilità finanziaria, data la relativa valenza giuridico-formale nel nostro sistema istituzionale. Va a quest'ultimo riguardo ricordato infatti che in teoria il sistema della contabilità finanziaria consente di coprire con le entrate di competenza le spese egualmente di competenza, le quali possono però presentare un coefficiente di liquidità ben superiore a quello delle entrate (pur considerando, per queste ultime, la tradizionale vicinanza tra previsione di competenza e previsioni di cassa).

Ma esiste un altro rilevante fattore di riflessione. Il fatto che gli scostamenti tra gli effetti in termini di fabbisogno e quelli in termini di indebitamento netto risultino quasi sempre di entità estremamente trascurabile<sup>9</sup> nella sessione 2006, nonostante, come già accennato nel precedente par. 2.2, le profonde differenze concettuali tra i due sistemi, rende indispensabile un chiarimento sulle metodologie utilizzate per la costruzione dei quadri della P.A. in termini di contabilità economica, per la quale notoriamente solo in alcuni casi limitati dovrebbe essere utilizzato il criterio della cassa: al momento, infatti, almeno per quanto traspare dagli allegati al ddl finanziaria 2006, i predetti quadri della P.A. risultano sostanzialmente costruiti in termini di cassa.

---

<sup>9</sup> Con l'eccezione del comparto della sanità, sempre tenuto conto delle tecniche adottate di valutazione degli effetti finanziari, per il cui commento si rinvia alla parte interessata della Nota di questo Servizio sul ddl finanziaria 2006.

## **2.2.2 Problemi connessi alla revisione dei saldi tendenziali nel corso dell'esame della manovra**

Nel corso dell'esame della manovra di finanza pubblica per il 2006, il Governo ha presentato alcuni emendamenti al ddl finanziaria e al ddl di bilancio a l.v. (cd. *manovrate*), volti sostanzialmente a rettificare in diminuzione l'ammontare di dismissioni immobiliari iscritto nel bilancio a l.v. (u.p.b. 1.3.1 della Tabella 1- Proventi della vendita di immobili ed altri cespiti), compensandolo in parte con maggiori entrate da redditi da capitale (sempre nel bilancio a l.v., Tabella 1, u.p.b. 6.2.1) e con ulteriori interventi correttivi in materia fiscale inseriti in "finanziaria" e produttivi di maggiori entrate.

Nel corso dell'esame dell'emendamento in questione (2.Tab.2.100) è stata sostenuta la tesi secondo cui il Governo non potrebbe modificare le previsioni tendenziali di bilancio senza inquadrare tale modifica in una rivisitazione del quadro complessivo della pubblica amministrazione, compito tipico del DPEF e delle relative Note di aggiornamento. Ne consegue la richiesta secondo cui in tanto un emendamento al bilancio tale da peggiorare i saldi (in quanto recettivo di una peggiore previsione di entrata) può essere dichiarato ammissibile in quanto esso sia inserito in un documento più ampio che mostri le cause della revisione della stima, documento che dovrebbe essere - secondo tale tesi - appunto una Nota di aggiornamento del DPEF. In mancanza di questa l'emendamento sarebbe inammissibile poiché peggiorativo del saldo.

A fronte di tale prospettazione, ferma restando l'esigenza di base di avere una informazione non di dettaglio su modifiche di grande portata finanziaria, il Presidente della Commissione bilancio non ha ritenuto di condividere che tale esigenza debba sempre essere soddisfatta attraverso la presentazione della suddetta Nota di aggiornamento del DPEF.

L'argomentazione si è fondata sull'osservazione che, sulla base del nostro ordinamento contabile, tale ultimo strumento è funzionalmente collegato all'esigenza di confermare o rivedere gli obiettivi di finanza pubblicati, circostanza che non si è ritenuto realizzarsi nel caso di specie. Infatti, nella fattispecie il Governo ha compensato la minore

previsione di entrata con misure di eguale effetto ma di segno contrario. Il Governo pertanto non ha inteso rivedere gli obiettivi e non ha quindi ritenuto di essere obbligato a presentare una Nota di aggiornamento del DPEF (cfr. all. 6 e 10).

In altri termini, si è ritenuto che uno stesso obiettivo possa coesistere con qualsivoglia tendenziale, nel qual caso è l'entità della manovra che cambia, a parità di obiettivo.

Diversamente argomentandosi si giungerebbe alla conclusione, certamente incongrua, che il Governo non possa modificare la previsione a legislazione vigente di fronte o ad eventi o a valutazioni nuove (per cui risulterebbe sottoposto al Parlamento un bilancio non veritiero, con alterazione dunque dei risultati della stessa manovra di correzione nel suo complesso, venendone modificati gli esiti finali).

E' stato comunque rammentato che lo strumento principale per apportare modifiche al disegno di legge di bilancio è costituito dalla nota di variazioni al bilancio, veicolo, peraltro, attraverso il quale è possibile conferire una maggiore solennità e motivazione alla nuova previsione rispetto al ricorso al solo emendamento. La Nota infatti è deliberata dal Consiglio dei ministri ed ha una veste più ricca, con una motivazione presumibilmente più ampia che non nel caso dell'emendamento, fermo restando comunque che entrambi gli strumenti – Nota *ad hoc* ed emendamento - vengono autonomamente discussi in Parlamento.

Sembra comunque trattarsi di una questione di forma, dal momento che l'esito procedurale della nota di variazioni al bilancio è identico a quello di un emendamento.

Al di là di quest'ultimo aspetto meramente procedurale, il punto che emerge dalla vicenda e che va ribadito, investendo esso anche aspetti di teoria della contabilità pubblica, è che se si intende discrezionalmente apportare correzioni peggiorative alle iniziali previsioni di bilancio, ciò realizza una proposta innovativa inammissibile, dato l'effetto di peggioramento dei saldi, mentre, se le correzioni peggiorative sono connesse ad una diversa valutazione in qualche modo necessitata e quindi non necessariamente da compensare (se negativa), si tratta di un'operazione che non dovrebbe risultare

inammissibile ancorché peggiorativa del saldo, dal momento che altrimenti il bilancio risulterebbe non veritiero, il che ne renderebbe meno fondato il saldo prospettato.

### **2.2.3 Ammissibilità di emendamenti al bilancio pluriennale formulati per u.p.b.**

Una particolare questione procedurale si è posta, con riferimento all'indicata rettifica dell'ammontare delle dismissioni immobiliari, circa il carattere pluriennale della revisione al ribasso delle entrate in questione. La questione nasce dal fatto che il bilancio a legislazione vigente è strutturato per u.p.b. solo nella sua versione annuale (in questo caso, le previsioni di entrata e di spesa per il 2006), mentre le previsioni afferenti ai due esercizi successivi ricompresi nel bilancio pluriennale (in questo caso 2007 e 2008) sono fornite in forma più aggregata (facendo riferimento alle categorie).

Mentre il relativo emendamento presentato in prima lettura al Senato (e quindi le variazioni riportate nella relativa Nota di variazioni al termine dell'esame della legge finanziaria) era strutturato in modo tale che gli effetti sul bilancio della revisione dei saldi tendenziali si riferivano soltanto all'esercizio 2006 e non anche agli anni successivi, nel corso dell'esame del ddl di bilancio a l.v. presso la Camera dei deputati è stato quindi approvato un emendamento (correttivo di quello approvato al Senato) alla Tabella delle entrate che ha rivisto al ribasso le previsioni afferenti alla citata u.p.b. 1.3.1 anche per gli esercizi finanziari 2007 e 2008, fornendo un andamento triennale all'indicata revisione già effettuata relativamente all'anno 2006.

Il punto metodologico da segnalare al riguardo deriva dalla novità di aver apportato, con un emendamento reso ammissibile in sede di bilancio pluriennale a legislazione vigente, modifiche a livello di singola u.p.b., circostanza questa non del tutto coerente con la struttura del citato documento pluriennale, basata su un'aggregazione delle voci di bilancio più ampia di quella delle unità di voto.



#### **2.2.4 Sui criteri di copertura dei limiti di impegno e la questione del loro impatto sui saldi di finanza pubblica**

Dal prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della manovra aggiornato con le modifiche introdotte nel corso dell'esame parlamentare (all. 7) si evince che - sia in prima che in seconda lettura - si è fatto ricorso in emendamenti anche governativi, per la compensazione degli effetti di maggiore spesa associati alla previsione di nuovi limiti di impegno, alla riduzione di accantonamenti di cui alle Tabelle A e B della legge finanziaria.

In sostanza, si è fatto fronte a una spesa rigida dall'andamento pluriennale utilizzando risorse accantonate nei fondi speciali ma non caratterizzate dalla specifica destinazione a limiti d'impegno, attingendo quindi alla cd. "quota libera" dei suddetti accantonamenti.

L'orientamento sottostante agli emendamenti in questione sollecita alcune riflessioni metodologiche inerenti ai criteri di contabilizzazione della spesa corrispondente a limiti d'impegno, sia ai fini del fabbisogno sia con riferimento all'effetto sull'indebitamento netto delle PA, misurato secondo le regole della competenza economica di cui al SEC 95, nonché per i correlati aspetti della copertura di oneri di tale natura.

A prescindere da eventuali risvolti sul debito, sulla base delle regole del SEC 95, infatti, se i limiti non sono da considerarsi contributi e l'intervento dello Stato è quindi diretto, l'impatto della spesa sull'indebitamento netto, in determinate circostanze, si dovrebbe scaricare tutto sul primo anno, indipendentemente dal profilo temporale delle erogazioni, il che introduce evidentemente una sfasatura tra onere e mezzi di copertura, se questi ultimi vengono scontati ai fini dell'indebitamento netto secondo un profilo lineare nei singoli esercizi. Se però si considera l'articolo 4 della legge finanziaria 2004, introdotto nell'ordinamento proprio per escludere l'ipotesi sopra considerata nel momento in cui si considerano i limiti di impegno come contributi finalizzati allo scopo, tra l'altro, di evitare il descritto effetto negativo sull'indebitamento netto<sup>10</sup> (e al limite, se trattasi di operazione

---

<sup>10</sup> Confronta al riguardo Nota di lettura n. 64 (ottobre 2003), in cui si osservava che la norma dovrebbe trarre origine dall'esigenza di poter contabilizzare ai fini della contabilità economica (Sec. 95) i limiti di impegno a fronte di trasferimenti a

finanziaria, per escludere *tout court* un effetto di tal tipo)<sup>11</sup>, una parte del problema qui affrontato (quello relativo alla copertura di nuovi limiti di impegno a carico di quote libere del fondo globale) è destinata ad incontrare minori problemi per quanto riguarda lo stretto problema del raffronto onere-copertura, pur dovendosi ricordare l'effetto di irrigidimento del bilancio, problema, questo, più grave se la copertura avviene su quote di fondo speciale di parte capitale.

Per quanto riguarda poi i conti di cassa, sotto il profilo della contabilizzazione dell'operazione l'impatto può essere diverso rispetto alla competenza finanziaria qualora le risorse siano destinate all'ammortamento di mutui, nel qual caso si dovrebbe verificare, a parità di condizioni, un notevole miglioramento al momento dell'attivazione del mutuo per l'afflusso ingente di risorse ed un effetto contrario nel corso del tempo man mano che si procede alle relative erogazioni, sempre nell'ipotesi che non si tratti di contributi e che si sia in presenza di un intervento diretto dello Stato. In tal caso invece, applicandosi la richiamata norma di cui alla legge finanziaria per il 2004, si dovrebbe escludere l'effetto "campanulare" prima illustrato, a favore di un allineamento del profilo di cassa a quello della competenza finanziaria, il che dovrebbe rendere meno problematico il tipo di copertura adottato, sempre però ricordando i citati problemi di irrigidimento del bilancio, soprattutto utilizzando la tabella B.

---

soggetti esterni alla P.A. in maniera da distribuire l'onere - come avviene per la contabilità finanziaria - per singolo esercizio e non solo per quello di contrazione del debito, dal momento che quest'ultimo viene contratto dal terzo e non dallo Stato, che infatti si limita a concorrere (nel caso invece in cui il limite di impegno esaurisse tutta l'operazione finanziaria, lo Stato figurerebbe come debitore *in toto* e quindi dal punto di vista della contabilità economica si avrebbe l'effetto citato di dover contabilizzare tutto l'importo nell'anno in cui si ha la contrazione del debito nei confronti del sistema finanziario).

<sup>11</sup> Oltretutto, in tale ipotesi (contributo) va anche considerato che non è automatica l'accensione di un mutuo.

Come dianzi rilevato, però, a proposito di tali metodi di intervento e di copertura, *de futuro* andrebbero attentamente valutati gli effetti sul debito nonché sullo stesso disavanzo a seconda se le tecniche di contabilizzazione, anche ricostruite *ex post*, tengano conto del dato formale della norma o dell'aspetto sostanziale dell'operazione. Si tratta dunque di metodologie di copertura (e di intervento) che presentano molteplici e delicati risvolti attinenti non solo all'aspetto legato alla compensazione formale, ma anche alle modalità di contabilizzazione delle relative conseguenze, per cui sarebbe consigliabile la massima prudenza e comunque una approfondita riflessione di metodo al riguardo.

### **3 La questione delle modalità di esame del disegno di legge finanziaria**

#### **3.1 Problematiche connesse alla prassi dei c.d. "maxiemendamenti"**

In ordine ai limiti relativi alla copertura finanziaria degli emendamenti, prevista dagli articoli 128, comma 6, del Regolamento del Senato, e 121, comma 5, del Regolamento della Camera, giova inoltre richiamare l'attenzione sulla problematica dei c.d. "maxiemendamenti".

Sul piano procedurale, a tale proposito, si è avuta la conferma della prassi introdotta nella scorsa sessione di bilancio, parzialmente innovativa rispetto all'*iter* seguito nelle precedenti occasioni. Il maxiemendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge n. 3617, che, come ricordato, fornisce mezzi di copertura del disegno di legge finanziaria, ed il maxiemendamento integralmente sostitutivo del disegno di legge finanziaria stesso, presentati dal Governo<sup>12</sup>, sono stati infatti oggetto di analisi da parte della Commissione bilancio sotto il profilo del rispetto del vincolo di copertura. Ciò a seguito di apposita lettera del Presidente del Senato che, nell'informare la Commissione dell'avvenuta presentazione degli emendamenti, ha provveduto a trasmettere contestualmente al Presidente della Commissione i suddetti emendamenti, insieme alle rispettive relazioni tecniche, affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, il Presidente della Commissione potesse informare l'Assemblea, in aggiunta al parere a suo tempo formulato, circa i profili di copertura finanziaria delle nuove disposizioni<sup>13</sup>. (cfr. allegati nn. 6-9)

La Commissione ha quindi esaminato i profili di copertura finanziaria delle ulteriori disposizioni introdotte dai citati emendamenti del Governo rispetto ai testi precedentemente approvati.

Dal punto di vista ordinamentale va segnalata la valenza sostanzialmente innovativa di tale soluzione - sperimentata per la prima volta nel corso della sessione di bilancio per il 2005 per quanto riguardava un analogo maxiemendamento sostitutivo del

---

<sup>12</sup> Si rammenta che su tali emendamenti il Governo ha posto la questione di fiducia.

<sup>13</sup> cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 8 novembre 2005, pag. 218 e 10 novembre 2005, pag. 23.

disegno di legge finanziaria - in quanto la Commissione non è stata chiamata nell'occasione ad esprimere un parere in senso formale, ma piuttosto a svolgere un dibattito sui temi indicati, sul cui esito il Presidente della Commissione stessa ha poi riferito all'Assemblea<sup>14 15</sup>.

### **3.1.1 Sullo stralcio di norme operato sul maxiemendamento presentato alla Camera dei deputati**

Nell'ambito di tale argomento (trattamento procedurale di un maxiemendamento con questione di fiducia) occorre anche registrare che in seconda lettura, presso la Camera dei deputati, la Presidenza<sup>16</sup> ha valutato l'ammissibilità dell'emendamento 1.2000 del Governo, su cui è stata posta la questione di fiducia, individuando a tal fine, tutte le modifiche e tutte le parti nuove aggiunte rispetto al testo elaborato dalla Commissione bilancio nel corso dell'esame in sede referente e accertando preliminarmente che esse non determinassero effetti di diminuzione di entrata o di aumento di spesa non compensate, anche alla luce della relazione tecnica trasmessa dal Governo. (cfr. all. 18)

Sono state pertanto considerate inammissibili per estraneità di materia tutte le parti nuove non corrispondenti o direttamente conseguenti ad argomenti già trattati nel testo della Commissione o negli emendamenti giudicati ammissibili in Commissione, salvo che non si trattassero di misure direttamente volte a consolidare il conseguimento di obiettivi relativi alla riduzione dei saldi considerati essenziali ai fini della manovra di bilancio in atto.

---

<sup>14</sup> In tale sede, lo scorso anno lo stesso Presidente della Commissione ha segnalato come la procedura attivata dal Presidente del Senato, ove dovesse ritornare ad essere necessaria, potrebbe essere prevista come un'integrazione del parere della Commissione bilancio sul prospetto di copertura della legge finanziaria cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 15 dicembre 2004, pag. 43.

<sup>15</sup> Giova inoltre rammentare che la questione dell'approvazione di un maxiemendamento del Governo interamente sostitutivo del testo all'esame dell'Aula è stata altresì affrontata da parte della Giunta per il regolamento del Senato della Repubblica in occasione delle comunicazioni del Presidente in merito alle modalità di redazione e approvazione dei testi legislativi contenuti nel messaggio del Capo dello Stato inviato alle Camere il 16 dicembre 2004, relativamente al disegno di legge di delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario. cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 27 dicembre 2004, pp. 3 e ss. e 9 febbraio 2005, pag. 5 e 55.

<sup>16</sup> Sulla scorta peraltro di un analogo precedente del 2003, quando la decisione sui limiti di contenuto portò all'ammissibilità delle disposizioni che riproducevano emendamenti già presentati presso la Commissione bilancio e dichiarati ammissibili in quella sede o che comunque concernevano la medesima materia, nonché le disposizioni connesse alle modifiche apportate dalla stessa Commissione (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 12 dicembre 2003, pag. 13).

Non risultano peraltro essere state dichiarate inammissibilità per problemi di copertura, eventualmente in seguito a pronunzie della Commissione bilancio<sup>17</sup>.

### **3.2 Limiti di ammissibilità a modifiche alle leggi di contabilità, durante la sessione di bilancio**

A *latere*, in ordine alla problematica del c.d. "contenuto proprio" della legge finanziaria, si segnala che il comma 171 della legge finanziaria 2006, nell'innovare il contenuto dell'articolo 2 della legge n. 468 del 1978, ha disposto che nella formulazione delle previsioni di spesa si debba tenere conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi 4 e seguenti, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

A parte le valutazioni già espresse sul merito di tale modifica della legge di contabilità<sup>18</sup>, va osservato, sul piano del metodo, che non sono stati sollevati, in sede di terza lettura, problemi di conformità rispetto all'articolo 128, comma 6, del Regolamento del Senato - in base al quale sono inammissibili emendamenti che tra l'altro modifichino le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato - presumibilmente in quanto, come già interpretato nel recente passato<sup>19</sup>, tale divieto va inteso come da riferirsi solo alle modifiche che inseriscono direttamente alle norme di contabilità che regolano la sessione di bilancio. Si ricorda, infatti, che nella sessione per il 2003, presso la Commissione bilancio del Senato fu approvato un emendamento, poi soppresso, in base al quale si apportava una novella all'articolo 11-*ter* della legge n. 468 del 1978, afferente alle modalità di copertura delle leggi ordinarie e tale dunque da non inerire direttamente ai contenuti ed alle procedure della sessione di bilancio.

---

<sup>17</sup> Si segnala che ciò è avvenuto, ancorché fuori sessione, presso il Senato della Repubblica per un emendamento del Governo su cui ugualmente è stata apposta la questione di fiducia (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 2 febbraio 2006, pagg. 32 e seguenti, in relazione all'A.S. 3717).

<sup>18</sup> cfr. Nota di lettura sul ddl finanziaria in terza lettura (A.S. 3613-B), pag.48.

<sup>19</sup> cfr. Documento di base n. 34, *La decisione di bilancio per il triennio 2003-2005*, febbraio 2003, paragrafo 4, pag. 25, in cui viene richiamato peraltro anche un precedente riferito alla Camera dei Deputati.

### **3.3 Analisi di alcune principali novità in materia di dichiarazioni di inammissibilità**

Rispetto alle analoghe dichiarazioni degli anni precedenti, in riferimento alla lettura presso il Senato della Repubblica, per la sessione in esame vanno esplicitate le seguenti, principali differenze.

Anzitutto, tenendo conto dell'esistenza della accennata discrasia tra i peggiori saldi di cui al bilancio pluriennale programmatico e i migliori saldi di cui all'articolo 1 del ddl finanziaria (par. 2.1), si è ritenuto di precisare che i saldi assunti come limite per l'ammissibilità sono quelli di cui alla nuova legislazione vigente tenuto conto degli effetti della manovra, nei termini in cui essi risultano formalizzati dall'articolo 1 del ddl finanziaria. Ciò in quanto assumere come riferimento i saldi peggiori per il secondo e terzo anno di cui al bilancio pluriennale programmatico avrebbe teoricamente aperto un margine disponibile incompatibile però con gli obiettivi assunti in termini di contabilità di cassa ed economica.

In secondo luogo, in riferimento ai commi 6, 13, 15 e 20 della legge finanziaria (ex articoli 3, 4, 5 e 6 del disegno di legge finanziaria (A.S. 3613))<sup>20</sup>, fermo rimanendo il principio che il voto, sulla base della legge di contabilità, deve essere espresso per unità previsionali di base, è stata dichiarata l'ammissibilità degli emendamenti riferiti alle categorie, sia pure con il vincolo della non dequalificazione della spesa, nell'intesa che, in corso di approvazione, l'emendamento si sarebbe tradotto in una coerente modifica a livello di u.p.b. di cui alla successiva Nota di variazioni (oltre che nella modifica della categoria interessata). Ciò ha implicato naturalmente che, tra le cause di inammissibilità degli emendamenti al bilancio in relazione al criterio dell'impossibilità di modificare, in tale sede, parti del bilancio determinate in sede di legge sostanziale, va inclusa anche quella che si riferisce alle parti fissate in legge finanziaria, sia pure parzialmente, a seguito degli elenchi 1, 2 e 3 (di cui rispettivamente ai commi 6, 13 e 15 ed al comma 20) della legge finanziaria 2006. Ulteriore implicazione di questo principio è stata dunque che, per tutte le u.p.b. in essere e richiamate dai suddetti elenchi, le proposte emendative di variazione

---

<sup>20</sup> cfr. il successivo par. 3.5.2 per gli aspetti afferenti al diritto sostanziale, anziché alle procedure parlamentari, che è il profilo qui considerato.

possono essere presentate solo in Commissione bilancio, in quanto competente ad esaminare in sede referente il ddl finanziaria. (cfr. all. 4)

Infine, la terza differenza presso il Senato della Repubblica è legata al nuovo rapporto tra decreto-legge connesso e legge finanziaria, di cui si discorrerà in dettaglio al successivo paragrafo 4.1.

Si ricorda, poi, che le principali differenze, in sintesi, rispetto alla Camera dei Deputati per quanto riguarda i criteri di ammissibilità, riguardano il fatto che l'altro ramo del Parlamento ha espressamente previsto:

- l'inammissibilità per compensazione inidonea degli emendamenti che utilizzano a fini di copertura gli accantonamenti del fondo speciale di parte corrente del Ministero degli esteri per finalità difformi rispetto all'adempimento degli obblighi internazionali, in quanto tale utilizzo risulta precluso dalla vigente disciplina contabile (articolo 11-*ter*, comma 1, lettera a) della legge n. 468 del 1978);
- l'ammissibilità degli emendamenti volti ad utilizzare a copertura importi determinati dalla tabella C, con riferimento a singole voci, purché la riduzione sia contenuta entro una misura (in termini percentuali) ragionevole e sostenibile, ma non anche quella degli emendamenti la cui copertura consiste in tagli trasversali e uniformi di tutte le voci indicate nella tabella;
- l'ammissibilità di interventi circoscritti ad una parte del territorio nazionale se relativi ad interventi in materia di calamità naturali (riconosciute da ordinanze di protezione civile), per la realizzazione di opere infrastrutturali (purché inseriti nell'ambito di programmi generali rilevanti a livello nazionale quali quelli compresi nel programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001) e per la realizzazione di interventi coinvolgenti il territorio di più regioni o destinati a collegare il territorio nazionale a quello di Stati esteri.

### **3.4 Sui criteri di ammissibilità degli emendamenti in terza lettura**

In ordine ai criteri di proponibilità e ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio in terza lettura, occorre segnalare che la 5<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato



ha ritenuto proponibili soltanto gli emendamenti riferiti a parti modificate dei documenti di bilancio sia per quanto attiene alle norme sostanziali, sia per quanto attiene alla parte di copertura (c.d. "regola della doppia lettura conforme") (cfr. all. 19).

### **3.5 Sulla presenza in legge finanziaria di mere rideterminazioni di bilancio e altri problemi connessi**

Anche per il 2006 si ripropongono alcune problematiche relative alla coerenza sistematica tra alcune previsioni a carattere generale contenute nella legge finanziaria 2006 e la configurazione complessiva dei documenti di bilancio, così come delineata dalla legge n. 94 del 1997 e dai successivi provvedimenti attuativi<sup>21</sup>. Peraltro, già si è visto in precedenza (par. 3.3) quale risultato in termini di procedura parlamentare abbia avuto la parziale determinazione in legge finanziaria di quote di bilancio.

#### **3.5.1 Diretta determinazione in legge finanziaria di singoli stanziamenti (capitoli e u.p.b.) di bilancio a quest'ultimo demandati dalla legge di contabilità: il caso dei fondi per le spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste**

Per quanto riguarda l'articolo 2 (poi stralciato e rifluito nella legge di bilancio), che determinava gli stanziamenti dei due fondi di riserva di cui agli articoli 7 e 9 della legge 468 del 1978 (rispettivamente, per le spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste), va ricordato che si trattava di un articolo la cui collocazione in legge finanziaria, pur produttiva di effetti finanziari di riduzione dei saldi rispetto alla legislazione vigente, andava valutata nella sua conformità rispetto al dettato costituzionale di cui al comma 3 dell'articolo 81 e rispetto ai citati articoli 7 e 9 della legge di contabilità.

Andava al riguardo considerato che, a parte le quote di bilancio che la legge finanziaria modula sulla base di un'esplicita previsione della legge di contabilità in riferimento alle varie tabelle, la legge finanziaria, nel collocarsi nell'ambito del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, come dimostra il fatto di essere assoggettata

---

<sup>21</sup> cfr. Documento di base n. 38, marzo 2005, pagg. 33 – 40.

all'obbligo di copertura, non può recare in sé mere determinazioni di bilancio, che rientrano infatti nell'area di competenza della legge di bilancio. Non è casuale che i richiamati articoli 7 e 9 della legge di contabilità rinviino alla legge di bilancio per la determinazione dei due fondi di riserva.

Era stato peraltro osservato<sup>22</sup> che dal punto di vista contabile lo stralcio dell'articolo 2, con relativa traduzione in corrispondenti norme del bilancio, non avrebbe alterato i saldi in quanto il solo risultato sarebbe stata una diversa distribuzione della correzione complessiva tra legge finanziaria e legge di bilancio (tecnicamente, rispetto al testo presentato, migliora il risparmio pubblico negativo a legislazione vigente ed aumenta l'utilizzo da parte della legge finanziaria della copertura corrente offerta dal decreto legge di accompagnamento, senza utilizzazione però del miglioramento del risparmio pubblico negativo a legislazione vigente, come già previsto dal testo originario presentato).

Ed in effetti l'operazione di "travaso" tra i due disegni di legge è avvenuta in prima lettura senza suscitare particolari problemi.

### **3.5.2 In particolare, il caso di determinazioni in legge finanziaria di parti di capitoli di bilancio**

Per quanto riguarda l'attuale **comma 6** (ex articolo 3 del testo iniziale), il cui significato era quello di rideterminare la quota non obbligatoria dei capitoli intestati alla categoria per consumi intermedi, a loro volta facenti parte delle u.p.b. richiamate dall'elenco<sup>123</sup>, merita di essere ricordato che il far riferimento in una norma a capitoli (e nella fattispecie a parti di essi) e quindi l'introduzione di una normativa riferita a quote di u.p.b. ripropone una struttura normativa e deliberativa dei documenti di bilancio antecedente alla legge n. 94 del 1997, di riforma della struttura del bilancio. Tale incoerenza si accentua per il fatto che si ripropone una composizione della normativa

---

<sup>22</sup> cfr. Documento di base n. 39, ottobre 2005 "Il disegno di legge finanziaria per il 2006 (A.S. 3613): ambito contenutistico e schema di copertura (art. 126, commi 3 e 4 Reg. Sen.)", pagg. 4 e 5.

<sup>23</sup> A parte i problemi di trasparenza dei relativi effetti, non essendo note le quote non obbligatorie dei capitoli all'interno delle categorie e dunque non risultando ricostruibile la distribuzione sui vari capitoli interessati della rideterminazione effettuata, sul piano metodologico, come già segnalato da questo Servizio. cfr. Nota di lettura n. 165, ottobre 2005, pagg. 1 e segg..

basata su un concetto, come quello di categoria, cui la legge di contabilità assegna solo un valore conoscitivo, non deliberativo.

Più in generale, come dimostrano anche la norma già discussa nel paragrafo precedente (3.5.1), nonché i commi discussi immediatamente dopo nel presente paragrafo, viene confermata una tendenza, in atto ormai già da qualche anno, volta a trasferire in legge sostanziale la rideterminazione di quote di bilancio. Si tratta di un fenomeno che non sembra trovare una giustificazione tecnica, in quanto, effettuando la medesima operazione in bilancio, migliorerebbe anzitutto l'utilizzo in modo appropriato degli strumenti di bilancio e non si avrebbero poi problemi sul piano contabile, in quanto migliorerebbe il margine di risparmio pubblico a legislazione vigente ed eventualmente, se la manovra non presenta un surplus corrente, si dovrebbe utilizzare, come già avvenuto, una quota di tale miglioramento, a parità di saldo netto da finanziare, per coprire gli oneri del ddl finanziaria. Si tratterebbe dunque solo di una diversa distribuzione della correzione complessiva tra legge finanziaria e legge di bilancio, con maggior attenzione però alla funzione ed alla portata ordinamentale di ciascun veicolo informativo.

La questione non ha dunque rilevanza contabile, ma finisce con il porre profili di ordine sistematico. Infatti, a parte le quote di bilancio che la legge finanziaria modula sulla base di un'esplicita previsione della legge di contabilità e cioè in riferimento alle varie tabelle, la legge finanziaria, nel collocarsi nell'ambito del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, come dimostra il fatto di essere assoggettata all'obbligo di copertura, non può recare in sé mere determinazioni di bilancio, che rientrano infatti nell'area di competenza della legge di bilancio. Il caso, più volte verificatosi nel passato, della rideterminazione di una intera categoria, realizza sì un ampliamento della misura di correzione del bilancio ad un intero suo comparto (come una categoria), ma in tanto non solleva dubbi ordinamentali in quanto il riferimento ad un'intera categoria può far assumere alla relativa previsione in legge finanziaria un significato di misura di politica finanziaria di più ampio respiro, diverso pertanto dalla mera determinazione di una singola u.p.b., di una sua parte o di parti di capitoli di bilancio, talora formalmente demandati all'ambito operativo della legge di bilancio, come si è verificato per il cennato ex articolo 2, poi stralciato, di cui al precedente paragrafo. Il problema si pone dunque in termini di rispetto della funzione

costituzionalmente garantita riguardo alla legge di bilancio (oltre che di ampiezza del potere emendativo in sede di bilancio).

Ciò ovviamente senza considerare aspetti quantitativi e più immediati di politica finanziaria già trattati in altra sede<sup>24</sup>.

Peraltro, lo stesso attuale **comma 13** (rideterminazione delle dotazioni finanziarie e relative ad investimenti fissi lordi) comporta problemi del tutto simili. *Idem* inoltre per i commi 15 e 16.

A tale ultimo riguardo, premesso, per il **comma 15** (ex art. 5 del ddl iniziale), che con esso si dispone che a decorrere dal 2006 è istituito, nello stato di previsione di ciascun ministero, un fondo da ripartire, nel quale confluiscono gli importi - indicati nell'elenco 3 allegato alla di legge - delle dotazioni di bilancio relative ai trasferimenti correnti alle imprese, con esclusione dei contributi in conto interessi, delle somme iscritte nella tabella C) e delle spese classificate come obbligatorie, e, per il **comma 16**, che si tratta della presentazione annuale al Parlamento da parte dei ministri interessati di una relazione in cui si individua la destinazione delle disponibilità di ciascun fondo, va rilevato in particolare che, in riferimento all'indicato elenco 3, si ha una prospettazione ancora diversa delle poste, ossia sulla base del criterio delle singole leggi, cui corrispondono capitoli secondo un rapporto mutevole<sup>25</sup>. Il che induce a ribadire quanto già osservato per i commi precedenti, ossia che si continuano a prospettare in legge finanziaria decisioni sostanzialmente di bilancio, tra l'altro a livello non di u.p.b. - unità elementare di voto - bensì di articolazioni sottostanti a capitoli, consistenti – in questo caso – in singole leggi (il che induce oltretutto ad una emendabilità parlamentare di carattere più minuzioso che dà luogo ad una tendenza contraria alla *ratio* delle ultime leggi di riforma).

In secondo luogo, proprio in quanto la legge di contabilità affida alla legge - e dunque al Parlamento - il potere di fissare le singole u.p.b., va inoltre osservato che dal meccanismo di cui al comma 1 (confluenza delle varie dotazioni in un unico fondo per Ministero) dovrebbe conseguire che ex ante - a meno di non riproporre ogni anno l'elenco 3 - i capitoli e quindi in definitiva le u.p.b. interessate vengono fissate a livello

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, pag. 4 e ss.

<sup>25</sup> Notoriamente, ad un capitolo possono far capo più leggi e ad una legge possono corrispondere più capitoli (e anche più u.p.b.).

amministrativo e non più legislativo, sia pure con le cautele circa le destinazioni di cui al comma 16.

Anche sotto questo aspetto dunque i due commi 15 e 16 sembrano porre problemi di conformità rispetto alla legge di contabilità.

Per quanto riguarda infine il **comma 20**, in materia di flessibilità di bilancio, si ricorda che il comma dispone la riduzione degli stanziamenti del bilancio dello Stato 2006 relativi agli "oneri legislativamente determinati" in misura pari al 10 per cento del loro ammontare previsto a legislazione vigente, eccezion fatta per le spese obbligatorie, per quelle inerenti gli stanziamenti compresi nelle tabelle C) ed F), nonché per i fondi per trasferimenti correnti alle imprese ed al finanziamento degli investimenti di cui all'articolo 67, commi 5 e 8 del disegno di legge. Nel contempo si istituiscono - in ciascuno stato di previsione - due fondi, l'uno con dotazione di parte corrente e l'altro di parte capitale, allo scopo di far fronte alle eventuali occorrenze eccedenti le assegnazioni oggetto della riduzione del 10 per cento.

Al riguardo, sempre sul piano metodologico, va segnalato che la prospettazione dei documenti contabili disponibili non ha consentito, anche in questo caso, la riscontrabilità della base di computo e quindi la verifica della quantificazione offerta.

Infatti, il bilancio a legislazione vigente (cfr. tabella 1 facente parte della relazione all'A.S. 3614) presenta un'analisi per categorie degli oneri giuridicamente obbligatori accomunando, nella colonna b), le voci "fattori legislativi e spese obbligatorie", il che non permette di individuare la base della sola quota di spesa regolata direttamente per legge, se tale nozione esclude (come dovrebbe) la quota obbligatoria connessa agli oneri inderogabili<sup>26</sup>.

Peraltro, la scarsa trasparenza della base di computo, unitamente alla previsione di un fondo di riserva per le dotazioni ridotte, rischia anche in questo caso di determinare una concreta difficoltà nel verificare gli effetti della riduzione.

---

<sup>26</sup> Pertanto, ai fini stessi di una verifica della base di computo della riduzione del 10 % si rendeva necessaria l'acquisizione - distintamente per i capitoli delle quattro categorie interessate i cui oneri risultino legislativamente determinati rispetto a quelli di "spesa obbligatoria" - della suddivisione delle due componenti della predetta colonna b) della tabella 1. Poiché poi tale tabella si riferisce al solo 2006, mentre la riduzione ha valenza ultra annuale, analogo dettaglio avrebbe dovuto essere fornito per gli anni 2007 e 2008.

Va anche valutato poi il fatto che l'esatto dimensionamento della spesa troverà concreta realizzazione solo nelle determinazioni dei ministri interessati circa il previsto adeguamento da disporre a valere sui fondi di riserva istituiti. Considerando che tutti i ministeri sono interessati dalla norma, si può pensare che si è in presenza di una nuova forma di impostazione della struttura del bilancio<sup>27</sup>.

Un'ulteriore annotazione di carattere esemplificativo riguarda il rapporto tra la misura di cui trattasi e la rideterminazione degli stanziamenti per "consumi intermedi" prevista dal precedente comma 6 e per "investimenti fissi" di cui al precedente comma 13. Solo per queste due categorie infatti coincide l'ambito applicativo delle tre norme in considerazione. Per entrambe le categorie menzionate, assumendo la consueta tripartizione nella determinazione degli stanziamenti tra quota discrezionale (adeguamento al fabbisogno), fattori legislativi ed oneri inderogabili, si desume un complesso sistema in base al quale la quota discrezionale risulta normata rispettivamente dagli attuali commi 6 e 13, quella dipendente da fattori legislativi del comma 20 e, infine, quella obbligatoria (oneri inderogabili) dalle consuete determinazioni di bilancio. Se così è, si tratta di una tecnica di deliberazione che in effetti mostra con evidenza la complessità e la difficoltà oggettivamente gestibile cui dà luogo lo spostamento in legge finanziaria di determinazioni tipiche dell'area del bilancio.

Si precisa che i descritti problemi non vengono risolti neanche dalla circolare n. 7 del 10 febbraio u.s. del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

### **3.6 Modalità innovative di gestione del bilancio**

Premesso, per quanto riguarda l'attuale **comma 7**, che esso stabilisce che dal 2006 le Amministrazioni dello Stato, per agevolare il perseguimento degli effetti di finanza pubblica, possono assumere mensilmente impegni per importi non superiori ad un

---

<sup>27</sup> Merita di essere ricordato che la Corte dei conti ha sostenuto che "si rafforza poi la tendenza alla progressiva flessibilizzazione delle poste in bilancio, avviata dalla riforma contabile del 1997 ed accentuata dalle più recenti leggi finanziarie, con l'istituzione di ulteriori fondi da ripartire per specifiche esigenze o diffusi, come previsto dall'art. 6, sugli stati di previsione di ciascun Ministero, che si traduce in un cospicuo allargamento dell'area delle variazioni di bilancio, suscettibili di modificare il piano finanziario e gestionale di inizio d'anno"(Cfr SENATO DELLA REPUBBLICA, 5° Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2006-2008*, 13 ottobre 2005 (seduta pomeridiana)).

dodicesimo della spesa prevista da ciascuna U.P.B., con esclusione delle componenti obbligatorie e delle altre componenti di spesa non comprimibili, e che il **comma 8**, in relazione ai limiti di cui al comma 7, lascia impregiudicata la possibilità di variazioni compensative, già previste dalla legislazione vigente ai sensi dell'articolo 2, comma 4 quinquies, della legge 5 agosto 1978, n. 468, va messo in luce il fatto che anche queste disposizioni si prestano ad alcune considerazioni di ordine metodologico.

Anzitutto, si osserva che l'effetto della norma è che per il 2006 il bilancio finisce con l'essere così gestito con una tecnica analoga a quella prevista per l'esercizio provvisorio, sulla base del dettato dell'articolo 81, comma 2, Cost., che notoriamente limita tale modalità di gestione al massimo a quattro mesi. Ciò induce all'interrogativo circa la misura in cui un'ordinaria attività di gestione possa essere suddivisa esattamente in dodici parti senza riflessi sulla necessaria flessibilità richiesta dalle svariate tipologie di spesa non obbligatoria presenti nel bilancio dello Stato. Non è casuale infatti che una tale tecnica sia prevista in relazione al solo bilancio provvisorio. Tutto ciò rileva se si pensa per esempio alla spesa in conto capitale nonché a quella per consumi intermedi, ossia ai comparti di spesa più discrezionali, anche in relazione alla tempistica di assunzione degli impegni. Per la spesa per consumi intermedi, ad esempio, si può porre l'interrogativo delle modalità con cui si possa conciliare il limite in questione con gli impegni in essere sul piano contrattuale con terzi. Per la spesa in conto capitale parimenti si può porre il problema delle modalità con cui si possa conciliare la disposizione con le peculiarità gestionali di tale spesa e con i limiti di impegnabilità di cui alla tabella F, in particolare. Né appare risolutivo, per risolvere i descritti problemi di flessibilità gestionale, il richiamo, al comma 8, alla facoltà di compensare tra capitoli di un'unica U.P.B.: a parte l'inutilità del richiamo, essendo la norma già prevista a legislazione vigente, il problema è che gli eventuali problemi gestionali afferenti ad una linea di spesa possono non essere risolvibili con la semplice facoltà di attingere risorse da altre linee interne comunque ad un'unica U.P.B..

Un altro profilo che può essere oggetto di attenzione è l'impatto in termini di cassa e di indebitamento netto della P.A. quale può essere connesso alla norma, formulata con riferimento alle sola competenza finanziaria. Tale profilo può rilevare per il fatto che notoriamente il *lag* temporale che intercorre tra le varie fasi può essere anche molto

rilevante e comunque il carattere cadenzato sulla base del criterio del mese circa l'assunzione dell'impegno può non tradursi in un analogo impatto sugli altri profili (di cassa e di competenza economica).

Va segnalato infine il **comma 21** che prevede che in caso di scostamento rispetto alle previsioni di spesa, anche in relazione ai parametri in termini di efficacia e efficienza, il ministro può sospendere l'assunzione di impegni e la disposizione di pagamenti. Trattasi di una norma che egualmente offre l'opportunità di qualche considerazione di ordine metodologico.

Al riguardo, in primo luogo va considerato il coordinamento della disposizione con la legge cd. "taglia spese" (decreto-legge n. 194 del 2002), che prevede una norma di analogo portata, sia pure con alcune differenze, la prima delle quali è che in quest'ultimo caso la facoltà di sospensione è in capo al ministro dell'economia, mentre nel caso della norma in esame il potere è riconosciuto al singolo ministro di spesa. Un altro profilo di coordinamento sembra esservi anche per il fatto che la sospensione dell'impegno o del pagamento avviene da parte del singolo ministro su segnalazione dell'ufficio centrale del bilancio di ciascun dicastero, che dipende però non dal ministro stesso, ma dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

In secondo luogo, meriterebbe un approfondimento il riferimento a concetti come l'efficienza e l'efficacia in relazione alla singola spesa, laddove uno scostamento rispetto ai relativi criteri - in tutto o in parte - può giustificare l'attivazione del potere in questione. Sarebbe pertanto utile conoscere come tali criteri vengano già attualmente tradotti a livelli di singola spesa.

Va poi considerato l'ultimo periodo del comma, in base al quale sono possibili variazioni compensative tra capitoli del medesimo stato di previsione in riferimento a disponibilità variare in attuazione del potere in esame.

Al riguardo, va considerato che tale facoltà non risulta delimitata all'interno della singola U.P.B., come invece prevede la legge di contabilità, con il risultato che, per il 2006, ciascun ministro può effettuare variazioni compensative all'interno di tutto il proprio stato di previsione, sia pure solo una volta attivata la procedura in questione.



Infine, non sembrano esservi limiti per tali compensazioni, come ad esempio in riferimento al divieto di compensare maggiori spese correnti con mezzi di parte capitale.

## **4 I provvedimenti collegati di sessione nell'esperienza recente**

Com'è noto, una 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 implicita soppressione del c.d. "collegato di sessione" e l'istituzione dei provvedimenti collegati "fuori sessione" a seguito, in buona sostanza, del fatto che il contenuto della "finanziaria" è stato ampliato alla componente normativa di sviluppo.

In particolare, sull'argomento dei provvedimenti collegati "fuori sessione", va segnalato come né il DPEF 2006-2009 né le relative risoluzioni di approvazione hanno fornito indicazioni sulla previsione di disegni di legge di tal tipo.

### **4.1 Sulla qualificazione giuridica del decreto-legge n. 203 del 2005**

Una specifica questione si è posta presso il Senato della Repubblica in ordine alla qualificazione giuridica del decreto-legge n. 203 del 2005, approvato contestualmente al ddl finanziaria 2006 e, come indicato sopra, contenente una parte della manovra di finanza pubblica per il 2006.

La premessa è che il Governo ha qualificato il citato decreto-legge n. 203 del 2005 come provvedimento collegato "funzionalmente alla legge finanziaria, in quanto il prospetto di copertura del disegno di legge finanziario sconta gli effetti del decreto stesso", elemento, questo, da tenere "in considerazione per la valutazione dei profili finanziari degli emendamenti presentati al suddetto decreto"<sup>28</sup>.

Ne è seguita una comunicazione del Presidente del Senato, in base alla quale è stato adottato un regime procedurale degli emendamenti al decreto-legge tale da impedire l'affievolimento del contributo degli stessi alla formazione dei saldi finanziari della manovra complessiva, con la conseguenza che non sono stati considerati ammissibili gli emendamenti sui quali la 5° Commissione bilancio abbia espresso parere contrario ai sensi dell'art. 81 Cost.<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 6 ottobre 2005, pag. 8 (dl. 11).

<sup>29</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 26 ottobre 2005, pag. 19 (al.14).

Evidentemente si è considerato che ragioni sistematiche e giuridico-formali impedivano di condividere l'orientamento del Governo a causa della recente riforma della legge di contabilità, attuata con la legge n. 208 del 1999, che ha modificato la natura del provvedimento collegato, che non costituisce più una misura che concorre alla definizione dei saldi di cui alla sessione di bilancio, ma una misura che, slegata dalla sessione di bilancio (tant'è che la relativa presentazione può aver luogo entro il 15 novembre), deve essere prevista nel DPEF per dare attuazione al programma di governo sotto il vincolo della omogeneità della materia, al di fuori di ogni collegamento in tema di fissazione dei saldi di finanza pubblica. Del resto, in analoga circostanza intervenuta nell'ottobre 2003, il decreto-legge di maggiore entrata allora presentato non fu ritenuto formalmente provvedimento collegato.

Allo scopo peraltro di non lasciar cadere la richiesta del Governo maturata nei termini e con le modalità dianzi illustrate, si è evidentemente tentato di conciliare le due esigenze ricorrendo all'ipotesi di un regime procedurale che, pur non identificandosi con quello formale di cui all'art. 126-bis Reg.Sen. (riguardante i ddl formalmente collegati), tuttavia prevedesse la sanzione della inammissibilità per gli emendamenti sui quali la Commissione bilancio avesse espresso un parere contrario richiamando l'art. 81 Cost.

Il fondamento su cui può poggiare un tale regime è che la certificazione che il Presidente del Senato, con il parere reso ai sensi dell'art. 126, comma 4, Reg.Sen., imprime al complesso dei provvedimenti che concorrono alla formazione dei saldi di cui alla sessione di bilancio, secondo le connessioni formalizzate nel prospetto di copertura facente parte del corpo del ddl finanziaria e le determinazioni di cui all'art. 1 del ddl finanziaria, costituisce la base giuridico-formale che suggella il rispetto della legge di contabilità, anche per la parte in cui quest'ultima si pone esplicitamente come attuativa del precetto costituzionale di cui all'art. 81 Cost. In sostanza, si viene in tal modo a verificare la correttezza formale, anche dal punto di vista finanziario dei documenti di sessione, premessa per l'apertura di quest'ultima.

In particolare nel citato parere del Presidente del Senato viene fatto cenno al rapporto di pregiudizialità, procedurale e deliberativa, ai fini del rispetto sia della copertura degli oneri correnti previsti in "finanziaria", sia dei vincoli interni di saldo netto da

finanziare, tra il menzionato decreto-legge n. 203 del 2005 ed il disegno di legge finanziaria 2006. Nel medesimo parere peraltro si richiama il fatto che i valori in termini di saldo netto da finanziare così come riportati dall'art. 1 del ddl finanziaria e che incorporano gli effetti del decreto-legge debbono comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, oltre naturalmente a tener conto dell'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura degli oneri correnti. Sempre nel medesimo parere si fa cenno al fatto che la discussione parlamentare avrebbe dovuto comunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al ddl finanziaria (che incorporano anche gli effetti del decreto-legge in questione) in termini sia di competenza del bilancio dello stato, sia di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione, nell'intesa che tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra sui saldi complessivi e sulle relative determinanti così come individuate nei documenti governativi presentati.

Ne consegue che, risultando certificato che una componente finanziaria di tale complesso di documenti - cioè il decreto-legge - concorre alla formazione dei saldi-obiettivi per gli importi indicati nel predetto schema di copertura e quindi anche ai fini del rispetto dei saldi complessivi, tali importi non possono essere peggiorati durante l'*iter* parlamentare del decreto, potendo essi essere solo o confermati ovvero migliorati (come avviene peraltro per l'analogo iter del ddl finanziaria). Da ciò discende che, una volta che la Commissione bilancio abbia certificato con il proprio parere contrario ai sensi dell'art. 81 Cost. che un emendamento riduce gli importi in questione, l'emendamento stesso non può essere discusso e quindi deve essere dichiarato inammissibile. In caso di una sua approvazione si porrebbe infatti un problema di incoerenza dei vincoli finanziari certificati nel menzionato parere iniziale rispetto ai vincoli assunti nel DPEF così come formalizzati nell'art. 1 del ddl finanziaria e nel menzionato schema di copertura degli oneri correnti.

Di qui il presumibile fondamento del descritto orientamento del Presidente del Senato e della conseguente decisione comunicata nella citata seduta della 6°

Commissione finanze e tesoro<sup>30</sup>.

Un altro aspetto procedurale di rilievo emerso in relazione al decreto-legge in esame ha riguardato poi il trattamento degli emendamenti a tale provvedimento tenuto conto della stretta connessione di contenuto con le materie trattate nel ddl finanziaria. Al riguardo, nell'ambito dei criteri di ammissibilità degli emendamenti al ddl finanziaria enunciati dal Presidente della 5° Commissione bilancio, si è avuta la conferma della improponibilità di emendamenti al ddl finanziaria recanti norme di copertura che facessero riferimento a disposizioni contenute nel decreto-legge (cosiddetti emendamenti "a scavalco") ovvero recanti modifiche al decreto-legge stesso, ancorché prive di effetti finanziari (salvo il caso, ovviamente, di norme che interessassero la stessa identica materia affrontata nei due provvedimenti) (cfr. all. 4). Una pronuncia di contenuto specularmente identico è stata fatta, ovviamente, dal Presidente della 6ª Commissione in sede di definizione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti al citato decreto-legge (cfr. all. 13)

In conclusione, il provvedimento indicato (decreto-legge n. 203 del 2005), esterno al ddl finanziaria 2006 ma concorrente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per gli stessi anni e produttivo di effetti finanziari considerati nel prospetto di copertura della stessa "finanziaria", non è stato ritenuto conforme ai requisiti formali tipici dei disegni di legge "collegati" secondo la vigente legislazione contabile, ma nondimeno è stato assoggettato a un regime procedurale (in particolare per quanto attiene all'ammissibilità degli emendamenti) diverso da quello degli ordinari disegni di legge. Con il che sembra essersi configurato - nell'ambito della sessione di bilancio e ai fini dell'applicazione delle relative regole procedurali - una sorta di *tertium genus* tra ddl collegati e ddl ordinari.

Si segnala che presso l'altro ramo del Parlamento è stata confermata invece la prassi di estendere al decreto-legge considerato collegato le regole più rigorose previste per il ddl finanziaria, con la particolarità secondo cui, pur trattandosi di un decreto-legge, la sua natura di provvedimento collegato rende non applicabile la regola generale prevista per i decreti legge, in base alla quale le norme di copertura che intervengono per materie estranee, non strettamente attinenti a quelle trattate nei medesimi provvedimenti, devono

---

<sup>30</sup> cfr. nota precedente.

ritenersi inammissibili (cfr. all. 15).

#### **4.2 Problemi connessi all'incidenza su tabelle del ddl finanziaria da parte di un provvedimento correlato alla manovra di finanza pubblica**

Premesso che gli effetti del più volte citato decreto-legge n. 203 del 2005 e del disegno di legge finanziaria di cui alla manovra 2006 sono stati immessi in bilancio con apposite e distinte Note di variazioni (rispettivamente AS 3614-*bis* e 3614-*ter*), sul piano teorico si ripropone il dubbio che l'approvazione delle tabelle della "finanziaria" in una versione tale da scontare i soli emendamenti approvati alla "finanziaria" stessa in base alla relativa Nota di variazioni possa impedire l'invio all'altro ramo del Parlamento di un testo relativo a tale disegno di legge (per la parte relativa alle tabelle) tale da includere gli ulteriori eventuali effetti sulle tabelle stesse connesse all'approvazione del testo e degli emendamenti al decreto-legge citato. Ciò in quanto la determinazione al riguardo attiene ai soli effetti del ddl finanziaria.

Nell'osservare che la votazione in esame non può non avvenire in tale forma, non potendosi infatti tener conto nella sede del ddl finanziaria di altro se non degli effetti degli emendamenti approvati alla sola "finanziaria", si tratta di un dubbio che va valutato alla luce delle seguenti osservazioni.<sup>31</sup>

Premesso che si tratta peraltro di un problema la cui rilevanza per la sessione di bilancio per il 2006 è solo teorica, in quanto il citato decreto-legge n. 203 del 2005, correlato alla manovra di finanza pubblica, di fatto non comportava variazioni alla componente tabellare del ddl finanziaria, va considerato anzitutto che la Nota di variazioni con cui sono immessi in bilancio gli effetti del decreto-legge potrebbe modificare, in ipotesi, autonomamente anche le parti del bilancio corrispondenti alle tabelle della "finanziaria". Ciò significa che il testo da inviare all'altro ramo del Parlamento relativamente a queste ultime non può non scontare gli effetti derivanti dal decreto-legge alle tabelle stesse attraverso la modifica delle parti interessate del bilancio. In base alla

---

<sup>31</sup> Come già esplicitato in relazione alla "finanziaria" 2004 (Cfr. Documento di base n. 36, *La sessione di bilancio 2004-2006* pag. 26)

legge di contabilità, infatti, le tabelle della "finanziaria" rappresentano modulazioni di parti di bilancio demandate ad uno strumento diverso dal bilancio stesso, nella fattispecie la "finanziaria". Modificandone la versione contenuta in bilancio a seguito dell' *iter* di altra legge sostanziale (decreto-legge), automaticamente se ne modifica la consistenza in bilancio e dunque in "finanziaria". Se così non fosse, il risultato sarebbe un bilancio disallineato rispetto alla "finanziaria". L'ipotetico dubbio riferito alla votazione avutasi in sede di "finanziaria" non considera dunque se non una delle due votazioni intervenute sul medesimo oggetto, tralasciando quella riferita al bilancio. La potenziale non coincidenza tra bilancio e "finanziaria" introduce peraltro ad un altro ordine di considerazioni.

Se si invia all'altro ramo del Parlamento un testo (relativamente alle tabelle) tale da non scontare gli effetti su di esse del decreto-legge di cui alla prima lettura da parte del Senato, si rischia di trasmettere un quadro delle tabelle non veritiero, in quanto una parte del relativo ammontare non risulta aggiornato con le approvazioni del testo del decreto-legge e dei relativi emendamenti, che hanno parzialmente utilizzato tali stanziamenti. La Camera disporrebbe così di un quadro di risorse di copertura in parte sovrabbondante, laddove quello effettivo è di importo minore a seguito degli utilizzi avvenuti nel corso della prima lettura della manovra al Senato (per la parte in questione, ossia per il decreto-legge).

Altra conseguenza dell'ipotesi di accoglimento del dubbio in questione sarebbe poi che, non essendovi altra sede in Senato in cui far riflettere sulle tabelle della "finanziaria" le modifiche ad essere rivenienti dal decreto-legge e dai relativi emendamenti (attraverso le corrispondenti variazioni di bilancio), il problema non potrebbe che trovare soluzione alla Camera dei deputati con un emendamento preliminare del Governo tale da riaggiornare le consistenze delle tabelle in questione. Ma in tal caso si tralascerebbe il fatto che lo strumento della Nota di variazioni è appunto funzionale a ciò ed ha come conseguenza la doppia variazione delle partite interessate sia in bilancio che in "finanziaria", data la loro coincidenza *ex post* (alla fine dell'*iter* di ciascuna Camera) sulla base delle prescrizioni al riguardo della legge di contabilità.

De futuro, per dirimere la questione, forse vale la pena di adottare un orientamento, onde evitare qualsiasi dubbio sul piano tecnico, per cui nella votazione del disegno di

legge finanziaria si precisi che esso incorpora anche variazioni alle tabelle di tale disegno di legge indotte dagli strumenti legislativi contabilmente correlati al disegno di legge finanziaria sulla base, ad esempio, di quanto formalmente si evince dal prospetto di copertura.



## 5 **Sulle modalità di redazione dei documenti di bilancio: l'odg approvato**

Già da qualche tempo era stato generalmente osservato che l'accuratezza, il livello di dettaglio e la ricostruibilità delle strutture dei quadri a legislazione vigente delle PP.AA. costituiscono sicuramente un terreno su cui esistono ampi margini di migliorabilità del modo in cui tali quadri vengono presentati. Il che rileva da due punti di vista, almeno.

Da un lato, è in gioco la chiarezza delle ipotesi in dettaglio su cui detti quadri sono stati costruiti, sempre per permettere una verifica dall'esterno.

Dall'altro, si pone implicitamente un problema di reale rispetto dei commi 5 e 6 dell'articolo 11 della legge di contabilità n. 468 del 1978, rispettivamente sotto il versante della individuazione delle masse finanziarie correnti onerose da sottoporre a copertura e della scomposizione dell'unico saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 del ddl finanziaria nella sua duplice componente a legislazione vigente e quale effetto della manovra correttiva.

A tale riguardo va infatti sottolineato come, riguardo alla tecnica utilizzata - nel disegno di legge finanziaria - di non anettere effetti ad alcune norme in quanto essi sarebbero già previsti nei quadri tendenziali, appare necessario un approfondimento.

Si pone infatti come fonte di perplessità il fatto che effetti non riconducibili alla legislazione vigente ma a nuove norme (appunto facenti parte del ddl finanziaria) vengano considerati come scontati nei "tendenziali" quando invece, sulla base della *ratio* dell'art. 81, quarto comma, Cost., essi dovrebbero invece ricadere nell'area soggetta a copertura, nel presupposto che quanto più rigorosa è la ricostruzione del quadro a legislazione vigente tanto meglio si considera assolto l'obbligo di copertura.

Ciò non accade dunque se oneri nuovi o maggiori vengano inseriti in andamenti tendenziali e quindi sottratti all'obbligo di copertura, soprattutto in un quadro di scarsa analiticità di tali andamenti, con conseguente impossibilità di verifica della relativa stima e senza completa trasparenza delle componenti e degli effetti delle manovre presentate.

Proprio per tentare di venire incontro ad una parte dei problemi esposti, nel corso dell'esame del ddl finanziaria 2006, nella seduta del 4 novembre 2005, è stato approvato dalla 5° Commissione bilancio del Senato un ordine del giorno il cui contenuto risulta

rilevante nell'ambito delle presenti riflessioni metodologiche sulle procedure di bilancio. Non risultano varate peraltro iniziative analoghe presso la Camera dei deputati.

L'ordine del giorno prendeva le mosse dall'assunto che, in ordine alla valutazione della congruità delle manovre di finanza pubblica e, più in generale, dell'andamento dei conti pubblici, assume ruolo sempre più cruciale una prospettazione delle grandezze riferite agli andamenti tendenziali della Pubblica amministrazione. Tale prospettazione dovrebbe essere improntata a criteri di analiticità e di ricostruibilità in sede di esame parlamentare.

In particolare, si impegnava il Governo:

a) a fornire urgentemente una prospettazione dei dati che disaggreghi il bilancio fino al quarto livello delle funzioni-obiettivo e un quadro dei conti della Pubblica amministrazione strutturato ad un livello più dettagliato rispetto alle categorie, sul modello, per esempio, del bilancio semplificato già da tempo pubblicato;

b) a porre le basi tecniche affinché, a partire dal prossimo Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2009, il quadro tendenziale dei conti della Pubblica amministrazione venga presentato con una struttura improntata al criterio di cui al punto a);

c) ad apprestare la strumentazione necessaria affinché il bilancio 2007-2009 contenga il bilancio triennale articolato a livello di Unità previsionale di base e il quadro delle previsioni riportato nell'allegato n. 8 del disegno di legge finanziaria 2006 sia espresso, in quello relativo al 2007, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, oltre che di saldo netto da finanziare.

Con riferimento alla problematica evidenziata nel punto b), giova segnalare che la Corte dei conti aveva affermato che "le limitate informazioni sui criteri di costruzione dello scenario tendenziale (a legislazione vigente) precludono, sostanzialmente, una verifica del grado di attendibilità delle stime governative"<sup>32</sup>.

A tale riguardo si fa presente che presso la 5° Commissione bilancio del Senato

---

<sup>32</sup> cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, 5° Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2006-2008*, 13 ottobre 2005 (seduta pomeridiana).

della Repubblica è stato posto il problema di richiedere di dare per intanto attuazione all'odg (cfr. all. 20 e 21)<sup>33</sup>.

Si sottolinea al riguardo il punto di novità rispetto al testo formale dell'odg approvato, nel senso che, sebbene la lettera di tale atto di indirizzo non ne faccia cenno, tuttavia alla richiesta di formulazione degli allegati del ddl finanziaria anche in tema di fabbisogno di cassa e di indebitamento netto della P.A. debba intendersi sottintesa e collegata, sempre al medesimo fine della ricostruibilità della manovra presentata, l'esigenza di una espressione dell'all. 7 del medesimo ddl (riferito alla sola componente normativa) anche in riferimento alle tabelle del ddl finanziaria, dato altrimenti disponibile solo successivamente, ossia con la pubblicazione della II Sezione della Relazione previsionale e programmatica.

## **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.

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

Il prospetto, elaborato dal Governo, riflette le modifiche approvate dal ramo del Parlamento di volta in volta interessato. Esso, ovviamente, evidenzia scostamenti rispetto ai valori iniziali, includendo peraltro le usuali ristime circa le conseguenze finanziarie delle norme approvate. In particolare, per il primo anno di decorrenza della manovra (2006), i saldi a seguito dell'esame in prima lettura da parte del Senato della Repubblica registrano un miglioramento di circa 6.556 mln di euro con riferimento al risparmio pubblico (di segno negativo), e 10.298 mln di euro con riguardo al saldo netto da finanziare e 6.793 mln per il ricorso al mercato.

---

<sup>33</sup> cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 10 febbraio 2006 pag. 5 e 15 febbraio 2006, pag. 293.

Sempre per il primo anno (2006) l'esame in seconda lettura alla Camera ha visto un miglioramento ulteriore del risparmio pubblico per 3.884 mln di euro, e di 4.131 euro, sia sul saldo netto da finanziare che sul ricorso al mercato. Complessivamente, per il 2006, il risparmio pubblico migliora di circa 10.440 mln di euro, mentre il S.N.F. migliora di 14.429 mln di euro ed il ricorso al mercato di 10.924 mln di euro.

Nel complesso, riguardo al secondo e al terzo anno della manovra (2007 e 2008), l'esame parlamentare, con le modifiche introdotte, ha comportato un miglioramento del risparmio pubblico rispetto al dato iniziale (di segno negativo) per il 2007 pari a 12.768 mln di euro, ed un miglioramento del S.N.F. e del ricorso al mercato inizialmente previsti nello stesso anno per 19.459 mln di euro, mentre il 2008 ha registrato un miglioramento di 12.812 mln di euro del risparmio pubblico iniziale, congiunto ad un miglioramento rispetto alle previsioni iniziali anche del S.N.F. e del ricorso al mercato (entrambe per circa 33.300 mln di euro).

**TRIENNALE 2006 - 2008**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di euro)

	DLB 2006	DLB 2007	DLB 2008
<b>ENTRATE</b>			
Tit. 1	352.143	362.611	373.973
Tit. 2	25.032	25.418	25.685
Tit. 3	6.874	3.874	4.174
<i>Entrate finali</i>	<b>384.049</b>	<b>391.903</b>	<b>403.831</b>
<b>SPESE</b>			
Tit. 1 (netto interessi)	322.493	325.429	327.476
<i>Interessi</i>	<i>71.499</i>	<i>72.859</i>	<i>72.805</i>
Tit. 2	41.148	38.668	51.945
<i>Spese finali</i>	<b>435.141</b>	<b>436.956</b>	<b>452.226</b>

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

	<b>-16.817</b>	<b>-10.258</b>	<b>-623</b>
--	----------------	----------------	-------------

Saldo netto

da finanziare

	<b>-51.092</b>	<b>-45.053</b>	<b>-48.394</b>
--	----------------	----------------	----------------

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata	24.364	24.364	24.364
spesa	27.936	27.540	27.514

Ricorso

al mercato

	<b>-243.589</b>	<b>-233.681</b>	<b>-233.806</b>
--	-----------------	-----------------	-----------------

Fonte: RGS

**QUADRO DI SINTESI**  
**BILANCIO 2006 - COMPETENZA**  
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di euro)

	DLB 2006 + note precedenti	Emendamenti		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
<b>ENTRATE</b>				
Tit. 1	361.012	-91	2.786	363.708
Tit. 2	28.671	-27	85	28.730
Tit. 3	1.874	-	-	1.874
<i>Entrate finali</i>	<b>391.558</b>	<b>-118</b>	<b>2.871</b>	<b>394.311</b>
<b>SPESE</b>				
Tit. 1 (netto interessi)	328.546	545	-1.676	327.415
<i>Interessi</i>	<i>71.400</i>	-	-	<i>71.400</i>
Tit. 2	32.407	379	-625	32.161
<i>Spese finali</i>	<b>432.352</b>	<b>924</b>	<b>-2.301</b>	<b>430.975</b>

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico	<b>-10.261</b>	<b>-663</b>	<b>4.547</b>	<b>-6.377</b>
----------	----------------	-------------	--------------	---------------

Saldo netto

da finanziare	<b>-40.794</b>	<b>-1.042</b>	<b>5.173</b>	<b>-36.664</b>
---------------	----------------	---------------	--------------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.364	-	-	24.364
spesa	31.441	-	-	31.441

Ricorso

al mercato	<b>-236.796</b>	<b>-1.042</b>	<b>5.173</b>	<b>-232.666</b>
------------	-----------------	---------------	--------------	-----------------

Fonte: RGS

**QUADRO DI SINTESI**  
**BILANCIO 2007**  
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di euro)

	DLB 2007 + precedenti note	Emendamenti		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
<b>Entrate</b>				
Tit. 1	372.543	- 32	2.025	374.536
Tit. 2	26.701	-	85	26.786
Tit. 3	1.874	-	-	1.874
<b>Entrate finali</b>	<b>401.118</b>	<b>- 32</b>	<b>2.110</b>	<b>403.196</b>
<b>Spese</b>				
Tit. 1	399.700	- 235	- 653	398.812
Tit. 2	30.192	220	- 434	29.978
<b>Spese finali</b>	<b>429.892</b>	<b>- 15</b>	<b>- 1.088</b>	<b>428.790</b>
- di cui:				
Interessi	<b>72.761</b>	-	-	<b>72.761</b>

Risultati differenziali

Risparmio				
pubblico	<b>- 456</b>	<b>203</b>	<b>2.763</b>	<b>2.510</b>
Saldo netto				
da finanziare	<b>- 28.774</b>	<b>- 17</b>	<b>3.197</b>	<b>- 25.594</b>

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.364	-	-	24.364
spesa	27.540	-	-	27.540

Ricorso				
al mercato	<b>- 217.403</b>	<b>- 17</b>	<b>3.197</b>	<b>- 214.222</b>

Fonte: RGS

**QUADRO DI SINTESI**  
**BILANCIO 2008**  
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di euro)

	DLB 2008 + precedenti note	Emendamenti		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
<b>Entrate</b>				
Tit. 1	384.516	- 15	1.693	386.194
Tit. 2	26.968	-	85	27.053
Tit. 3	1.874	-	-	1.874
<b>Ent rate finali</b>	<b>413.358</b>	<b>- 15</b>	<b>1.778</b>	<b>415.121</b>
<b>Spese</b>				
Tit. 1	401.736	- 236	- 441	401.058
Tit. 2	29.043	223	- 112	29.153
<b>Spese finali</b>	<b>430.779</b>	<b>- 14</b>	<b>- 553</b>	<b>430.212</b>
- di cui:				
Interessi	<b>72.708</b>	-	-	<b>72.708</b>

Risultati differenziali

Risparmio				
pubblico	<b>9.748</b>	<b>222</b>	<b>2.219</b>	<b>12.189</b>
Saldo netto				
da finanziare	<b>- 17.421</b>	<b>- 1</b>	<b>2.331</b>	<b>- 15.091</b>

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.364	-	-	24.364
spesa	27.514	-	-	27.514

Ricorso				
al mercato	<b>- 202.832</b>	<b>- 1</b>	<b>2.331</b>	<b>- 200.502</b>

Fonte: RGS



**Sintesi degli effetti finanziari sui saldi delle modifiche del Parlamento**

*(valori espressi in milioni di euro)*

<b>Risparmio pubblico</b>			
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Proposta governativa	-16.817	-10.258	-623
Valori dopo la prima lettura	-10.261	-456	9.748
Effetti prima lettura	<b>6.556</b>	<b>9.802</b>	<b>10.371</b>
Valori dopo la seconda lettura	-6.377	2.510	12.189
Effetti seconda lettura	<b>3.884</b>	<b>2.966</b>	<b>2.441</b>
<b>Effetti complessivi 1a e 2a lettura</b>	<b>10.440</b>	<b>12.768</b>	<b>12.812</b>
<b>S.N.F.</b>			
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Proposta governativa	-51.092	-45.053	-48.394
Valori dopo la prima lettura	-40.794	-28.774	-17.421
Effetti prima lettura	<b>10.298</b>	<b>16.279</b>	<b>30.973</b>
Valori dopo la seconda lettura	-36.664	-25.594	-15.091
Effetti seconda lettura	<b>4.131</b>	<b>3.180</b>	<b>2.330</b>
<b>Effetti complessivi 1a e 2a lettura</b>	<b>14.429</b>	<b>19.459</b>	<b>33.303</b>
<b>Ricorso al mercato</b>			
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Proposta governativa	-243.589	-233.681	-233.806
Valori dopo la prima lettura	-236.796	-217.403	-202.832
Effetti prima lettura	<b>6.793</b>	<b>16.278</b>	<b>30.974</b>
Valori dopo la seconda lettura	-232.666	-214.222	-200.502
Effetti seconda lettura	<b>4.131</b>	<b>3.180</b>	<b>2.330</b>
<b>Effetti complessivi 1a e 2a lettura</b>	<b>10.924</b>	<b>19.458</b>	<b>33.304</b>

Fonte: RGS

Note:

Gli importi sono arrotondati al mln di euro

I valori sono al netto delle regolazioni contabili e debitorie



**ARCHIVIO PROCEDURALE**

**(ALLEGATI)**



## Indice allegati

Allegato 1 – DPEF 2006-2009 (DOC. LVII, N. 5) – Risoluzione approvata dal Senato il 27/07/05 .....	pag. 59
Allegato 2 – 5ª C.p. - Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4 del Regolamento, sul disegno di legge finanziaria.....	pag. 62
Allegato 3 – Comunicazioni del Presidente del Senato sul contenuto del disegno di legge finanziaria ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento .....	pag. 65
Allegato 4 – 5ª C.p. Senato – Sui criteri per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge finanziaria 2006 e di bilancio .....	pag. 71
Allegato 5 – Ordine del giorno sulle modalità di redazione dei documenti di bilancio approvato dalla 5ª C.p. Senato .....	pag. 76
Allegato 6 – Maxiemendamento al ddl n. 3617 (DL 203/05) – Comunicazioni del Presidente della Commissione bilancio Senato .....	pag. 77
Allegato 7 – Maxiemendamento al ddl n. 3617 (DL 203/05) – Resoconto Aula Senato .....	pag. 81
Allegato 8 – Maxiemendamento al ddl finanziaria 2006 – Comunicazioni del Presidente della Commissione bilancio Senato .....	pag. 83
Allegato 9 – Maxiemendamento al ddl finanziaria 2006 – Resoconto Aula Senato .....	pag. 85
Allegato 10 – Aula Senato - Discussione sull'emendamento al ddl di bilancio 2.Tab.2.100 del Governo .....	pag. 87

Allegato 11 – 5ª C.p. Senato - Dichiarazione del rappresentante del Governo relativa al DL 203/05 .....	pag. 98
Allegato 12 – 6ª C.p. Senato- Proponibilità e ammissibilità degli emendamenti al ddl 3617 (DL 203/05) .....	pag. 100
Allegato 13 – 6ª C.p. Senato - Proponibilità degli emendamenti al ddl 3617 (DL 203/05) .....	pag. 102
Allegato 14 – 6ª C.p. Senato - Ammissibilità degli emendamenti al ddl 3617 (DL 203/05). .....	pag. 103
Allegato 15 – Aula Camera dei Deputati - Criteri di valutazione di ammissibilità degli emendamenti.....	pag. 105
Allegato 16 – Camera dei Deputati – Emendamento governativo al ddl di bilancio 6178/VI/Tab.1.1. ....	pag. 107
Allegato 17 – V C.p. Camera dei Deputati - Maxi emendamento al ddl finanziaria 2006 .....	pag. 108
Allegato 18 – Aula Camera dei Deputati - Maxi emendamento al ddl finanziaria 2006 .....	pag. 109
Allegato 19 – 5ª C.p. Senato - Sui criteri di proponibilità e ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio (terza lettura) .....	pag. 110
Allegato 20 – 5ª C.p. Senato – Sull'ordine del giorno 0/3613/41/5ª (relativo alla redazione dei documenti di bilancio) approvato dalla commissione nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria 2006.....	pag. 111
Allegato 21 – 5ª C.p. Senato – Sui seguiti dell'ordine del giorno 0/3613/41/5ª (relativo alla redazione dei documenti di bilancio) approvato dalla commissione nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria 2006.....	pag. 113

*(omissis)*

Il Senato;

*(omissis)*

impegna il Governo:

a) per quanto riguarda i metodi e le procedure per la decisione di bilancio:

1) ad integrare, ove necessario con la presentazione di una Nota di aggiornamento del Documento nel mese di settembre, il quadro degli

elementi di ordine quantitativo concernenti, in particolare, l'entità e la composizione della manovra da realizzare per il 2006, per quanto concerne tanto gli interventi correttivi che quelli espansivi, così come per quanto riguarda le risorse da destinare allo sviluppo del Mezzogiorno;

2) ad affidare alla legge finanziaria le determinazioni volte a consentire il rispetto dei saldi di bilancio nonché le regolazioni di carattere quantitativo in materia tributaria e gli interventi necessari per definire il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali;

3) a organizzare il testo della legge finanziaria in parti omogenee, tutte rigorosamente corrispondenti al suo contenuto tipico, evitando, in particolare, l'inserimento di norme meramente ordinamentali ovvero di carattere localistico o microsettoriale;

4) a verificare mediante il pieno coinvolgimento degli enti locali, le modifiche da apportare alle regole del Patto di stabilità interno, allo scopo di introdurre alcuni necessari elementi di flessibilità che tengano conto dell'importanza delle spese di investimento, comunque in termini tali da responsabilizzare gli stessi enti per il rispetto degli obiettivi stabiliti;

5) a provvedere alla tempestiva comunicazione delle conclusioni del lavoro istruttorio svolto dall'Alta Commissione per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e a sottoporre al più presto al Parlamento la relazione volta a dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione;

6) ad adottare le misure, anche normative, finalizzate a promuovere una armonizzazione dei dati relativi alla finanza pubblica elaborati dalle diverse istituzioni competenti in modo da garantire una tempestiva informazione sugli andamenti e sulle tendenze;

b) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario e l'articolazione della manovra finanziaria per l'anno 2006:

1) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni assunti presso le competenti sedi comunitarie, risulti pari al 3,8 per cento del PIL nel 2006, al 2,8 per cento nel 2007, al 2,1 per cento nel 2008 e all'1,5 per cento nel 2009;

2) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario dallo 0,9 per cento nel 2006 al 3 per cento nel 2009, che permetta il raggiungimento degli obiettivi indicati nel documento;

3) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, in un valore non superiore, per il 2006, a 56,5 miliardi di euro, e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 48,3 miliardi di euro per il 2007 e a 39,7 miliardi di euro per il 2008;



4) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 4,7 per cento del PIL previsto per il 2005, del 3,9 per cento per il 2006, del 2,3 per cento per il 2007 e dell'1,8 per cento per il 2008;

5) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 107,4 per cento nel 2006, al 105,2 per cento nel 2007, al 103,6 per cento nel 2008 ed al 100,9 per cento nel 2009;

*(omissis)*

N.B.: l'analoga risoluzione, approvata dalla Camera dei Deputati il 28 luglio 2005, è, per le parti riportate, di identico contenuto.

**PARERE AL PRESIDENTE DEL SENATO,  
AI SENSI DELL'ARTICOLO 126, COMMI 3 E 4  
DEL REGOLAMENTO, APPROVATO DALLA  
COMMISSIONE, SUL DISEGNO DI LEGGE N. 3613**

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2006 e per il triennio 2006-2008, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, - sentito il rappresentante del Governo - perviene alle seguenti conclusioni, avvertendo che esse considerano, come di consueto, la formale organizzazione contabile della manovra quale risulta dagli effetti che il Governo associa alle misure proposte, così come documentati nei testi governativi.

a) In ordine al profilo dell'ambito contenutistico del disegno di legge finanziaria, ai fini delle determinazioni presidenziali di cui all'articolo 126, comma 3, del Regolamento, si conclude che il testo presentato dal Governo appare, nel complesso, in linea con le prescrizioni dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, tra cui da ultima la legge n. 208 del 1999.

Anche tenuto conto delle valutazioni del Governo, si formula, tuttavia, parere contrario all'inserimento dell'articolo 2, in quanto concernente disposizioni che in conformità al dettato costituzionale di cui al comma 3 dell'articolo 81 e degli articoli 7 e 9 della legge n. 468 del 1978 devono essere determinate dalla legge di approvazione del bilancio, nonché degli articoli 60 (limitatamente ai commi da 1 a 3), in quanto viola il divieto di introdurre norme di carattere ordinamentale di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *i-bis* della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, e 62, in quanto, pur prevedendo un onere, presenta un contenuto non finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, come prescritto dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-ter*, della citata legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

b) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2006 (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 (prospetto allegato all'articolo 68, comma 1) siano sostanzialmente conformi a tale disciplina. Si segnala al riguardo che anche nella sessione di bilancio 2006-2008 si configura un rapporto di pregiudizialità, procedurale e deliberativa, ai fini del rispetto sia della copertura degli oneri correnti previsti in «finanziaria» sia dei vincoli in termini di saldo netto da finanziare, tra il decreto-legge n. 203 del 2005 (A.S.

n. 3617) e il disegno di legge finanziaria 2006 (A.S. n. 3613), dal momento che dal citato allegato recante lo schema di copertura si desume che tra le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2006 rientrano, per gli importi recati dal relativo prospetto, anche le maggiori entrate di cui al citato decreto-legge.

Va segnalato peraltro che il disegno di legge finanziaria, al lordo del citato decreto-legge, non solo non utilizza il margine del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente, ma contribuisce a migliorarlo ulteriormente presentando un *surplus* tra mezzi di copertura correnti ed oneri di natura correnti. Poiché il disegno di legge in esame non determina dunque un peggioramento del risparmio pubblico rispetto all'ultima previsione assestata, sulla base dell'interpretazione fornita con la risoluzione approvativa del DPEF 1990-92, non si pongono problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti.

c) 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 approvato il DPEF 2006-2009 (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 (2006) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti pari a 41 mld ed è inferiore all'obiettivo fissato nella risoluzione approvativa del DPEF 2006-2009, pari a 56,5 mld. Per il 2007 e il 2008 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2006-2009. Essi risultano peraltro inferiori anche ai corrispondenti obiettivi programmatici di cui alla risoluzione. Per l'uno (profilo discendente lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici) e l'altro motivo (valori inferiori rispetto alla risoluzione approvativa del DPEF) il vincolo sul saldo netto da finanziare risulta dunque formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno.

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, nonché delle prescrizioni poste nella risoluzione con la quale il Senato ha approvato il DPEF 2006-2009, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2006-2008 così come riportati dall'articolo 1 del ddl finanziaria, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, oltre 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.

d) 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 raggiun-

gimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2006. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2006-2009 in riferimento all'individuazione dei saldi-obiettivo e 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.

**Comunicazioni del Presidente sul contenuto del disegno di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento (ore 17,06)**

**Stralcio degli articoli 2, 60 (commi da 1 a 3), 61 e 62 del disegno di legge n. 3613**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca: «Comunicazioni del Presidente sul contenuto del disegno di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento».

Tenuto conto del parere espresso dalla 5ª Commissione permanente, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2006, preso atto della posizione del Governo, ho assunto, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, le determinazioni di cui invito il senatore segretario a dare lettura.

**TIRELLI, segretario.** «a) In ordine al profilo dell'ambito contenutistico del disegno di legge finanziaria, il testo presentato dal Governo ap-

pare, nel complesso, in linea con le prescrizioni dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, tra cui da ultima la legge n. 208 del 1999.

Anche tenuto conto delle valutazioni del Governo, si esprime, tuttavia, contrarietà all'inserimento dell'articolo 2, in quanto concernente disposizioni che in conformità al dettato costituzionale di cui al comma 3 dell'articolo 81 e degli articoli 7 e 9 della legge n. 468 del 1978 devono essere determinate dalla legge di approvazione del bilancio, nonché dell'articolo 60 (limitatamente ai commi da 1 a 3), in quanto viola il divieto di introdurre norme di carattere ordinamentale di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *i-bis* della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, dell'articolo 61, in quanto privo di effetto finanziario netto, come dimostra la mancata menzione nella relazione tecnica e nell'apposito allegato riepilogativo degli effetti del disegno di legge, e dell'articolo 62, in quanto, pur prevedendo un onere, presenta un contenuto non finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, come prescritto dall'articolo 11, comma 3, lettera *i-ter*, della citata legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

Si dispone pertanto lo stralcio degli articoli 2, 60 (limitatamente ai commi da 1 a 3), 61 e 62 che andranno a costituire autonomi disegni di legge. La 5ª Commissione permanente regolerà gli eventuali effetti finanziari conseguenti allo stralcio.

b) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2006 (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 (prospetto allegato all'articolo 68, comma 1) siano sostanzialmente conformi a tale disciplina. Si segnala al riguardo che anche nella sessione di bilancio 2006-2008 si configura un rapporto di pregiudizialità, procedurale e deliberativa, ai fini del rispetto sia della copertura degli oneri correnti previsti in «finanziaria» sia dei vincoli in termini di saldo netto da finanziare, tra il decreto-legge n. 203 del 2005 (A.S. n. 3617) e il disegno di legge finanziaria 2006 (A.S. n. 3613), dal momento che dal citato allegato recante lo schema di copertura si desume che tra le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2006 rientrano, per gli importi recati dal relativo prospetto, anche le maggiori entrate di cui al citato decreto-legge.

Va segnalato peraltro che il disegno di legge finanziaria, al lordo del citato decreto-legge, non solo non utilizza il margine del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente, ma contribuisce a migliorarlo ulteriormente presentando un *surplus* tra mezzi di copertura correnti ed oneri di natura correnti. Poiché il disegno di legge in esame non determina dunque un peggioramento del risparmio pubblico rispetto all'ultima previsione assestata, sulla base dell'interpretazione fornita con la risoluzione approvativa del DPEF 1990-92, non si pongono problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti.

c) 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 approvato il DPEF 2006-2009 (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 (2006) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti pari a 41 miliardi di euro ed è inferiore all'obiettivo fissato nella risoluzione approvativa del DPEF 2006-2009, pari a 56,5 miliardi di euro. Per il 2007 e il 2008 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2006-2009. Essi risultano peraltro inferiori anche ai corrispondenti obiettivi programmatici di cui alla risoluzione. Per l'uno (profilo discendente lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici) e l'altro motivo (valori inferiori rispetto alla risoluzione approvativa del DPEF) il vincolo sul saldo netto da finanziare risulta dunque formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno.

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, nonché delle prescrizioni poste nella risoluzione con la quale il Senato ha approvato il DPEF 2006-2009, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2006-2008 così come riportati dall'articolo 1 del disegno di legge finanziaria, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, oltre 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.

d) 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 2006. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2006-2009 in riferimento all'individuazione dei saldi-obiettivo e 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.

MORANDO (DS-U). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORANDO (DS-U). Signor Presidente, considero apprezzabile – e parlo a nome non soltanto del mio Gruppo, ma altresì dei Gruppi dell'Unione del centro-sinistra – la decisione da lei appena comunicata all'Aula di stralciare l'articolo 2, quello relativo alla rideterminazione dei fondi di riserva, dalla legge finanziaria per tradurlo in emendamenti alla legge di bilancio (naturalmente questo non lo dispone lei, sarà la Commissione bilancio a provvedervi nel corso della sessione di bilancio), quella legge nella quale è più corretto collocare questa norma.

Meno apprezzabile, dal mio punto di vista, è che la stessa sorte non sia stata riservata anche all'articolo 3, comma 1, e all'articolo 4. È vero, in passato, per la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi e per consumi intermedi si è proceduto nella legge finanziaria, ma in quei casi, signor Presidente, la legge finanziaria recava innovazioni legislative (per esempio quelle relative alla costituzione e all'attività della società CONSIP per le convenzioni per l'acquisto di beni e servizi) che giustificavano quella collocazione.

Quindi, quelle innovazioni legislative giustificavano l'introduzione di quelle norme per la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi nella legge finanziaria e non nella legge di bilancio. Non così, signor Presidente, in questa legge finanziaria; pertanto, a mio avviso, anche l'articolo 3, comma 1, e l'articolo 4 avrebbero dovuto trovare corretta collocazione non nella legge finanziaria, ma in quella di bilancio.

Signor Presidente, mi intratterò ancora sull'argomento del contenuto proprio della legge finanziaria, giacché considero le sue determinazioni a proposito della corretta copertura formale del disegno di legge finanziaria assolutamente condivisibili e quindi su di esse non mi soffermerò.

Sul tema del contenuto proprio, è certamente apprezzabile la decisione di proporre lo stralcio dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 60, in quanto recanti norme di carattere meramente ordinamentale, e degli articoli 61 e 62, quest'ultimo in quanto non presenta un contenuto finalizzato al sostegno e al rilancio diretto dell'economia.

Più apprezzabile, però, sarebbe stata la sua determinazione se la decisione di stralcio (che ricordo non implica un giudizio di disvalore sul piano politico, economico e sociale della norma in questione, una è semplicemente una valutazione che riguarda la corretta collocazione di quella norma in sede di legge finanziaria) avesse riguardato anche, in base all'articolo 11, comma 3, lettera *i*-bis) della legge n. 468 del 1978, cioè al divieto di introdurre nella legge finanziaria norme meramente ordinamentali: l'articolo 10, comma 2, l'articolo 14, commi 6 e 7; l'articolo 24; l'articolo 60 per i commi non previsti dalla sua determinazione; l'articolo 49, sul quale la relazione tecnica afferma perentoriamente – quasi volesse provocare la sua decisione, signor Presidente – che si tratta di mera riscrittura di norme già presenti nell'ordinamento tributario, cioè è la stessa relazione tecnica



del Governo che afferma che sono norme già presenti nell'ordinamento e non si comprende come si possano inserire nella legge finanziaria norme già presenti nell'ordinamento privi di qualsiasi effetto finanziario; l'articolo 52, poiché la lettera della norma prescrive che sia effettuata senza effetti sui saldi, quindi se c'è norma ordinamentale senza effetti sui saldi, si ricade nel divieto stabilito dalla legge n. 468 di inserirla nella legge finanziaria; l'articolo 56, perché certamente avrebbe effetti rilevanti e sarebbe inseribile nella finanziaria una norma per la liberalizzazione delle attività notarili, della professione notarile, ma certo non può essere inserita nella finanziaria una normetta - tipica norma specchio per le allodole - relativa ai passaggi di proprietà delle auto e alla correlata attività dei notai.

Quanto, poi, alla corretta applicazione di quanto previsto dall'articolo 11, comma 3, lettera *i-ter*) della legge n. 468, cioè quella che prescrive che nella legge finanziaria possono andare solo norme finalizzate direttamente al sostegno dell'economia - dove naturalmente la parola cruciale è «direttamente» - con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale, sarebbe stato opportuno stralciare l'articolo 46, sugli indennizzi a favore dei risparmiatori vittime di frodi finanziarie (non perché non sia rilevante, ma perché è evidente che non c'è un effetto diretto nel prossimo anno sull'andamento dell'economia, basta leggere la norma) l'articolo 47 relativo al contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori e l'articolo 59.

Quanto, infine, ad un ulteriore aspetto della norma di contabilità, che prescrive che possono entrare nella legge finanziaria soltanto norme che hanno effetti finanziari sin dal primo anno del triennio, è la stessa relazione tecnica - anche qui, signor Presidente, quasi volesse provocare una sua decisione in questo senso - a stabilire che ci sono norme nella legge finanziaria che avrebbe effetti sui saldi solo dal secondo anno, così incorrendo nel divieto esplicito previsto dalla legge n. 468. Mi riferisco all'articolo 5 sull'autofinanziamento delle agenzie fiscali, all'articolo 16, comma 1, relativo alle infrastrutture nel settore idrico e all'articolo 25.

Signor Presidente, in sede di Commissione bilancio abbiamo chiesto che su tutti questi articoli la Commissione le proponesse di intervenire con una decisione di stralcio per ragioni, a mio avviso, tecnicamente dimostrabili sulla base di una normale lettura delle norme contenute nella legge finanziaria e della legge n. 468 del 1978 a proposito del contenuto proprio di questa legge.

Noi prendiamo atto e rispettiamo la decisione del Presidente del Senato, assunta nel pieno rispetto delle sue prerogative, fissate dal Regolamento e dalla legge, ma vogliamo fin d'ora segnalare, signor Presidente, le conseguenze nefaste di questa scelta per la parte che riguarda la rinuncia a stralciare ciò che invece dovrebbe essere stralciato. Anche quest'anno, per obbligo di coerenza con la scelta che lei oggi ci ha annunciato, sarà impossibile in primo luogo al Presidente della 5ª Commissione e poi al Presidente del Senato dichiarare inammissibili emendamenti parlamentari e governativi che risultino in contrasto, come gli articoli e i commi che ho appena richiamato, con il disposto della legge di contabilità.

C'è da aggiungere che quest'anno è il Senato ad esaminare per primo la legge finanziaria, per cui la decisione odierna farà da linea guida anche per le decisioni, a proposito di contenuto proprio e di ammissibilità degli emendamenti, del Presidente della Camera. Risultato: avremo ancora una volta, come è accaduto nel decennio scorso (ormai bisogna traguardare al decennio, questa caratteristica continua a ripetersi nel tempo ed è una caratteristica negativa), una sessione di bilancio confusa, dove giornalisti ed opinionisti facili ai giudizi e poco capaci di approfondire potranno trovare argomenti a non finire per alimentare la loro inconsistente teoria sugli assalti alla diligenza, le degenerazioni campanilistiche, microsettoriali e così via, screditando il lavoro del Parlamento.

Ecco perché mi sono diffuso (e me ne scuso, signor Presidente) sulla analitica indicazione di ciò che potrebbe e dovrebbe in forza della legge e dei regolamenti essere stralciato: perché risulti chiara la responsabilità di ciascuno e perché ci sia almeno risparmiato, tra un mese e mezzo prevedo, il fervorino contro le finanziarie *omnibus* che l'anno scorso ci inflisse, ospitato sulle prime pagine di tutti i giornali, proprio quel Presidente della Camera che con la sua decisione aveva determinato il carattere *omnibus* della finanziaria e l'impossibilità di dichiarare inammissibili emendamenti che lo erano, norme che erano inammissibili ma che non sono state dichiarate tali e non potevano esserlo perché il contenuto di partenza della legge finanziaria non rispettava la norma di contabilità.

Confido che lei, signor Presidente, almeno questo fervorino questa volta ce lo risparmierà. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U.*)

(*omissis*)

*SUI CRITERI PER LA VALUTAZIONE DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AI  
DISEGNI DI LEGGE FINANZIARIA 2006 (A.S. N. 3613) E DI BILANCIO (A.S. N. 3614)*

Il presidente AZZOLLINI avverte che, per la sessione di bilancio in corso, sono confermate le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009 con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno di cassa del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, tenuto conto dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria. Considerate le 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 (ai sensi dell'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 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).

Per quanto riguarda le misure con effetto di riduzione dei saldi, precisa che 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 o organizzatorio, salvo che non siano finalizzate 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, fa presente che sono ammissibili emendamenti aggiuntivi con contenuto di finalizzazione diretta al sostegno o al rilancio dell'economia, in quanto tali da incidere sulle grandezze che misurano l'economia nazionale, fermo restando il rispetto dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra (divieti relativi a deleghe, carattere ordinamentale ed organizzatorio e modifiche di norme contabili). Rileva, inoltre, che gli emendamenti non possono contenere: interventi di carattere localistico o micro-settoriale, intendendosi per tali quelli dunque riferiti ad ambiti soggettivi o territoriali che per la loro portata non sono in grado di incidere significativamente sulle grandezze dell'economia nazionale o della finanza pubblica e norme comportanti oneri netti per finalità non direttamente assimilabili al sostegno dell'economia. Sono invece ammissibili le norme di razionalizzazione finanziaria, finalizzate a rendere più flessibile e trasparente lo strumento del finanziamento di interventi di sostegno all'economia; le norme onerose (ovviamente compensate), finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, anche attraverso la riduzione del costo del lavoro o dell'imposizione sul reddito e misure di carattere generale che si sostanziano in un aumento del reddito disponibile (è fatto salvo, comunque, l'obbligo di compensazione finanziaria). Sono altresì ammissibili emendamenti sostitutivi alle stesse condizioni degli aggiuntivi per quanto riguarda gli effetti finanziari e la compensazione nonché per il contenuto proprio (di-

vieto di norme localistico-microsettoriali, di deleghe, di norme organizzative o ordinamentali, di modifica delle norme di contabilità). Sono inoltre ammissibili, salvo compensazione finanziaria, emendamenti soppressivi. 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.

Sotto il profilo della compensazione finanziaria, ricorda che 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. Pertanto, in relazione ai limiti di impegno, sono ammissibili solo emendamenti compensati al loro interno ovvero sulla relativa quota dei fondi speciali, rimanendo dunque esclusa la possibilità di ricorrere per finalità di copertura ai limiti di impegno previsti da leggi vigenti, in quanto corrispondenti ad obblighi di spesa già in corso. 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 poi essere utilizzate per copertura variazioni nella stima delle entrate.

Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge finanziaria, precisa che 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 appo-

sito 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 il voto degli articoli 3, 4, 5 e 6 del disegno di legge finanziaria, che richiamano categorie, sottolinea che, fermo restando il principio che il voto, sulla base della legge di contabilità, deve essere espresso per unità previsionali di base (u.p.b.), sono ammissibili emendamenti – in 5ª Commissione – riferiti alle categorie, sia pure con il vincolo della non dequalificazione della spesa. Naturalmente, in caso di approvazione, l'emendamento si tradurrà, oltre che in una modifica degli importi della categoria interessata, in una coerente modifica a livello di u.p.b. di cui alla Nota di variazioni da approvarsi da parte del Senato.

Dato poi il contemporaneo esame del decreto-legge n. 203 del 2005 (Atto Senato n. 3617), avverte altresì che saranno dichiarati improponibili emendamenti al disegno di legge finanziaria recanti norme di copertura che fanno riferimento a disposizioni contenute nel decreto-legge (cosiddetti emendamenti «a scavalco») ovvero recanti modifiche al decreto-legge stesso, ancorché prive di effetti finanziari (salvo il caso, ovviamente, di norme che interessano la stessa identica materia affrontata nei due provvedimenti).

Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di bilancio, ricorda che gli emendamenti debbono essere riferiti alle u.p.b. e non potranno contenere riferimenti a capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna alle u.p.b.; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento alle u.p.b. 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 u.p.b. dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti a dotazioni direttamente stabilite dallo stesso bilancio. Sono invece inammissibili emendamenti alle u.p.b. per le previsioni di spesa la cui dotazione sia determinata direttamente da legge sostanziale (ivi inclusa la legge finanziaria; al riguardo ricorda che rientrano tra quelle richiamate, tra l'altro, le u.p.b. parzialmente rideterminate dagli articoli 3, 4 e 5 del disegno di legge finanziaria, di cui, rispettivamente, agli elenchi 1, 2 e

3; in tal caso gli emendamenti devono essere presentati alla legge finanziaria, nei limiti consentiti dai suoi diversi elenchi e tabelle). Poiché le varie tabelle della finanziaria, in particolare le tabelle C, D ed F recano già l'indicazione delle u.p.b. e dei capitoli di riferimento, sottolinea che prima di variare gli importi iscritti in una u.p.b. di bilancio è opportuno controllare anche che gli stessi non siano già direttamente stabiliti dalle tabelle C, D e F della «finanziaria». Mentre le u.p.b., 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. Fa presente, infine, che 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; gli importi corrispondenti alle quote delle unità previsionali di base afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie.

Prende atto la Commissione.

5 Novembre 2005

- 4178 -

5<sup>a</sup> Commissione

0/3613/41(testo 2)/5\*\*

MORANDO, GIARETTA, RIPAMONIL, CADDEO

«La 5<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

in sede che esame del disegno di legge finanziaria per l'anno 2006, premesso che in ordine alla valutazione della congruità delle manovre di finanza pubblica e, più in generale, dell'andamento dei conti pubblici assume ruolo sempre più cruciale una prospettazione delle grandezze riferite agli andamenti tendenziali della Pubblica Amministrazione improntata a criteri di analiticità e di ricostruibilità in sede di esame parlamentare;

impegna il Governo:

a) a fornire urgentemente una prospettazione dei dati che disaggreghi il bilancio fino al quarto livello delle funzioni-obiettivo e un quadro dei conti della Pubblica Amministrazione strutturato ad un livello più dettagliato rispetto alle categorie, sul modello, per esempio, del bilancio semplificato già da tempo pubblicato;

b) a porre le basi tecniche affinché, a partire dal prossimo Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2007-2009, il quadro tendenziale dei conti della Pubblica Amministrazione venga presentato con una struttura improntata al criterio di cui al punto a);

c) ad apprestare la strumentazione necessaria affinché il bilancio 2007-2009 contenga il bilancio triennale articolato a livello di Unità previsionale di base e il quadro delle previsioni riportato nell'allegato n. 8 del disegno di legge finanziaria 2006 sia espresso, in quello relativo al 2007, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, oltreché di saldo netto da finanziare».

---

\* Come risultante dalla votazione per parti separate e dalla conseguente approvazione del primo periodo del preambolo nonché del dispositivo.



*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE  
N. 3617*

Il PRESIDENTE avverte che è pervenuta una lettera del Presidente del Senato con la quale viene portata a conoscenza della Commissione bilancio la presentazione, nel corso dell'esame in Assemblea del disegno di legge n. 3617, da parte del Governo, di un emendamento (1.1000) interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge in questione. Sull'emendamento, corredato della relazione tecnica, il Governo ha posto la questione di fiducia. Tale emendamento, insieme con la relativa relazione tecnica, è stato trasmesso alla Commissione bilancio affinché, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, il Presidente della Commissione possa informare alle ore 18 l'Assemblea circa i profili di copertura finanziaria dell'emendamento in questione.

Ai senatori RIPAMONTI (*Verdi-Un*) e MORANDO (*DS-U*) che rilevano come non sia ancora disponibile la relazione tecnica, replica il PRESIDENTE, dichiarando che il documento è in fase di riproduzione e che sarà messo a disposizione dei commissari nel più breve tempo possibile. Dichiarò tuttavia che all'istante in cui ha ricevuto la lettera del Presidente del Senato, di cui ha dato testé lettura, ha anche verificato la sussistenza della relazione tecnica a corredo del maxiemendamento 1.1000 al disegno di legge n. 3617.

Il vice ministro VEGAS illustra quindi le novità contenute nell'emendamento 1.1000 rispetto al testo del decreto-legge in questione, nonché delle proposte approvate dalla Commissione di merito. Fa presente che nel maxiemendamento, oltre alla maggior parte delle norme già approvate dalla 6a Commissione, sono essenzialmente confluiti: le disposizioni del decreto-legge n. 211 del 2005, correttivo dei conti pubblici per l'anno 2005, già presentato nell'altro ramo del Parlamento (atto Camera n. 6139); alcuni degli emendamenti approvati dal Consiglio dei ministri dello scorso 18 ottobre e concernenti ulteriori misure di contenimento dei saldi per l'anno 2006; le norme sull'ANAS volte a portare quest'ultima ad di fuori del settore delle pubbliche amministrazioni; alcune norme concernenti l'Alitalia; la ridefinizione della ripartizione delle competenze tra Sviluppo Italia Spa e l'Istituto sviluppo agroalimentare (ISAE) Spa; norme sulla regolarizzazione dei lavoratori socialmente utili; la trasmissione telematica degli studi di settore, nonché altri interventi microsettoriali. Ovviamente, la proposta 1.1000 contiene anche alcune disposizioni già approvate dalla Commissione di merito durante l'esame del decreto-legge n. 203 del 2005.

*(omissis)*

(omissis)

Il presidente AZZOLLINI preannuncia che si farà carico di riferire in Aula tutte le questioni sollevate nel dibattito testé svolto. Tuttavia, ritiene che comunque il quadro analitico degli effetti associati ad ogni norma indicata nell'emendamento 1.1000, allegato alla relazione tecnica, consente di affermare con un elevato grado di certezza che la proposta in esame non comporta un effetto peggiorativo sui saldi di finanza pubblica e conferma la disponibilità delle risorse necessarie per assicurare anche la copertura della legge finanziaria. Rileva peraltro come il dibattito in corso, che conferma una procedura adottata in precedenti occasioni, che innova la prassi precedente, assicura comunque uno spazio di verifica dei profili finanziari dei maxi emendamenti sui quali il Governo pone la fiducia.

Per quanto concerne poi una riflessione più ampia sul complesso della manovra, l'oratore fa presente che è stata sostenuta dall'opposizione la tesi secondo cui il Governo non potrebbe modificare le previsioni tendenziali di bilancio senza inquadrare tale modifica in una rivisitazione del quadro complessivo dei saldi della pubblica amministrazione, compito tipico, questo, del DPEF e delle relative Note di aggiornamento. Ne consegue la richiesta secondo cui un emendamento al bilancio peggiorativo dei saldi (in quanto recante una peggiore previsione di entrata) debba essere

dichiarato inammissibile a meno che esso non venga inserito in un documento più ampio che mostri le cause della revisione della stima, documento che dovrebbe essere – secondo tale assunto – appunto una Nota di aggiornamento al DPEF.

L'esigenza di base – quella di avere una informazione non di dettaglio – su una modifica di grande portata finanziaria appare sicuramente degna di massima attenzione. Ciò che non si può però condividere, da un punto di vista tecnico, è che tale esigenza debba essere soddisfatta attraverso la presentazione della suddetta Nota di aggiornamento del DPEF.

Vale la pena di ricordare infatti che, sulla base del nostro ordinamento contabile, tale ultimo strumento è funzionalmente collegato all'esigenza di confermare o rivedere gli obiettivi di finanza pubblica, che non è il nostro caso. Infatti, nella fattispecie il Governo ha compensato la minore previsione di entrata con misure di eguale effetto ma di segno contrario. Se il Governo, pertanto, non intende rivedere gli obiettivi non è nemmeno tenuto a presentare una Nota di aggiornamento del DPEF. Semmai la sede più opportuna per esporre eventuali modifiche ai saldi tendenziali è la nota di variazioni al bilancio.

Dichiara infine concluso il dibattito sulle comunicazioni in titolo.

*La seduta termina alle ore 17,10.*

(omissis)

Do la parola al senatore Azzollini, in qualità di presidente della Commissione bilancio, per riferire all'Aula sull'emendamento 1.1000, presentato dal Governo.

**AZZOLLINI (FI).** Signor Presidente, colleghi, riferisco sul dibattito svoltosi in Commissione bilancio in merito alla copertura della legge finanziaria.

C'è stata una posizione, fra l'altro da me sostenuta, che ritiene, sulla base della relazione tecnica, di valutare coperto l'emendamento 1.1000 del Governo. I saldi sono rispettati; quindi, l'impatto di questo maxiemendamento sulla finanza pubblica è coerente con l'impostazione della manovra finanziaria. Sono riportati i risultati di tutte le proposte emendative e i risparmi attesi da questo decreto-legge - che, fra l'altro, come sappiamo, serve a coprire una parte della manovra contenuta nella legge finanziaria - sono rispettati.

Alcuni colleghi hanno, invece, sostenuto di non aver avuto il tempo necessario per poter studiare attentamente l'emendamento, valutarne la portata e gli effetti e quindi illustrare la propria posizione, anche perché la relazione tecnica è loro pervenuta dopo l'inizio della Commissione bilancio; questo nonostante ci fosse la lettera del presidente Pera che ci affidava il compito di valutare tali proposte di modifica, riportando la presentazione dell'emendamento e della relazione tecnica.

Credo di aver riportato sempre con fedeltà le questioni esposte. Ho replicato a questa osservazione sostenendo che l'emendamento e la relazione tecnica all'inizio dei lavori erano nella disponibilità della Commissione bilancio: il tempo necessario per le fotocopie e il testo è stato offerto allo studio dei colleghi dell'opposizione.

I colleghi hanno ritenuto, nonostante questa spiegazione, che il tempo fosse comunque a quel punto insufficiente per la valutazione della copertura dell'emendamento. Così, la relazione si è conclusa con il ribadire le due posizioni emerse in Commissione: l'una, tra l'altro da me sostenuta, della copertura effettiva di questo emendamento; l'altra, di chi ha sostenuto di non aver potuto esercitare la facoltà di comprensione e giudizio stanti i tempi ristretti.

Ho così riferito sulla discussione svoltasi in Commissione bilancio che, devo rilevare, non si è conclusa con un voto, ma con questa mia relazione, che mi auguro abbia riportato con fedeltà il dibattito in quella sede, con il quale si è conclusa la fase di valutazione della Commissione bilancio.

(omissis)

**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE  
N. 3613**

Il presidente AZZOLLINI comunica di aver ricevuto una lettera dal Presidente del Senato, con la quale si informa che il Governo ha presentato ieri un emendamento (la proposta 1.2000, altrimenti nota come «maxiemendamento») che sostituisce tutti gli articoli del disegno di legge finanziaria e che su di esso ha posto la questione di fiducia. Anche alla luce dei compiti particolari che gli articoli 126, commi 3 e 4, e 128, comma 6, del Regolamento, gli assegnano per assicurare la correttezza della manovra di bilancio, il Presidente del Senato ha quindi trasmesso l'emendamento stesso al Presidente della Commissione bilancio affinché questi, in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, possa informare l'Assemblea circa i profili di copertura finanziaria delle disposizioni eventualmente non corrispondenti a quelle dell'articolato licenziato dalla Commissione.

Con una successiva lettera, il Presidente del Senato ha quindi provveduto a trasmettere, ai fini dell'esame dei profili di copertura finanziaria da parte della Commissione bilancio, la relazione tecnica «bollinata» dalla Ragioneria generale dello Stato sull'emendamento 1.2000 nonché alcune correzioni alle tabelle allegate all'emendamento stesso, che il Governo ha nel frattempo presentato.

Il senatore MORANDO (*DS-U*) critica il modo di operare del Governo, ricordando che, nel corso del dibattito in Assemblea, nella seduta pomeridiana di ieri, avendo espressamente richiesto se fosse pervenuta la relazione tecnica verificata dalla Ragioneria generale dello Stato sull'emendamento 1.2000, il vice ministro Vegas ha affermato che la stessa era già disponibile, mentre la relazione tecnica è in realtà stata trasmessa soltanto oggi, essendo il documento distribuito ieri una semplice nota non ufficiale e per giunta incompleta.

Il senatore RIPAMONTI (*Verdi-Un*) si associa ai rilievi del senatore Morando, osservando che la relazione tecnica ufficiale trasmessa oggi appare assai diversa dalla nota circolata ieri, includendo una serie di norme prima non segnalate, nonché il prospetto riepilogativo delle entrate e delle spese con gli effetti sui saldi di finanza pubblica (il cosiddetto «allegato 7»).

Il vice ministro VEGAS precisa che la nota informale anticipata ieri corrisponde esattamente alla relazione tecnica bollinata dalla Ragioneria generale dello Stato: dati i tempi ristretti di presentazione del maxiemendamento, tuttavia, nel corso della serata di ieri sono stati effettuati una serie di controlli e di integrazioni supplementari ai fini della verifica ufficiale da parte della Ragioneria generale dello Stato.

Il presidente AZZOLLINI osserva che, al di là di alcuni aggiustamenti e integrazioni di tabelle, la relazione tecnica ufficiale appare sostanzialmente conforme alla nota informale già diffusa nella giornata di ieri. Tuttavia, in considerazione della presentazione appena avvenuta della versione ufficiale della stessa relazione tecnica, al fine di ottemperare all'invito del Presidente del Senato sulla verifica dei profili di copertura finanziaria delle disposizioni contenute nell'emendamento, propone di sospendere brevemente la seduta, onde consentire ai componenti della Commissione di prendere visione dei suddetti documenti, in vista del successivo dibattito.

(omissis)



### Presidenza del vice presidente SALVI

Riprendiamo i nostri lavori.

Chiedo al senatore Azzollini di riferire all'Assemblea sul dibattito che si è svolto presso la Commissione bilancio in merito ai profili di copertura del maxiemendamento presentato dal Governo. Subito dopo avrà inizio la discussione sulla questione di fiducia.

**AZZOLLINI, relatore.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, riporto le conclusioni, ma anche le posizioni emerse nella discussione in Commissione bilancio sugli aspetti di copertura del cosiddetto maxiemendamento alla legge finanziaria, più propriamente dell'emendamento integralmente sostitutivo del disegno di legge. Naturalmente, trattandosi di un disegno di legge corposo e stante i tempi, tutti hanno rilevato la necessità di avere un po' più di tempo a disposizione per tali valutazioni. Ricordo, però, che la procedura di valutazione degli aspetti di copertura del maxiemendamento in sede di fiducia è una innovazione procedimentale introdotta nel corso di questa legislatura per consentire un approfondimento della copertura delle parti aggiuntive, contenute nel maxiemendamento su cui è stata posta la fiducia.

Questo dibattito è stato ben supportato dalla relazione tecnica bollinata dalla Ragioneria dello Stato, che la Commissione ha avuto a disposizione e prima ancora, nella serata di ieri, da una prima relazione tecnica che già dava conto della massima parte delle disposizioni, cui si è aggiunta una pregevole nota del Servizio del bilancio. Grazie a tutti questi strumenti, i colleghi hanno potuto avere una guida per un migliore esame dei singoli aspetti. L'esito del dibattito, che illustro in quanto relatore, ha riconosciuto l'esistenza della copertura della legge finanziaria e, in particolare, di tutti i commi aggiuntivi rispetto a quelli del disegno di legge originario.

Naturalmente questa posizione non è stata condivisa dall'intera Commissione perché – ripeto – i colleghi dell'opposizione, pur non sostenendo che il maxiemendamento non è coperto, hanno ravvisato la difficoltà di poter intervenire con puntualità sulla questione, stante la ristrettezza dei tempi e la complessità del provvedimento sottoposto al loro esame.

La discussione si è altresì sviluppata, come era logico, su alcune importanti questioni; in particolare, sono state approfondite alcune nuove norme, oggetto da parte dei colleghi dell'opposizione di serie perplessità. I due riferimenti puntuali sono stati alla ristrutturazione degli immobili, per i quali è stata soppressa l'agevolazione IVA e mantenuta l'agevolazione IRPEF, e alla cosiddetta tassa sui Cd e Dvd, che i colleghi dell'opposizione hanno sostenuto non essere una nuova tassa, anzi essere di fatto

una riduzione delle accise esistenti, con un allargamento della base contributiva.

Su questo si è riflettuto a lungo; lo si è fatto in particolare sulla norma relativa alla ristrutturazione degli immobili, sulla quale già da anni si era incentrato il dibattito della Commissione ed erano state adottate soluzioni particolarmente convincenti tanto che, dai dati in possesso della Commissione, si è rivelata una misura di successo. Innanzitutto il Governo ha ribadito la copertura della legge finanziaria e del maxiemendamento, così come si evince nettamente dalla relazione tecnica dallo stesso presentata, ha riconosciuto poi l'interesse del dibattito sulla ristrutturazione degli immobili e ha evidenziato le necessità per le quali non è stata più agevolata l'IVA. Purtuttavia, sulla base della discussione, l'Esecutivo ha assicurato la possibilità di una riflessione nel corso del prosieguo dell'esame della legge finanziaria. Una riflessione che ho auspicato anch'io in quanto relatore, perché si ritiene che solo una norma che abbia l'agevolazione sia IRPEF che IVA è destinata ad un successo come quello che si è avuto negli anni scorsi. Credo che si tratti di una riflessione opportuna.

Lo stesso si è detto sui Dvd, con minore enfasi rispetto a quella data alla portata delle vicende, ma i colleghi dell'opposizione hanno sostenuto anche in questo caso la necessità che il Governo rifletta sulla questione. Questo è in sostanza l'esito del dibattito.

Riporto infine una questione di ordine procedimentale sulla quale già si era appuntata la riflessione della Commissione nella scorsa seduta, quella relativa al decreto-legge sulle entrate, facente parte della manovra complessiva. L'opposizione ritiene che la relazione tecnica, quella bollinata, sia stata data in ritardo rispetto a quella non bollinata. Due osservazioni sono invalse nella Commissione e mi paiono fondate: la prima è che con grande correttezza ed esattezza la Presidenza del Senato ha dato prima conto della relazione tecnica non bollinata e poi stamattina di quella bollinata, e quindi il procedimento è stato perfettamente osservato.

Per ciò che riguarda il contenuto, abbiamo avuto modo di osservare che la relazione tecnica bollinata riproduce sostanzialmente nella massima parte quella non bollinata. Quindi si può dire che si tratta dello stesso documento, con alcune piccole modifiche e integrazioni rese necessarie dai tempi difficili in cui si lavora, proprio per ragioni obiettive, nel corso dell'esame della legge finanziaria. Quindi a me è parso, e qui lo ribadisco, che ancora con maggiore puntualità rispetto alla volta scorsa il percorso procedimentale sia stato osservato sia nella forma, sia nella sostanza. Ciò naturalmente non è condiviso dai colleghi dell'opposizione, che invece come ho già detto, hanno assunto una posizione diversa, ritenendo non soddisfacente l'iter procedimentale previsto.

Spero di aver dato conto con puntualità ed esattezza del dibattito svolto e ribadisco che l'aspetto specifico richiestomi dalla Presidenza del Senato, cioè quello della verifica della copertura delle parti aggiuntive dell'emendamento sostitutivo del disegno di legge finanziaria, sia stato risolto positivamente con la verifica della copertura di detto emendamento. (Applausi dal Gruppo FI).

Seguito della discussione del disegno di legge:

*(3614) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2006 e bilancio pluriennale per il triennio 2006-2008 (Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento) (ore 18,05)*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 3614.

Ricordo che in questa fase della discussione potranno intervenire, su ciascun articolo, unicamente i presentatori di ordini del giorno e di emendamenti, per illustrarli, e quindi il relatore e il rappresentante del Governo, per esprimere il rispettivo parere.

Ricordo altresì all'Assemblea che, secondo le cadenze stabilite dal Regolamento, la votazione finale del disegno di legge di bilancio sarà effettuata solo dopo la votazione degli articoli del disegno di legge finanziaria e della stessa legge finanziaria nel suo complesso.

Procediamo dunque all'esame degli articoli, nel testo proposto dalla Commissione.

Passiamo all'esame dell'articolo 1.

Lo metto ai voti, con l'annessa tabella.

E' approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 2, sul quale sono stati presentati emendamenti e ordini del giorno, che invito i presentatori ad illustrare.

MORANDO (DS-U). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORANDO (DS-U). Signor Presidente, vorrei illustrare una questione, che intendo porre pregiudizialmente, sull'ammissibilità dell'emendamento 2.Tab.2.100, presentato dal Governo.

PRESIDENTE. Senatore Morando, lasciamo che intervenga prima il rappresentante del Governo per illustrarlo.

VEGAS, *vice ministro dell'economia e delle finanze*. Signor Presidente, l'emendamento 2.Tab.2.100 del Governo mira a correggere il disegno di legge di bilancio, al fine di modificare l'appostazione relativa ai proventi derivanti dalla vendita di immobili, cioè di ridurla per adeguarla in relazione alle possibili entrate che deriveranno da queste vendite.

Faccio presente, con l'occasione, che la riduzione di 5 miliardi viene coperta con gli altri strumenti, vale a dire con l'emendamento al bilancio, con l'emendamento alla finanziaria e con l'emendamento al decreto-legge fiscale, che è già stato approvato dall'Assemblea del Senato questa mattina, in modo da compiere la seguente operazione: non modificare il tendenziale ed assicurare quindi che la manovra netta sia esattamente quella prevista nel Documento di programmazione economico-finanziaria, cioè la riduzione di 0,8 punti percentuali del PIL, in modo da adeguarla agli obiettivi di carattere europeo.

So già che in Commissione è stata sollevata la questione relativa all'ammissibilità dell'emendamento e al fatto che con esso si diminuisce il bilancio a legislazione vigente, vale a dire si determina una diminuzione della parte delle entrate del bilancio a legislazione vigente.

La questione, che è rilevante ma a mio avviso assolutamente superabile, consiste nel fatto che, come assume l'opposizione, il bilancio a legislazione vigente verrebbe ridotto e in questo modo ci sarebbe una minore entrata e quindi una sostanziale scopertura dell'emendamento.

In realtà, poiché le modifiche che consentono di aumentare l'entrata sono previste sostanzialmente nel decreto-legge che è già stato approvato da questo ramo del Parlamento, la questione è risolta, perché queste diverse fonti di entrata faranno già parte della legislazione nel momento in cui il disegno di legge di bilancio diverrà legge.

Si può porre una questione, ma mi sembra una questione che sostanzialmente non debba trovare accoglimento, relativamente al fatto che le modifiche sono state apportate nel disegno di legge di conversione e quindi entreranno in vigore con la legge di conversione e non direttamente con il decreto-legge. Tuttavia, poiché tutto il meccanismo della legislazione vigente tiene come punto di riferimento ciò che si verificherà - e

d'altronde così sono il bilancio e la legge finanziaria – a decorrere dal 1° gennaio 2006, è ovvio che a questa data saranno già legge vigente le modifiche che sono state introdotte in sede di prima lettura, e saranno confermate successivamente dalla Camera, sul decreto-legge che abbiamo approvato questa mattina.

Si potrebbe al più ritenere che l'approvazione di questo emendamento sia sottoposta, per così dire, a una condizione sospensiva in relazione all'approvazione del decreto-legge e che quindi in sede di secondo esame del disegno di legge di bilancio, cioè alla Camera dei deputati, ove il decreto non fosse convertito, si potrebbe determinare una diminuzione di quelle entrate.

Mi sembra, tuttavia, come dicono i giuristi, che l'argomentazione provi troppo, perché in realtà, così com'è l'attuale situazione dei conti pubblici, è presumibile e ragionevole ritenere che al 1° gennaio 2006 quelle entrate saranno assicurate e che quindi, quando entrerà in vigore la legge di bilancio, non si porrà alcun problema relativamente alla copertura di questo emendamento.

Se vogliamo, si tratta di un emendamento, come si diceva una volta, a scavalco, ma nella sostanza della questione, ed anche nella forma, ad avviso del Governo non si pone alcun problema perché, nel momento dell'entrata in vigore dello strumento del disegno di legge di bilancio che siamo qui ad approvare (e questo è il momento a cui noi dobbiamo guardare), la copertura sarà assicurata dal combinato disposto del decreto-legge fiscale, che avrà pienamente vigore, e della legge finanziaria.

Quindi, ad avviso del Governo, non si pone un problema di limiti di copertura all'emendabilità, perché comunque contestualmente alla presentazione di questo emendamento il Governo ha assicurato l'integrale copertura dello stesso.

MORANDO (DS-U). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Senatore Morando, intenderei procedere con l'illustrazione degli emendamenti e subito dopo darle la parola.

MORANDO (DS-U). Signor Presidente, vorrei intervenire subito per approfittare della positiva illustrazione del rappresentante del Governo.

PRESIDENTE. In questo caso, ne ha facoltà.

MORANDO (DS-U). La ringrazio, Signor Presidente.

Chiedo ai colleghi un minimo di attenzione perché, a mio giudizio, la questione al nostro esame è di enorme portata sotto il profilo del rispetto delle regole della sessione di bilancio.

Insisto – l'ho già detto in altre occasioni durante la discussione svoltasi nei giorni scorsi – nel dire che le regole della sessione di bilancio, come ha affermato il Ministro dell'economia in una importante intervista proprio in questi giorni, sono fondanti per la democrazia; a volte possono

apparire un poco astruse, di difficile comprensione, ma le regole della sessione di bilancio, nella storia delle democrazie occidentali, hanno appunto un carattere costitutivo degli equilibri democratici.

Fatta questa premessa per sottolineare il rilievo della questione al nostro esame, signor Presidente, voglio insistere sul punto che riguarda, a mio parere, l'assoluta – allo stato attuale degli atti – inammissibilità dell'emendamento 2.Tab.2.100, presentato dal Governo, che peggiora i saldi (come risulta evidente anche ad una lettura molto rapida) del bilancio a legislazione vigente per un importo enorme: quattro miliardi di euro.

Una cosa è chiara, signor Presidente. Nella nota che attiene all'ammissibilità degli emendamenti alla legge finanziaria e alla legge di bilancio, che riassume – come si fa ogni anno – le regole che riguardano l'ammissibilità degli emendamenti e quindi, più in generale, l'emendabilità dei disegni di legge in esame, il Presidente del Senato scrive testualmente «Le unità previsionali di base la cui dotazione è rimessa al bilancio» – si tratta esattamente del caso di cui stiamo parlando – «possono essere in generale emendabili solo in senso riduttivo con conseguente miglioramento dei saldi». La frase è inequivocabile: se l'emendamento produce un peggioramento dei saldi – e in questo caso, signor Presidente, altro che peggioramento, siamo di fronte a un enorme peggioramento del bilancio a legislazione vigente per 4 miliardi di euro – non è ammissibile.

Ho richiamato la nota riassuntiva delle regole, senza citare la norma originaria che è chiarissima sul punto (non si può modificare durante la sessione di bilancio il bilancio a legislazione vigente in senso peggiorativo dei saldi), in maniera da far riferimento a qualcosa che viene considerato più comprensibile e più chiaro.

Detto, quindi, che in termini generali gli emendamenti peggiorativi dei saldi non sono ammissibili e detto che, al di là di ogni ragionevole dubbio, signor Presidente, questo è un emendamento peggiorativo dei saldi, vediamo di capire qual è la *ratio* della regola in questione.

Perché la regola di bilancio stabilisce che il bilancio a legislazione vigente non si può cambiare in senso peggiorativo prima di aver deciso sulla legge finanziaria? Perché, signor Presidente, tutta la sessione di bilancio è fondata su questo presupposto che vado ad illustrare.

Dato il bilancio a legislazione vigente, si costruisce il quadro tendenziale di finanza delle pubbliche amministrazioni a legislazione vigente sul quale deve poi essere possibile, proprio attraverso un'operazione matematica (direi quasi fisica), sovrapporre la legge finanziaria con i suoi effetti in modo da ottenere, per differenza, tutti i saldi fissati nella risoluzione approvata con il Documento di programmazione economico-finanziaria.

Vorrei insistere su questo punto: quadro tendenziale a legislazione vigente delle pubbliche amministrazioni e legge finanziaria nei suoi effetti in termini di maggiori e minori spese e di maggiori e minori entrate. Si sovrappone ciò che risulta al quadro tendenziale e a quel punto devono risultare gli effetti della manovra, la correzione in base alla quale il bilancio a legislazione vigente si trasforma in bilancio programmatico.

Ora, il problema al nostro esame è molto semplice. Se si ammette questo emendamento ed esso viene approvato dall'Aula, nel sovrapporre gli effetti della legge finanziaria, una volta definitivamente approvata, al quadro tendenziale delle pubbliche amministrazioni a legislazione vigente, non si otterranno più tutti i saldi previsti dalla risoluzione. Questo perché nel frattempo il bilancio tendenziale a legislazione vigente è peggiorato di quattro miliardi.

L'argomento che ha ricordato il vice ministro Vegas, che riguarda aspetti sostanziali, è sicuramente valido. Egli sostiene che, in effetti, l'emendamento peggiora i saldi del bilancio a legislazione vigente, ma nel frattempo il Governo e la maggioranza che lo sostiene ha approvato un complesso di emendamenti e misure all'interno del decreto-legge fiscale, che entreranno in vigore soltanto dopo che la proposta di legge di conversione sarà stata approvata dalla Camera, tale per cui quegli effetti negativi che ha prodotto con questo emendamento saranno compensati dall'approvazione di quei testi.

Osservo, in primo luogo, che nell'emendamento viene indicata la somma di un miliardo per maggiori entrate da dividendi ENI ed ENEL, che non rientra nell'ambito della legge finanziaria ma nella variazione del bilancio. Anche questo argomento non è dunque del tutto sostenibile perché il recupero del minore introito da dismissioni non si realizza grazie alle misure previste dalla legge finanziaria e dal decreto-legge, ma si avvale, per 1 miliardo di euro, dell'aumento dei dividendi per dismissioni.

Siccome il bilancio a legislazione vigente è stato presentato alla fine di settembre, mi chiedo se anche un modesto consulente di borsa di provincia potrebbe non conoscere il 28 di settembre le plusvalenze e i dividendi ottenibili dalle sue partecipazioni gestite in ENI ed ENEL, vale a dire in due delle maggiori società quotate italiane. Quel modesto agente di borsa sarebbe da considerare ancora più modesto una volta che si sapesse in giro una notizia del genere e sarebbe costretto a chiudere la sua attività nell'arco di pochi giorni.

Al di là di questo aspetto di merito, l'emendamento contiene sicuramente anche questo elemento anomalo. A distanza di un mese le entrate da dividendi ENEL ed ENI aumentano di un miliardo di euro, cioè del 30 per cento della somma originariamente prevista. Non si sta parlando di un aumento dello 0,3 per cento, ma di un aumento 100 volte superiore.

Quanto sto sostenendo significa forse che il Governo non può, una volta che ha presentato il bilancio a legislazione vigente, apportarvi alcuna variazione, se non con la Nota di variazioni che predisporrà una volta esaminata la legge finanziaria? No, signor Presidente, non sto minimamente sostenendo questo. Anzi, potrebbe darsi il caso che il Governo ritenga che nel bilancio a legislazione vigente sono contenute delle appostazioni scorrette.

Il ministro Tremonti ha scritto, ad esempio, nella seconda sezione della Relazione previsionale e programmatica, che nel redigere il bilancio a legislazione vigente sulle entrate derivanti da dismissioni, è stato un po'

troppo ottimista ed imprudente. Ha previsto, infatti, sei miliardi di entrate quando più ragionevolmente stima di realizzare solo un miliardo.

Non sto certo sostenendo che il Governo, se pensa di avere previsto 6 miliardi al posto di uno, non deve produrre l'innovazione nel bilancio per correggere questa evidente imprudenza commessa al momento della stesura del bilancio originario. Il problema non è se lo deve fare, perché lo può e lo deve fare; anzi, è obbligato a farlo, se ritiene che il bilancio a legislazione vigente che ha presentato non sia attendibile. Il problema, signor Presidente, è come lo deve fare: ecco la regola della sessione di bilancio. Non può farlo con un emendamento presentato all'ultimo momento, firmato genericamente «Il Governo», di cui non si conosce l'origine.

PAGANO (DS-U). Ministro Tremonti, lei non può parlare con il senatore Consolo quando il senatore Morando parla con lei. Non faccia l'arrogante. Meno male che è finita!

MORANDO (DS-U). Signor Presidente – non mi rivolgo al ministro Tremonti, ma a lei che sta presiedendo in questo momento la seduta – la questione è molto precisa.

Ritengo che il Governo possa e debba variare il bilancio se ritiene di doverlo fare, in questo caso sulla base della valutazione relativa all'effettiva probabilità di ricavare l'introito da dismissioni che era stato originariamente previsto e che oggi viene corretto. Il punto è che lo deve fare rispettando le nostre regole, facendo in modo che alla fine della sessione di bilancio al Senato gli effetti sulla finanziaria si possano sovrapporre al quadro tendenziale, dando luogo ai saldi, senza alcun'altra variazione possibile.

Come lo deve fare? Deve riunire il Consiglio dei ministri, deve predisporre, a mio giudizio, una Nota d'aggiornamento del DPEF che spieghi il mutamento di contesto intervenuto, sulla base di quella Nota d'aggiornamento presentare una variazione del bilancio che il Parlamento deve approvare e tutto si svolgerebbe in modo assolutamente regolare.

Potreste dire che è solo una questione di forma. Ebbene sì, signor Ministro, signor Presidente, ma insisto nell'affermare che la questione di forma in questo caso è questione fondativa degli equilibri democratici del Paese. Le regole della sessione di bilancio non si modificano unilateralmente.

Infine, se non si vuole predisporre la Nota d'aggiornamento del DPEF – comprendo che ci possano essere considerazioni in questo senso – è assolutamente escluso che la Presidenza del Senato possa dichiarare ammissibile quest'emendamento se il Governo non segue la strada della variazione del bilancio deliberato in Consiglio dei ministri con relativa Nota d'accompagnamento che spieghi quello che è accaduto.

Anche questa seconda strada è legittima (anche se lo è di meno della prima, a mio giudizio), ma se non fa né una cosa né l'altra, signor Presidente, la Presidenza del Senato si arroga il diritto d'una violazione gravis-



sima delle nostre regole che presiedono alla sessione di bilancio e credo che ne porterà le responsabilità. *(Applausi dai Gruppi DS-U, Mar-DL-U, Verd-Un, Aut, Misto-RC e Misto-SDI-US).*

AZZOLLINI (FI). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AZZOLLINI (FI). Credo invece che l'emendamento del Governo sia perfettamente ammissibile e ciò non soltanto per le ragioni che assai pregiatamente ha esposto il vice ministro Vegas; al riguardo, proverò anche a formulare un ragionamento che provi a contrastare le ragioni addotte poco fa dal senatore Morando. *(La senatrice Pagano parla con alcuni senatori del Gruppo DS-U)*

ASCIUTTI (FI). Facciamo parlare la senatrice Pagano.

PAGANO (DS-U). Io non sono il Ministro!

AZZOLLINI (FI). Innanzitutto, cerchiamo di portare il problema entro i suoi limiti puntuali.

Si contesta l'ammissibilità dell'emendamento del Governo. La prima risposta di fondo è che le ragioni di ammissibilità fondamentali sono rappresentate prima di tutto dalla mancata copertura di un emendamento. Tale emendamento è regolarmente e trasparentemente coperto. Il Governo interviene rispetto ad una mancata entrata, quali i proventi della vendita di immobili e di altri cespiti, che copre esattamente con lo stesso importo, in particolare con 2,5 miliardi che rappresentano il saldo positivo del decreto-legge già approvato in Senato, con 1,5 miliardi contenuti nel disegno di legge finanziaria e con un miliardo che rappresenta la previsione di maggiori dividendi di ENI ed ENEL (mi esprimo in maniera molto concisa in modo tale da intenderci). Dunque, l'emendamento presentato dal Governo sotto questo profilo è coperto, quindi ammissibile.

Si sostiene da parte dei colleghi dell'opposizione che più che inammissibile (attenzione) l'emendamento non sarebbe quasi proponibile a questo punto perché interviene una violazione di un principio cardine, quello della norma sostanziale di bilancio. Anche questo argomento, a mio avviso, non ha pregio per le ragioni che illustrerò. Il compito fondamentale del Governo, che secondo il diritto pubblico normalmente viene definito «il padrone del bilancio», è quello di dare al Parlamento, che è il popolo, la rappresentazione più veritiera possibile della realtà finanziaria.

Pertanto, il Governo con la presentazione dell'emendamento in questione compie un'operazione di pulizia e di trasparenza perché, accortosi di una certa minore entrata, immediatamente vi interviene perché essa sia immediatamente coperta. Non vorrei mai pensare che in caso contrario si dovesse accusare il Governo di un bilancio che non rappresenta più la

realtà. Quindi, l'operazione è di mera trasparenza ed è importante e necessitata.

Se il Governo, ad un certo momento dell'anno, si accorge di avere una minore entrata non può, ma, a mio avviso, deve presentare una modifica. Questa è la ragione della sua ammissibilità ed il Governo presenta l'emendamento perché il suo compito primario, anche soprattutto con il bilancio quale norma sostanziale, è quello di rappresentare al Parlamento la verità dei fatti e questo è ciò che il Governo fa.

A mio avviso, non ha altresì fondamento, o meglio pregio (riconosco infatti che si tratta di materia di grande complessità), la questione della presentazione preventiva della Nota di aggiornamento al DPEF elaborata dal Consiglio dei ministri. Proprio perché dobbiamo esaminare quali sono giustamente le ragioni della norma, va detto che la Nota di aggiornamento del DPEF serve a modificare gli obiettivi di finanza pubblica, ma non è questo il caso che stiamo affrontando.

Al contrario, questo è il caso del riportare gli obiettivi di finanza pubblica previsti nel DPEF e che il Governo ad un certo momento ha ritenuto non potessero essere raggiunti. Pertanto, ci troviamo nel caso opposto a quello della necessità di una Nota di aggiornamento. Non bisogna, quindi, ridefinire gli obiettivi di finanza pubblica, ma, viceversa, il Governo con la presentazione di questo emendamento intende conseguire tali obiettivi a legislazione vigente. Questa è la ragione che, a mio avviso, giustifica l'ammissibilità della proposta governativa.

Ha detto bene il vice ministro Vegas riguardo la preventiva approvazione della manovra di 2,5 miliardi contenuti nel decreto-legge, ma la ragione concreta è quella che ho tentato di spiegare.

Infine, è vero (lo si ammette anche da parte dell'opposizione) che tutto sommato una Nota di variazione al bilancio è uno strumento dall'opposizione ritenuto meno forte di quello sostenuto da questa in precedenza, ma tutto sommato possibile.

Ove fosse la seconda ragione, va sostenuto che l'effetto procedurale della Nota di variazione al bilancio è esattamente quello di un emendamento.

MORANDO (DS-U). Certo, ma così rispetta le regole, con l'emendamento no.

AZZOLLINI (FI). Sto sostenendo la mia tesi, che mi sembra di rilievo. Riconosco le ragioni che portano ad osservare simili questioni di una certa importanza, ma sostengo convintamente gli argomenti che in questa sede sto illustrando.

Per questa ragione, l'effetto (essendo quello dell'emendamento rispetto alla Nota di variazione del bilancio) consente l'ammissibilità.

Il punto in discussione non è la modifica della norma che dà al bilancio carattere formale e alla finanziaria carattere sostanziale, bensì l'ammissibilità dell'emendamento. Le ragioni che ho prima esposto sorreggono

- a mio avviso - in maniera forte e corretta le ragioni dell'ammissibilità dello stesso. (*Applausi dai Gruppi FI, UDC e AN. Congratulazioni.*)

**PRESIDENTE.** La Presidenza prende atto di quanto esposto dal senatore Morando, dal Governo e dal presidente Azzollini, e conferma l'ammissibilità dell'emendamento in questione nel testo presentato.

**Integrazione all'intervento del senatore Azzollini in sede di dichiarazione di voto sull'emendamento 2.Tab.2.100 al disegno di legge n. 3614**

Viene sostenuta la tesi secondo cui il Governo non potrebbe modificare le previsioni tendenziali di bilancio senza inquadrare tale modifica in una rivisitazione del quadro complessivo della pubblica amministrazione, compito tipico, questo, del DPEF e delle relative Note di aggiornamento. Ne consegue la richiesta secondo cui in tanto un emendamento al bilancio tale da peggiorare i saldi (in quanto recettivo di una peggiore previsione di entrata) può essere dichiarato ammissibile in quanto esso sia inserito in un documento più ampio che mostri le cause della revisione della stima, documento che dovrebbe essere – secondo tale tesi – appunto una Nota di aggiornamento del DPEF. In mancanza della quale l'emendamento sarebbe inammissibile poiché peggiorativo del saldo.

L'esigenza di base – quella di avere una informazione non di dettaglio – su una modifica di grande portata finanziaria appare sicuramente degna di massima attenzione. Ciò che non si può però condividere, da un punto di vista tecnico, è che tale esigenza debba essere soddisfatta attraverso la presentazione della suddetta Nota di aggiornamento del DPEF.

Vale la pena di ricordare infatti che, sulla base del nostro ordinamento contabile, tale ultimo strumento è funzionalmente collegato all'esigenza di confermare o rivedere gli obiettivi di finanza pubblicati, che non è il nostro caso. Infatti, nella fattispecie il Governo ha compensato la minore previsione di entrata con misure di eguale effetto ma di segno contrario. Il Governo pertanto non intende rivedere gli obiettivi e quindi non è tenuto a presentare una Nota di aggiornamento del DPEF. Anzi, come curiosità intellettuale, si può anche discutere se, di fronte al fatto necessitato di una modifica di una previsione a legislazione vigente non più veritiera, ciò comporti proceduralmente il voto della conseguente ridefinizione degli obiettivi, problema questo che comunque non si pone nella fattispecie, data la copertura della peggiore previsione.

Altro problema è poi l'opportunità della presentazione di un tale documento, che è tema però che ricade nell'ambito delle valutazioni discrezionali, sul quale le opinioni possono essere diverse. Ciò che deve rimanere chiaro è comunque che uno stesso obiettivo può coesistere con qualsivoglia tendenziale, nel qual caso è l'entità della manovra che cambia, a parità di obiettivo.

Tutto ciò non significa comunque che l'esigenza di trasparenza e di informazione alla base della tesi esposta non possa e non debba essere raccolta. L'ordinamento presenta infatti uno strumento *ad hoc*, che è la nota di variazioni al bilancio.

Se si parte dal presupposto che il Governo non solo possa, ma anzi debba modificare la previsione a legislazione vigente di fronte o ad eventi o a valutazioni nuove (altrimenti risulterebbe sottoposto al Parlamento un bilancio non veritiero, con alterazione dunque dei risultati della stessa manovra di correzione nel suo complesso, venendone modificati gli esiti fi-

nali), è lo strumento della Nota di variazioni al bilancio il veicolo attraverso il quale fornire una maggiore solennità e motivazione alla nuova previsione. La Nota infatti è determinata dal Consiglio dei ministri ed ha una veste più ricca, con una motivazione presumibilmente più ampia che non nel caso di un semplice emendamento.

Si tratta comunque di una questione di forma, dal momento che l'esito procedurale della Nota di variazioni al bilancio è identico a quello di un emendamento.

*Sen. AZZOLLINI*

*IN SEDE CONSULTIVA*

(3613) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*

(Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Il vice ministro VEGAS interviene in replica, facendo presente che sebbene il Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine sia stato ridotto con l'ultimo disegno di legge di assestamento, l'importo considerato ai fini della valutazione dell'effetto sui saldi dell'articolo 2 del disegno di legge finanziaria per l'anno 2006 è quello indicato nell'articolo 2 del disegno di legge di bilancio per il medesimo anno. Rassicura, quindi, il senatore Michelini sul fatto che confrontando la rideterminazione operata dalla finanziaria con l'importo indicato nel disegno di legge di bilancio, si ottiene come risultato l'importo esatto, già scontato nel prospetto di copertura del disegno di legge finanziaria. Per quanto concerne poi i rilievi sollevati sul profilo contenutistico del disegno di legge in titolo, precisa che non vi è un'opposizione radicale del Governo rispetto ad un eventuale ricollocazione delle norme dell'articolo 2 nel disegno di legge di bilancio, a condizione che, tuttavia, i saldi restino confermati. Replicando, poi, alle osservazioni svolte nella precedente seduta dal senatore Morando, fa presente che le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4 prevedono tagli che hanno effetti anche su normative specifiche per le quali lo strumento migliore è appunto quello della legge finanziaria. Peraltro, è ormai prassi consolidata nella manovra di bilancio di operare dei tagli orizzontali per categorie di spesa.

In generale, ritiene poi che tutte le altre norme del disegno di legge finanziaria per l'anno 2006 dovrebbero essere mantenute, in quanto nel loro complesso concorrono al miglioramento dei saldi e appaiono sostanzialmente analoghe ad altre norme contenute nelle precedenti leggi finanziarie. A titolo di esempio, cita l'articolo 24, volto a migliorare il funzionamento del sistema informativo SIOPE, in quanto contiene norme in grado di consentire un miglior monitoraggio dei pagamenti e quindi anche di favorire minori uscite dalla tesoreria, con evidenti riflessi positivi sui saldi di finanza pubblica sottesi alla manovra. Anche sull'articolo 52, concernente la rideterminazione dei premi assicurativi INAIL, fa presente che si sono avuti effetti finanziari più ridotti rispetto alle previsioni e, quindi, la norma in questione produce effetti positivi sul bilancio dell'INAIL, ente che fa parte delle pubbliche amministrazioni. Infine, il comma 5 dell'articolo 60, concernente l'attuazione delle misure previste dal protocollo di Kyoto, produce effetti finanziari positivi in quanto volto a prenotare i cosiddetti «diritti di inquinamento» secondo valori economicamente vantaggiosi. La mancata attuazione della norma potrebbe quindi produrre effetti

finanziari negativi, nel prossimo futuro, sui bilanci delle pubbliche amministrazioni.

Dichiara, infine, che il decreto-legge n. 203 del 2005 (atto Senato n. 3617) è funzionalmente collegato alla legge finanziaria in quanto il prospetto di copertura del disegno di legge finanziaria sconta gli effetti del decreto stesso. Questo è un elemento che dovrà essere tenuto in considerazione per la valutazione dei profili finanziari degli emendamenti eventualmente presentati al suddetto decreto.

*(omissis)*

*(omissis)*

***IN SEDE REFERENTE***

***(3617) Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (Seguito dell'esame e rinvio)***

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente PEDRIZZI avverte che nella giornata di martedì 18 è in programma lo svolgimento di audizioni informali dei soggetti direttamente riguardati dalle disposizioni del decreto-legge, successivamente alle quali avrà inizio la discussione generale. La discussione generale potrebbe impegnare la Commissione nella seduta di mercoledì, e potrebbe essere fis-



sato alle ore 21 di mercoledì il termine per la presentazione degli emendamenti.

In relazione all'esame del decreto-legge e degli emendamenti ad esso riferiti, richiama alcuni aspetti delle procedure relative agli emendamenti, precisando che non si tratta di indicazioni innovative rispetto all'esame dei provvedimenti d'urgenza: saranno quindi dichiarati improponibili, ai sensi dell'articolo 97 comma 1 del Regolamento, le modifiche recanti norme estranee al contenuto e alle materie del decreto-legge. Inoltre, ai fini del rispetto delle norme previste per l'esame del disegno di legge finanziaria, già oggetto della comunicazione della seduta di martedì relativamente al regime di proponibilità degli emendamenti (com'è noto da presentare esclusivamente in 5<sup>a</sup> Commissione), avverte che saranno dichiarati improponibili emendamenti al decreto-legge recanti norme di copertura che fanno riferimento a disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria (cosiddetti emendamenti 'a scavalco') ovvero recanti modifiche al disegno di legge finanziaria, ancorché prive di effetti finanziari (salvo il caso, ovviamente, di norme che interessano la stessa identica materia).

Su richiesta del senatore BRUNALE (*DS-U*), il PRESIDENTE specifica che il decreto-legge non è collegato alla manovra finanziaria: tuttavia, l'indiscutibile correlazione funzionale tra i due provvedimenti potrebbe suggerire ulteriori approfondimenti sul regime di ammissibilità degli emendamenti. Assicura che verrà data immediata comunicazione circa eventuali ulteriori specificazioni su tale questione.

Dopo gli interventi dei senatori CASTELLANI (*Mar-DL-U*) e TURCI (*DS-U*), la Commissione conviene di fissare per giovedì 20 ottobre 2005, alle ore 20, il termine per la presentazione di emendamenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(omissis)

*(omissis)*

Il PRESIDENTE, nel ricordare che il termine per la presentazione degli emendamenti al decreto-legge n. 203 del 2005 scade alle ore 20 di oggi, ribadisce i criteri di valutazione degli stessi in termini di proponibilità, facendo anche riferimento alla lettera inviata dal Presidente del Senato su tale questione e già trasmessa ai rappresentanti dei Gruppi parlamentari.

*(omissis)*

**FINANZE E TESORO (6ª)**

MERCLEDÌ 26 OTTOBRE 2005

303ª Seduta (antimeridiana)

*Presidenza del Presidente*  
PEDRIZZI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Maria Teresa Armosino.*

*La seduta inizia alle ore 10,20.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(3617) Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (Seguito dell'esame e rinvio)**

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 20 ottobre scorso.

Il presidente-relatore PEDRIZZI (AN) avverte che si passerà all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo del disegno di legge di conversione e agli articoli 1, 2 e 3 del decreto-legge, il cui testo è pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna.

In relazione al regime degli emendamenti al decreto-legge ribadisce che il provvedimento non ha le caratteristiche di disegno di legge collegato e tuttavia, in base a quanto comunicato dal Presidente del Senato con lettera del 12 ottobre scorso, appare condivisibile un regime procedurale degli emendamenti al decreto-legge che impedisca l'affievolimento del contributo dello stesso alla formazione dei saldi finanziari della manovra complessiva, tenuto conto della stretta correlazione funzionale del decreto-legge alla manovra finanziaria per il 2006. In base alla stessa comunicazione del Presidente del Senato non verranno considerati ammissibili gli emendamenti sui quali la 5ª Commissione esprime parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

In base ai pareri finora espressi, avverte inoltre, che in qualità di relatore, ha predisposto una serie di emendamenti che recepiscono le osservazioni della 1<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> Commissione sul testo.

Ai sensi dell'articolo 97, primo comma, del Regolamento, in riferimento all'emendamento presentato al testo del disegno di legge di conversione, dichiara la improponibilità dell'emendamento x1.1.

In riferimento agli emendamenti presentati all'articolo 1 del decreto-legge, dichiara inammissibili, poiché su di essi la 5<sup>a</sup> Commissione ha espresso parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, gli emendamenti 1.1, 1.8, 1.9, 1.10, 1.11, relativamente alle lettere *a*) e *b*), 1.13, 1.14, 1.18, 1.19 e 1.20.

*(omissis)*

## 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 2006). C. 6177 Governo, approvato dal Senato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008. C. 6178 Governo, e relative note di variazione C. 6178-bis e C. 6178-ter, approvato dal Senato (Seguito dell'esame e rinvio) .....

85

AVVERTENZA .....

86

#### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 23 novembre 2005. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il viceministro per l'economia e le finanze Giuseppe Vegas.*

La seduta comincia alle 14.45.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006). C. 6177 Governo, approvato dal Senato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008.

C. 6178 Governo, e relative note di variazione C. 6178-bis e C. 6178-ter, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame congiunto dei provvedimenti in oggetto, rinviato nella seduta del 22 novembre 2005.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che, in base alle determinazioni assunte nell'ambito della riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappre-

sentati dei gruppi, svoltasi nella giornata di ieri, il termine per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge finanziaria e al disegno di legge di bilancio è stato fissato per le ore 11 di venerdì 25 novembre. Ricorda inoltre che nella stessa sede dell'Ufficio di Presidenza si è concordato di consentire la presentazione di emendamenti riferiti al testo del decreto-legge n. 203 del 2005, non ancora convertito, stante che lo stesso reca una parte consistente della manovra e che, di fatto, non è stato possibile effettuare sul decreto un'accurata istruttoria, per l'obiettivo ristrettezza dei tempi a disposizione delle Commissioni riunite bilancio e finanze. Raccomanda in ogni caso ai colleghi la massima cura nella predisposizione delle proposte emendative, onde evitare che le stesse siano dichiarate inammissibili, con riferimento sia al rispetto dei limiti di contenuto della legge finanziaria sia alla necessità di corredare gli emendamenti onerosi di adeguata compensazione. Ovviamente, il rispetto degli stessi limiti di contenuto e la necessità di idonea compensazione sono richiesti anche per le proposte emendative che si riferiscono al testo del

decreto legge n. 203. A questo proposito avverte che il Servizio del bilancio della Camera ha predisposto, come già avvenuto negli scorsi anni, un documento in cui sono contenute alcune ipotesi di compensazione, debitamente quantificate, che potranno risultare di aiuto ai deputati ai fini della formulazione delle loro proposte emendative. Comunica da ultimo che sulla Gazzetta ufficiale di martedì 22 novembre è stata pubblicata la deliberazione del CIPE con la quale si è proceduto all'attivazione del Fondo per l'anticipazione delle spese in conto capitale degli enti locali di cui all'articolo 1, comma 27 della legge finanziaria per il 2005 e rende noto che il testo della deliberazione è in distribuzione. Non essendoci richieste di intervento, sospende la seduta che riprenderà al termine della seconda chiama dei deputati della riunione del Parlamento in seduta comune.

*(omissis)*

## ALLEGATO 1

**Legge finanziaria 2006.**  
**C. 6177 Governo, approvato dal Senato.**

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2006 e bilancio pluriennale per il triennio 2006-2008. C. 6178, e relative note di variazione C. 6178-bis e C. 6178-ter Governo, approvato dal Senato.**

**EMENDAMENTI**

*Alla Tabella 1 - Stato di previsione dell'entrata, apportare le seguenti modifiche:*

**1.3.1 Proventi della vendita di immobili ed altri cespiti:**

2006: -;  
2007: - 2.000.000.000;  
2008: - 2.300.000.000.

**6.2.1 Redditi da capitale:**

2006: -;  
2007: + 1.000.000.000;  
2008: + 1.000.000.000.

**6178/VI/Tab. 1. 1. Il Governo.**

## V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

## S O M M A R I O

ESAME, AI SENSI DELL'ARTICOLO 86, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) C. 6177-A Governo, approvato dal Senato (*Esame emendamenti*) ..... 49

ESAME, AI SENSI DELL'ARTICOLO 86, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO:

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) C. 6177-A Governo, approvato dal Senato (*Esame emendamenti*) ..... 54ESAME, AI SENSI DELL'ARTICOLO 86, COMMA 3,  
DEL REGOLAMENTO

*Mercoledì 14 dicembre 2005. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Intervengono il ministro per l'economia e le finanze Giulio Tremonti ed il viceministro per l'economia e le finanze Giuseppe Vegas.*

La seduta comincia alle 9.55.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006).  
C. 6177-A Governo, approvato dal Senato.

(*Esame emendamenti*).

La Commissione inizia l'esame.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che il Governo ha depositato un emendamento interamente sostitutivo del testo del disegno di legge finanziaria, che è attualmente sottoposto al vaglio di ammissibilità della Presidenza della Camera. Ricorda inoltre che l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi ha convenuto che l'esame di tale propo-

sta emendativa avvenga, ai sensi dell'articolo 86, comma 3, del regolamento, da parte della Commissione e non da parte del Comitato dei Nove. Ringrazia infine il ministro Tremonti per aver accettato di illustrare alla Commissione i contenuti dell'emendamento, con particolare riferimento alle disposizioni in esso contenute che non risultano ricomprese nel testo esaminato dalla Commissione.

(*omissis*)



(omissis)

Si riprende la discussione.

**PRESIDENTE.** Colleghi, gli onorevoli Violante e Giancarlo Giorgetti hanno chiesto di intervenire, ma prima di dare loro la parola, vorrei comunicarvi l'esito della declaratoria di ammissibilità operata dalla Presidenza.

La Presidenza ha effettuato la valutazione di ammissibilità dell'emendamento 1.2000 del Governo, che è in distribuzione (*Commenti dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, della Margherita, DL-L'Ulivo, Misto-Comunisti italiani e Misto-Verdi-l'Unione*)...

**GIANFRANCO MORGANDO, Relatore di minoranza.** Dove?

**PRESIDENTE.** Stiamo cominciando a distribuirlo. Sta arrivando... Onorevoli colleghi, soffermiamoci sulla sostanza. Il resto...

La Presidenza ha valutato l'ammissibilità dell'emendamento 1.2000 del Governo, individuando, a tal fine, tutte le modifiche e tutte le parti nuove aggiunte rispetto al testo elaborato dalla Commissione bilancio nel corso dell'esame in sede referente e accertando preliminarmente che esse non determinassero effetti di diminuzione di

entrata o di aumento di spesa non compensate, anche alla luce della relazione tecnica trasmessa dal Governo.

Ai fini della verifica dell'ammissibilità, sono stati applicati i criteri previsti dalla legge di contabilità generale dello Stato quanto alla compensazione delle disposizioni onerose e al contenuto proprio della legge finanziaria, nonché quelli adottati negli anni passati in relazione alla presentazione di analoghe proposte emendative (sedute del 4 novembre 2002 e del 12 dicembre 2003).

Sono state pertanto considerate inammissibili per estraneità di materia tutte le parti nuove non corrispondenti o direttamente conseguenti ad argomenti già trattati nel testo della Commissione o negli emendamenti giudicati ammissibili in Commissione, salvo che non si tratti di misure direttamente volte a consolidare il conseguimento di obiettivi relativi alla riduzione dei saldi considerati essenziali ai fini della manovra di bilancio in atto.

(omissis)

(omissis)

***SUI CRITERI DI PROPONIBILITÀ E AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AI DOCUMENTI DI BILANCIO***

Su proposta del PRESIDENTE relatore, la Commissione conviene di ritenere di norma proponibili soltanto gli emendamenti riferiti a parti modificate dei documenti di bilancio sia per quanto attiene alle norme sostanziali, sia per quanto attiene alla parte di copertura. Tali criteri si aggiungono pertanto a quelli sull'ammissibilità già indicati in prima lettura con riferimento sia ai requisiti di copertura che di materia.

(omissis)

*SULL'ORDINE DEL GIORNO 0/3613/41/5<sup>a</sup> APPROVATO DALLA COMMISSIONE NEL CORSO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA 2006*

Il presidente AZZOLLINI ricorda che l'ordine del giorno 0/3613/41/5<sup>a</sup>, approvato il 4 novembre scorso durante la sessione di bilancio, riguardava tre punti, il primo dei quali, la lettera *a*), chiedeva al Governo di fornire con urgenza una prospettazione dei dati tale da disaggregare il bilancio dello Stato fino al quarto livello delle funzioni-obiettivo nonché un quadro dei conti della Pubblica amministrazione strutturato ad un livello più dettagliato rispetto alle categorie.

Gli altri due punti (rispettivamente lettere *b*) e *c*)) erano riferiti alla prossima sessione di bilancio, dal momento che chiedevano un DPEF con un livello di tendenziale più dettagliato rispetto alle menzionate categorie, la disaggregazione del bilancio triennale a livello di unità previsionale di base nonché la fornitura di un quadro di previsione della legge finanziaria in termini anche di fabbisogno e di indebitamento netto per quanto riguarda gli aggregati di cui all'allegato 8 del relativo disegno di legge, ossia essenzialmente i titoli. Sottintesa e collegata a tale ultima richiesta, sempre al medesimo fine della ricostruibilità della manovra presentata sotto il profilo dei tre saldi in considerazione, era l'esigenza di una espressione dell'allegato 7 del medesimo disegno di legge (riferito notoriamente alla sola componente normativa) anche con riferimento alle tabelle del disegno di legge.

Poiché per le lettere *b*) e *c*) al momento non vi sono ovviamente questioni da porre, rileva che il problema è il seguito da fornire, nell'immediato, alle richieste di cui alla lettera *a*). Per quanto riguarda la prima delle due richieste, (prospettazione dei dati disaggregati del bilancio fino al quarto livello delle funzioni-obiettivo), segnala che vale la pena ricordare che in riferimento al disegno di legge di bilancio iniziale ogni stato di previsione offre già tali informazioni. Ne discende che ciò che si può chiedere adesso al Governo – che è poi il punto affrontato dall'ordine del giorno – è di aggiornare tale quadro informativo per tutti gli stati di previsione tenendo conto degli effetti delle due note di variazioni intervenute in sessione e quindi delle correzioni intervenute con la manovra di finanza pubblica agli stanziamenti iniziali.

Per quanto riguarda la seconda delle due richieste, (invio di un bilancio a livello della Pubblica amministrazione aggiornato e disaggregato rispetto alle categorie), ricorda che proprio nelle prime settimane dell'anno scorso fu presentato il bilancio semplificato a livello di Pubblica amministrazione: al momento, quindi, si potrebbe richiedere al Governo il rispetto di quanto già attuato nel 2005, con la sollecitazione ad inviare al Parlamento i relativi aggiornamenti senza ritardi che ne pregiudichino la signi-

ficatività, onde permettere di monitorare l'evoluzione delle principali grandezze di finanza pubblica.

Il senatore MORANDO (DS-U) esprime apprezzamento per la proposta formulata dal Presidente in relazione ai seguiti da dare al citato ordine del giorno 0/3613/41/5<sup>a</sup>, di cui è stato proponente con i senatori Giaretta, Ripamonti e Caddeo, e rileva che la Commissione potrebbe conferire mandato al Presidente ad assumere le conseguenti iniziative. -

La Commissione conferisce infine mandato al Presidente a rappresentare nelle forme più opportune al Governo l'esigenza di dare corso alle indicazioni di cui all'ordine del giorno 0/3613/41/5<sup>a</sup> (nuovo testo), approvato lo scorso 4 novembre 2005, nei termini proposti dal Presidente medesimo.

*La seduta termina alle ore 9,25.*

*SUI SEGUITI DELL'ORDINE DEL GIORNO 0/3613/41/5ª APPROVATO DALLA  
COMMISSIONE IL 4 NOVEMBRE 2005*

Il PRESIDENTE avverte di aver scritto, in data 10 febbraio 2006, in conformità al mandato conferito dalla Commissione, una lettera al Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di rappresentare l'esigenza di una migliore e più dettagliata esposizione dei dati di finanza pubblica nei termini richiesti nell'ordine del giorno n. 0/3613/41/5a (nuovo testo), approvato dalla Commissione nel corso dell'esame dell'atto Senato n. 3613 (disegno di legge finanziaria 2006), che, ricorda, comprendeva tre punti, il primo dei quali, la lettera *a*), chiedeva al Governo di fornire con urgenza una prospettazione dei dati tale da disaggregare il bilancio dello Stato fino al quarto livello delle funzioni-obiettivo nonché un quadro dei conti della Pubblica amministrazione strutturato ad un livello più dettagliato rispetto alle categorie. Gli altri due punti (rispettivamente lettere *b*) e *c*)) erano riferiti alla prossima sessione di bilancio, dal momento che chiedevano un DPEF con un livello di tendenziale più dettagliato rispetto alle menzionate categorie, la disaggregazione del bilancio triennale a livello di unità previsionale di base nonché la fornitura di un quadro di previsione della legge finanziaria in termini anche di fabbisogno e di indebitamento netto per quanto riguarda gli aggregati di cui all'allegato 8 del relativo disegno di legge, ossia essenzialmente i titoli. Sottintesa e collegata a tale ultima richiesta, sempre al medesimo fine della ricostruibilità della manovra presentata sotto il profilo dei tre saldi in considerazione, era l'esigenza di una espressione dell'allegato 7 del medesimo disegno di legge (riferito notoriamente alla sola componente normativa) anche con riferimento alle tabelle del disegno di legge.

Posto che per le lettere *b*) e *c*) al momento non vi sono questioni da porre, nella suddetta lettera pone l'esigenza dei seguiti da dare alle indicazioni di cui alla lettera *a*) del citato ordine del giorno. Per quanto riguarda la prima delle due richieste, (prospettazione dei dati disaggregati del bilancio fino al quarto livello delle funzioni-obiettivo), tenuto conto che in riferimento al disegno di legge di bilancio iniziale ogni stato di previsione offre tali informazioni senza ovviamente scontare gli effetti della manovra, ha segnalato l'opportunità di aggiornare tale quadro informativo per tutti gli stati di previsione tenendo conto degli effetti delle due note di variazioni intervenute in sessione e, quindi, delle correzioni intervenute con la manovra di finanza pubblica agli stanziamenti iniziali. Per quanto riguarda la seconda delle due richieste (invio di un bilancio a livello della Pubblica amministrazione aggiornato e disaggregato rispetto alle categorie), in considerazione del fatto che proprio nelle prime settimane dell'anno scorso fu presentato il bilancio semplificato a livello di Pubblica amministrazione, rileva che ha rappresentato l'esigenza di dare seguito a quanto già attuato nel 2005, con la trasmissione al Parlamento dei relativi aggiornamenti quanto più sollecitamente possibile, in modo da evitare che eventuali ritardi pregiudichino la significatività dei relativi dati, al fine di

consentire alle Camere di monitorare l'evoluzione delle principali grandezze di finanza pubblica.

La Commissione prende atto.

*(omissis)*



Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico  
per gli utenti intranet del Senato alla url  
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

**Senato della Repubblica**  
[www.Senato.it](http://www.Senato.it)