

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

NUOVA EDIZIONE

Documento di base n. 34

La decisione di bilancio per il triennio 2003-2005

Febbraio 2003

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

NUOVA EDIZIONE

Documento di base n. 34

La decisione di bilancio per il triennio 2003-2005

BILANCIO DELLO STATO

Febbraio 2003

N.B. La presente nuova edizione sostituisce la precedente.

INDICE

Premessa	pag.	1
1. Copertura della legge finanziaria e vincoli alla decisione di bilancio: copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5).....	pag.	4
1.1 Considerazioni sull'utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente.....	pag.	9
1.2 La questione dell'impatto del D.M. "tagliaspese" sullo Schema di copertura della legge finanziaria.	pag.	12
2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione	pag.	14
2.1 Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 6)	pag.	14
2.2 Vincoli sul fabbisogno di cassa del settore statale e la questione dell'indebitamento netto nelle amministrazioni pubbliche.....	pag.	20
3. L'ampliamento dei criteri di inammissibilità degli emendamenti alla conformità ai Trattati europei.....	pag.	23
4. Il problema degli emendamenti modificativi delle norme di contabilità generale dello Stato	pag.	25
5. Problemi legati all'interpretazione dell'articolo 129, comma 3, del Regolamento del Senato.....	pag.	26
6. La questione delle modalità di esame del disegno di legge finanziaria	pag.	29
7. Effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento alle proposte governative	pag.	30
Tabelle relative agli effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento	pag.	33
Archivio procedurale		
Schede	pag.	43
Allegati.....	pag.	61

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 2003-2005 ha confermato la tendenza ininterrotta a partire dal 1988, anno di prima modifica dell'originaria legge n. 468, 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 affermare 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), sono risultati formalmente rispettati, anche e soprattutto come limite al processo emendativo.

Le procedure di bilancio hanno dunque confermato, pur nella variazione di contenuti sotto il profilo degli strumenti, un sostanziale grado di tenuta in ordine alla coerenza tra formulazione iniziale dei testi governativi, processo emendativo e rispetto degli obiettivi e dei vincoli contabili determinati con il DPEF. 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 sul piano della cassa, 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 la recente legge n. 246 del 31 ottobre 2002, di conversione del decreto-legge n. 194 del 6 settembre 2002, ha ulteriormente innovato il contenuto del disegno di legge finanziaria aggiungendo la 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").

Nell'ottica di metodo che, analogamente agli anni passati, caratterizza il presente lavoro verranno svolte considerazioni 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.

Il presente documento è corredato poi da stralci dall'Archivio procedurale impiantato presso questo Servizio, al fine di registrare in modo ordinato la sequenza degli orientamenti più rilevanti che, nel tempo, le due Camere 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, modificata, 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'asestamento relativo all'esercizio in corso. In sostanza, per effetto del vincolo di copertura degli oneri correnti (art. 11, comma 5, legge n. 468, modificata), i documenti di bilancio non possono determinare, rispetto alla più recente previsione asestata, 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 finanziaria per il 2000 si è caratterizzata 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 in tutte le successive sessioni di bilancio, ivi compresa quella in esame per il 2003.

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 prospetto¹ di cui alla legge finanziaria per il triennio 2003-2005 si deduce che i mezzi di copertura sono stati forniti:

- a) da norme contenute nello stesso disegno di legge finanziaria (ivi compresi i relativi effetti indotti);
- b) dal miglioramento del risparmio pubblico rispetto alle previsioni assestate per l'anno precedente (2002).

Con riguardo al punto a), lo schema di copertura degli oneri correnti ha considerato tra i mezzi di copertura i risparmi di spesa e le nuove o maggiori entrate derivanti dall'articolato dello stesso disegno

¹ 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.

di legge. Pertanto, anche nella sessione di bilancio 2003-2005 la copertura del finanziaria è risultata connessa all'approvazione della propria componente normativa e tabellare, i cui effetti sono considerati tra i mezzi di copertura.

Con riguardo ai mezzi di copertura di cui al punto b), ovvero il miglioramento del risparmio pubblico, si ricorda che a fronte di un risparmio pubblico negativo pari a circa 8,2 mld (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA), risultante dalle previsioni assestate più aggiornate relative all'esercizio finanziario 2002 al lordo degli emendamenti al ddl di assestamento 2002 approvati dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, per il 2003 il ddl di bilancio a legislazione vigente (A.C. 3201) prevedeva un risparmio pubblico (in termini omogenei) di segno negativo pari a -3,9 mld per il 2003, che diventava positivo per 7,5 mld per il 2004 e per 21,6 mld per il 2005. Rispetto alle previsioni assestate per il 2002, si aveva dunque un miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente pari a circa 4,3 mld per il 2003, 15,7 mld per il 2004 e 29,8 mld per il 2005, di cui il ddl finanziaria 2003 ha inizialmente utilizzato 3.049 mln per il primo anno, 7.377 mln per il 2004 e 7.776 mln per il 2005, poi modificati, conseguentemente all'esame della Camera dei deputati, in 3.246 mln, 7.695 mln e 8.043 mln².

Si può quindi concludere nel senso che il ddl finanziaria 2003 non ha determinato formalmente un peggioramento del risparmio pubblico rispetto alla previsione assestata relativa all'anno in corso, ma

² Cfr. *amplius* Documento di base di questo Servizio, n. 33, novembre 2002.

ha utilizzato una parte del miglioramento a legislazione vigente, con la particolarità che per il 2003 il miglioramento avviene nell'ambito di cifre di segno negativo.

1.1 Considerazioni sull'utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente

Nella passata sessione è stato dunque confermato ancora una volta, dopo la novità della sessione per il 2000, l'uso del miglioramento del risparmio pubblico per la copertura di oneri correnti.

Come già accennato, in tale continuità una particolarità della sessione in esame è costituita dal fatto che il citato miglioramento è avvenuto nell'ambito di cifre di segno negativo. Per gli aspetti formali giova a quest'ultimo riguardo ricordare - come già osservato a commento del primo utilizzo della forma di copertura basata sul miglioramento del risparmio pubblico³ - che essa risulta "non necessariamente collegata - almeno in linea di principio - con il segno positivo di tale grandezza (in quanto in teoria sarebbe stato possibile utilizzare il miglioramento dell'andamento a legislazione vigente rispetto all'assestamento pur nell'ambito di cifre di segno negativo, il che non è avvenuto per ragioni di opportunità, oppure, al contrario, non sarebbe stato possibile utilizzare tale fonte di risorse nel caso che a legislazione vigente l'andamento previsto per l'anno successivo fosse peggiorato rispetto all'assestamento dell'anno immediatamente precedente, pur in presenza di un segno positivo)". Ciò in coerenza con l'interpretazione fornita sul punto dalla richiamata risoluzione approvativa del DPEF 1990-1992, in base alla quale "l'applicazione del meccanismo di copertura - secondo il combinato disposto dell'articolo

³ Cfr. Documento di base n. 28, *La decisione di bilancio per il triennio 2000-2002*, marzo 2000, pagg. 9-10.

81, comma 4, Costituzione e dell'articolo 11, comma 5, della legge n. 468 modificata - impone che la legge finanziaria non determini in alcun caso un risparmio pubblico peggiore di quello che emerge dal bilancio assestato dell'anno immediatamente precedente; nel caso in cui il bilancio a legislazione vigente determini un peggioramento del valore del risparmio pubblico rispetto al bilancio assestato, la legge finanziaria dovrà coprirsi autonomamente (con effetti nulli o positivi sul risparmio pubblico); tutti gli incrementi di spesa corrente, disposti dalla legge finanziaria, rispetto al progetto di bilancio a legislazione vigente, sono sottoposti al vincolo di copertura".

Si tratta naturalmente di una tecnica e di una modalità di copertura che non possono essere considerate un fatto obbligato sulla base del sistema delle leggi di contabilità. Il loro utilizzo rimane infatti rimesso ad una valutazione discrezionale di politica finanziaria e non sembra collegabile - se si assume il carattere strutturale di un miglioramento riferito in linea generale a cifre di segno positivo - ad una presunta necessità di evitare che un'eventuale intangibilità del miglioramento a legislazione vigente comporti un accumulo nel tempo di tale miglioramento, con il conseguente, indesiderato obbligo di far ricorso alle ordinarie forme di copertura (nuove o maggiori entrate o minori spese) per far fronte agli oneri, che rimane invece una delle opzioni di politica di bilancio.

La particolarità già illustrata per la sessione 2003 - ossia l'utilizzo a copertura di un miglioramento del risparmio pubblico tra cifre negative - mette in luce un punto che meriterebbe probabilmente una

riflessione, in connessione al fatto che l'interpretazione della norma di contabilità in esame (articolo 11, comma 5, della legge n. 468 modificata), affermatasi già a partire dalla richiamata risoluzione approvativa del DPEF 1990-1992 e di fatto applicata a partire dalla sessione per il 2000, implica che ogni peggioramento degli andamenti di finanza pubblica nell'anno precedente, e quindi nella fattispecie ogni peggioramento del risparmio pubblico risultante dall'assestamento 2002, si traduce automaticamente, nella misura in cui non si riflette sulle analoghe previsioni a legislazione vigente per l'esercizio successivo, in un maggior margine da utilizzare per la copertura della legge finanziaria relativa al triennio di riferimento (anche se ciò rappresenta, come evidenziato sopra, una mera discrezionalità di politica di bilancio e non un obbligo). Va poi considerato il fatto che - come è accaduto anche nella passata sessione - negli ultimi anni il disegno di legge di assestamento risultava ancora all'esame del Parlamento e dunque era del tutto modificabile per effetto di sopravvenuti andamenti divergenti rispetto alle ultime previsioni o per diverse valutazioni, nel momento in cui iniziava l'*iter* del ddl finanziaria, con il risultato di una variabilità nel corso della sessione del quadro di copertura della "finanziaria" stessa in dipendenza di modifiche al saldo corrente di cui all'assestamento mediante appositi emendamenti a quest'ultimo strumento.

1.2 La questione dell'impatto del D.M. cd. "tagliaspese" sullo schema di copertura della legge finanziaria.

Il decreto ministeriale 29 novembre 2001⁴, concernente limitazione agli impegni e all'emissione di titoli di pagamento per le amministrazioni centrali dello Stato nonché riduzione delle spese di funzionamento per gli enti di organismi pubblici non territoriali, ha comportato la limitazione dell'assunzione di impegni, per quanto riguarda la competenza del bilancio dello Stato, pari a 8,4 mld⁵. Nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria è stata posta la questione, sia presso la Commissione bilancio⁶ sia in Assemblea⁷ (v. Archivio procedurale, All. n. 16), se ciò non avrebbe comportato una modificazione del quadro di copertura degli oneri correnti di tale disegno di legge, dal momento che il risparmio pubblico per il 2002 sarebbe migliorato, il che, data la previsione a legislazione vigente per il 2003, non avrebbe fatto più sussistere *pro quota* il miglioramento del risparmio pubblico utilizzato a copertura nell'apposito schema, con la conseguenza della (asserita) necessità di una nuova dichiarazione preliminare ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento. Si ricorda al riguardo che il Presidente del Senato ha fatto presente che "il decreto non modifica gli stanziamenti di competenza. I saldi di

⁴ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 282 del 2/12/2002.

⁵ Cfr. Allegato 1 del citato decreto.

⁶ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 dicembre 2002, pag. 37.

⁷ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 10 dicembre 2002, pag. 38 ss. La questione è stata poi ripresa: cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 10 dicembre 2002, pag. 59 ss. e 19 dicembre 2002, pag. 193.

bilancio non risultano modificati, dal momento che il decreto si limita a restringere l'impegnabilità delle somme stanziare. In secondo luogo, va considerato che il decreto taglia spese concorre, insieme a tutti gli altri fattori in essere, alla determinazione giorno per giorno della gestione di bilancio; non è dato sapere al momento quale sia esattamente il risultato di gestione e conseguentemente non è possibile parametrare *in progress* il giudizio sulla copertura della finanziaria.

Non è un caso che la prassi costante e mai derogata ha assunto al riguardo il parametro del saldo che risulta dall'assestamento e che rappresenta l'ultimo dato certificato".

Appare opportuno puntualizzare che rispetto al caso e alle relative osservazioni di cui al paragrafo 1.1 la differenza sta nel fatto che il decreto ministeriale in esame è intervenuto dopo che era stato approvato l'assestamento e quindi fa parte del complesso dei fattori che influiscono sulla gestione del bilancio.

2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione

2.1. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 6)

Dalla sessione di bilancio 1991-1993 si è consolidata una 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 dei bilanci 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 24 luglio 2002, al termine della discussione sul DPEF 2003-2006, ribadisce questa impostazione.

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

II) per quanto riguarda gli obiettivi di finanza pubblica:

- a) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare per il 2003, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 36.000 milioni di euro, e, per il 2004 e per il 2005, 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 31.000 milioni di euro per il 2004 ed a 28.500 milioni di euro per il 2005;
- b) a mantenere il fabbisogno di cassa nel settore statale entro il limite di 30.600 milioni di euro per il 2003, di 28.300 milioni di euro per il 2004 e di 27.00 milioni di euro per il 2005 e per gli anni successivi;
- c) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari allo 0,8 per cento del PIL nel 2003; allo 0,3 per cento nel 2004 e a pervenire ad un avanzo pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2005 e allo 0,2 per cento del PIL nel 2006;
- d) a conseguire un avanzo primario del conto delle amministrazioni pubbliche, in percentuale di PIL, in misura pari al 5,1 per cento nel 2003, al 5,5 per cento nel 2004, al 5,8 nel 2005 e al 5,7 nel 2006;
- e) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e il PIL entro valori non superiori al 104,5 per cento nel 2003, al 99,8 per cento nel 2004, al 97,1 per cento nel 2005 e al 94,4 per cento nel 2006.

La risoluzione che ha approvato l'8 ottobre 2002 la Nota di aggiornamento, presentata il 30 settembre 2002, ha accolto le grandezze finanziarie di cui alla Nota stessa, in particolare fissando, per il saldo complessivo della pubblica amministrazione di cui al punto II.c) della riportata risoluzione, l'obiettivo di -1,5 per cento sul PIL per il 2003 in termini nominali e di - 0,5 per cento in termini strutturali, di -0,6 per cento per il 2004, -0,2 per cento per il 2005 e 0,1 per cento per il 2006 (con i connessi tre obiettivi strutturali pari a 0,0), nonché, per l'avanzo primario di cui al punto II.d) della risoluzione, l'obiettivo del 4,5 per cento sul PIL sul 2003, 5,0 per cento per il 2004, 5,3 per cento per il 2005 e 5,5 per cento per il 2006. Circa i dati riferiti al bilancio dello Stato, i nuovi obiettivi in termini di saldo netto da finanziare sono pari a 48,2 mld per il 2003, 46,5 per il 2004 e 42,0 per il 2005.

I nuovi obiettivi programmatici relativi all'indebitamento netto della pubblica amministrazione riportati nella citata Nota di aggiornamento - formulati nella doppia versione nominale e strutturale - evidenziano un cambiamento d'impostazione metodologica verificatosi nell'ultima sessione di bilancio in conseguenza dell'approccio utilizzato nel DPEF 2003-2006, nel quale il Governo aveva fornito la stima della crescita del PIL, per tutto il periodo di riferimento del Documento, non solo in termini effettivi, ma anche in termini potenziali (considerando cioè l'*output gap*). Conseguentemente, gli obiettivi relativi all'indebitamento netto della pubblica amministrazione (sempre rispetto al PIL) sono stati formulati sia in

termini nominali che strutturali, correggendo cioè il valore effettivo per tenere conto degli effetti del ciclo, il che rileva sotto il profilo del rispetto degli impegni del Patto di stabilità e crescita assunti in sede europea, con riferimento in particolare al raggiungimento di valori del saldo di finanza pubblica *close to balance*.

* * * *

Ciò premesso, con riferimento al disegno di legge finanziaria 2003, si rileva che i valori contabili contenuti nel comma 1 dell'articolo 1, non modificati dopo la prima lettura, 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 2003-2006, tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento: il limite al saldo 2003 è pari infatti a 48.200 mln, identico all'obiettivo fissato dalla Nota. Per il 2004 e il 2005, il comma 2 dell'articolo 1 del ddl finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 42.500 mln e 37.500 mln) in entrambi i casi inferiori a quelli relativi al 2003, ma superiori a quelli indicati come programmatici nella risoluzione di luglio. La risoluzione approvata al Senato in relazione al DPEF 2003-2006 aveva comunque ribadito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2004 e 2005 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il

2003; 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 ai citati 31.000 mln nel 2004 ed a 28.500 mln nel 2005.

Da questo punto di vista si ricorda 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 1996-98 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'art. 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, modificata, sottolineando che i valori dei saldi fissati nel disegno di legge finanziaria presentato dal Governo sono comunque da assumere come limite da non peggiorare, per ciascuno degli anni compresi nel triennio, nel corso della sessione di bilancio presso il Senato. In riferimento alla prima lettura relativa alla sessione 2000-2002, 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 alla prima lettura relativa alla penultima sessione (2002), quando i saldi del secondo e terzo anno risultarono inferiori al primo anno, ma superiori a quelli

programmatici della risoluzione. Per la sessione in esame, peraltro, tali saldi si collocano all'interno di quelli di cui alla ripetuta Nota di aggiornamento.

In definitiva, l'orientamento nel complesso emerso in materia 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.

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

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

La risoluzione, come già ricordato, ha confermato l'operatività del vincolo di compensazione anche con riferimento agli effetti sul fabbisogno di cassa del settore statale, per i quali sono stati individuati obiettivi quantitativi per ognuno degli anni del triennio 2003-2005, nonché per gli esercizi successivi.

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 alle questioni (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 di indebitamento netto della pubblica amministrazione, grandezza alla quale sono riferiti i parametri di convergenza del trattato di Maastricht, - il DPEF 2003-2006 e la relativa risoluzione approvativa del luglio 2003 hanno posto obiettivi vincolanti per la manovra di bilancio 2003-2005, nonché per il successivo esercizio finanziario (2006), 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. 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 le transazioni nel momento in cui esse si realizzano (cioè 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 del vincolo dei cd. "coefficienti di realizzazione" ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti⁸.

Nella sessione per il 2003 in prima lettura presso la Camera dei deputati e successivamente presso il Senato della Repubblica il vincolo in questione non è stato previsto, anche se in prima lettura il Governo aveva posto il problema (v. Archivio procedurale, All. n. 6).

⁸ Cfr. sul punto i Documenti di base degli ultimi anni.

3. L'ampliamento dei criteri di inammissibilità degli emendamenti alla conformità ai Trattati europei.

Nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati è stato posto il problema della valutazione, ai fini dell'ammissibilità, di un emendamento (n. 43.1 dell'on. Tabacci), in materia di riserve valutarie della Banca d'Italia, sotto il profilo della sua compatibilità con i Trattati europei.

Merita qui di ricordare che, secondo il Presidente della Camera dei deputati, la verifica di ammissibilità va effettuata anche per quegli emendamenti che, pur essendo adeguatamente compensati o tali da avere effetti positivi ai fini del rispetto degli obiettivi e vincoli quantitativi fissati, confliggono con i principi fondamentali sui quali si regge l'ordinamento del sistema monetario europeo e il conseguente ordinamento della finanza pubblica in sede nazionale. Si tratta infatti dei principi che l'intero sistema delle regole sulla decisione di bilancio tende a tutelare e rispetto ai quali le stesse regole di ordine quantitativo tendono a porsi come strumenti rispetto ai fini e che dunque esigono una tutela analoga in termini di ammissibilità. L'emendamento in questione deve essere valutato pertanto anche alla stregua dei principi posti a presidio del funzionamento dell'Unione monetaria europea come cornice necessaria entro cui si assume la decisione di bilancio di ciascuno Stato membro. Sulla base di tale vaglio, la conclusione è stata che l'emendamento non è stato dichiarato "ammissibile alla luce dei

principi fondamentali posti alla base dell'attuale sistema di finanza pubblica" (v. Archivio procedurale, All. n. 9)

4. Il problema degli emendamenti modificativi delle norme di contabilità generale dello Stato

Sempre in materia di inammissibilità va segnalata l'interpretazione dell'articolo 128, comma 6, del Regolamento del Senato per la parte in cui si fa divieto di introdurre emendamenti volti a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato.

La decisione è stata in sintesi di ritenere ammissibili quegli emendamenti che, pur modificando formalmente la legge di contabilità di Stato, abbiano interessato però parti di essa riferite a materie diverse da quelle direttamente oggetto della sessione di bilancio. Nella fattispecie, trattavasi di norme riguardanti la copertura finanziaria delle leggi ordinarie. Il presupposto della pronuncia è dunque che le norme di contabilità generale dello Stato che non possono essere modificate con emendamenti e dunque con norme di cui ai disegni di legge finanziaria o di bilancio sono quelle che disciplinano gli istituti della sessione (v. Archivio procedurale, All. 15). Peraltro, anche presso la Camera dei deputati, in sede di esame preliminare del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, non era stata stralciata una norma anch'essa recante formale modifica della legge di contabilità generale dello Stato, anche in questo caso in riferimento a parti non riguardanti gli istituti di cui alla sessione di bilancio (cfr. art. 19 dell'A.C. 3200).

5. Problemi legati all'interpretazione dell'articolo 129, comma 3, del Regolamento del Senato

Già nel passato sono stati messi in luce alcuni problemi legati al rispetto dell'articolo 129, comma 3, del Regolamento.

Si ricorda al riguardo che la riforma della struttura del bilancio di cui alla legge n. 94 del 1997 ha notoriamente portato alla individuazione dell'oggetto del voto in tale sede nell'unità previsionale di base (UPB), che costituisce un aggregato di capitoli, i quali rimangono però l'unità elementare ai fini della gestione e della rendicontazione.

La Nota di variazioni che trasferisce in bilancio gli effetti della manovra approvata da un ramo del Parlamento giustamente traduce tali effetti nelle unità previsionali di base e, in relazione agli allegati della medesima Nota costituiti dai singoli stati di previsione, dissemina tali conseguenze anche sui singoli capitoli.

L'effetto delle due circostanze, ossia da un lato il riferimento del voto alla UPB e dall'altro la distribuzione di tali effetti a livello di capitolo (oltre che di UPB), ha posto dei problemi interpretativi in relazione all'articolo 129, comma 3, del Regolamento del Senato. Questa norma, infatti, nello stabilire il principio secondo cui in seconda lettura con il bilancio non possono essere modificate previsioni correlate a disposizioni del disegno di legge finanziaria, in quanto è in tale ultima sede che va effettuata la correzione, ha posto il problema delle modalità con cui considerare il caso di una UPB variata

solo in relazione ad alcuni capitoli ad essa sottostanti, in seguito al disegno di legge finanziaria. Il problema è in altre parole se considerare o meno modificabile in bilancio tale UPB, di cui solo una parte è stata variata da strumenti esterni rispetto al bilancio stesso. Da un lato, infatti, l'UPB risulta condizionata da strumenti diversi dal bilancio, dall'altro ciò è avvenuto solo in parte (ossia, per alcuni capitoli) e gli emendamenti non possono scendere nel dettaglio a quest'ultimo livello.

Dall'esame delle pronunzie di ammissibilità profferite nella sessione per il 1999 (si ricorda che il problema si può verificare solo in seconda lettura) è emerso l'orientamento secondo cui, nel caso in cui sotto una UPB insistano più capitoli solo alcuni dei quali variati da strumenti esterni al bilancio, la UPB in questione può essere modificata in bilancio, ovviamente nei limiti - se in diminuzione - della differenza tra l'importo complessivo e quello della somma tra "fattori legislativi" e oneri formalmente obbligatori. Naturalmente, è presumibile che diverso sarebbe stato l'orientamento se ad una UPB fosse corrisposto un unico capitolo variato al di fuori del bilancio.

Per quanto concerne la sessione per il 2001 va segnalato che, ai fini della valutazione degli emendamenti al ddl di bilancio ai sensi del citato articolo 129, comma 3, si è evitato, ove possibile, una interpretazione letterale di tale norma regolamentare, in base alla quale in bilancio in seconda lettura non possono essere modificate previsioni correlate a disposizioni del disegno di legge finanziaria.

Pertanto, gli emendamenti di incremento (e ove possibile, in diminuzione) di unità previsionali di base solo parzialmente determinate in legge finanziaria (articolato e tabelle) sono stati dichiarati ammissibili, in quanto riferiti alla quota che risulta determinata dal bilancio⁹.

Si tratta peraltro di problemi destinati ad accentuarsi in concomitanza con normative di diritto sostanziale contenute in legge finanziaria che determinino riduzioni di intere categorie (ad es. "consumi intermedi") in modo orizzontale e che quindi finiscono con l'interessare in alcuni casi gran parte delle UPB o dei capitoli delle spese di funzionamento.

In tali casi probabilmente rimane consigliabile seguire l'indirizzo improntato a flessibilità e ragionevolezza di cui al precedente citato, in quanto la conseguenza in caso contrario è che, data l'inammissibilità di emendamenti alle tabelle di bilancio per motivi di sede sia nella Commissione di settore (in quanto la UPB in questione risulta variata a seguito del disegno di legge finanziaria) sia in Commissione bilancio (in quanto l'emendamento riguarda il singolo stato di previsione), la questione finisce o con il non trovare la soluzione o con il trovarla nella sede del disegno di legge finanziaria con una norma *ad hoc*, come può essere stato il caso, ad esempio, dell'articolo 80, comma 51, della "finanziaria" 2003.

⁹ Cfr. Documento di base n. 30 di questo Servizio, marzo 2001, pag. 32 e 81 in riferimento all'allegato richiamato.

6. La questione delle modalità di esame del disegno di legge finanziaria

Come negli anni più recenti, anche al termine dell'esame del disegno di legge finanziaria 2003 si è accennato alla possibilità di una modifica delle relative procedure di approvazione, rinviando l'esame della questione al dibattito più generale che sulle questioni regolamentari si sarebbe tenuto alla ripresa dei lavori parlamentari¹⁰.

Il dibattito si è svolto il 21 e 22 gennaio 2003. Nel corso di esso sono state delineate alcune ipotesi di modifica del Regolamento del Senato in materia di sessione di bilancio, che possono essere sintetizzate nel rafforzamento dei pareri delle Commissioni di settore e del divieto di proporre in Assemblea materie nuove, nonché nel vincolo volto a configurare gli emendamenti da presentare in Assemblea come testi alternativi a quelli approvati dalla Commissione bilancio, facendo riferimento verosimilmente all'unità di misura costituita dall'articolo (v. Archivio procedurale, All. n. 19)

¹⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 21 dicembre 2002, pag. 133, in riferimento al messaggio del Presidente del Senato.

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

Le tavole, divise in tre blocchi per ciascuno degli anni del triennio, riportano le entrate finali, le spese finali, il risparmio pubblico, il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato. Sono riportati, anzitutto, separatamente, i valori relativi alla proposta complessiva iniziale del Governo (progetto di bilancio a legislazione vigente ed effetti del disegno di legge finanziaria), quindi, distintamente, le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, divise tra la fase di Commissione e quella d'Assemblea, in prima lettura (1^ Nota di variazioni) (pagg. 35-37), e, per somma, nel quadro di sintesi, riferito alla seconda lettura, non più modificata, i valori relativi al testo definitivamente approvato, con il medesimo dettaglio (pagg. 38-41). 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, si ha un peggioramento netto dei saldi a seguito dell'esame in prima lettura da parte della Camera dei deputati per 163 mln per il risparmio pubblico e 322 per il saldo netto da finanziare e per il ricorso al mercato. Sempre per il primo anno l'esame in seconda lettura ha migliorato il risparmio pubblico per 493 mln, così come il

saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato, entrambi migliorati per 161 mln.

Per il secondo e terzo anno (2004 e 2005) l'esame parlamentare, con le modifiche introdotte, comporta un miglioramento dei saldi, riconducibile, dal punto di vista quantitativo, essenzialmente all'esame in seconda lettura.

**Tabelle relative agli effetti finanziari
delle modifiche apportate dal Parlamento
alle proposte Governative**

NOTA DI VARIAZIONI 2003 - COMPETENZA

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB	MANOVRA	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
	2003	DLP		V Commiss.	Aula	
ENTRATE						
Tit. 1	340.189	1.522	341.711	- 396	380	341.695
Tit. 2	21.887	2.000	23.887	-	-	23.887
Tit. 3	5.200	975	6.175	-	-	6.175
<i>Entrate finali</i>	367.276	4.497	371.773	-396	380	371.756
SPESE						
Tit. 1 (netto interessi)	287.387	1.270	288.657	- 415	562	288.804
Interessi	78.598	33	78.631	-	-	78.631
Tit. 2	49.696	2.388	52.084	-	159	52.243
<i>Spese finali</i>	415.681	3.691	419.372	- 415	721	419.678

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-3.909	2.218	-1.691	19	-182	-1.854
--------------------	--------	-------	--------	----	------	--------

Saldo netto da finanziare	-48.405	806	-47.600	19	-341	-47.922
---------------------------	---------	-----	---------	----	------	---------

Ricorso al mercato	-272.431	639	-271.792	19	-341	-272.114
--------------------	----------	-----	----------	----	------	----------

Fonte RGS

NOTA DI VARIAZIONI 2004
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2004	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
				V Commis.	Aula	
Entrate						
Tit. 1	353.517	- 4.208	349.309	- 426	313	349.196
Tit. 2	22.478	-	22.478	-	-	22.478
Tit. 3	1.850	75	1.925	-	-	1.925
Entrate finali	377.845	- 4.133	373.711	- 426	313	373.598
Spese						
Tit. 1	368.483	2.165	370.648	- 515	708	370.841
Tit. 2	47.554	- 2.713	44.841	-	71	44.912
Spese finali	416.038	- 549	415.489	- 515	779	415.753
- di cui:						
Interessi	80.868	33	80.901	-	-	80.901

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	7.512	- 6.373	1.139	89	- 395	832
Saldo netto da finanziare	- 38.193	- 3.585	- 41.778	89	- 456	- 42.155
Ricorso al mercato	- 275.046	- 3.752	- 278.798	89	- 456	- 279.175

Fonte RGS

NOTA DI VARIAZIONI 2005
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2005	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
				V Commiss.	Aula	
Entrate						
Tit. 1	370.149	- 4.178	365.971	- 423	355	365.904
Tit. 2	23.081	-	23.081	-	-	23.081
Tit. 3	818	75	893	-	-	893
Entrate finali	394.048	- 4.103	389.945	- 423	355	389.878
Spese						
Tit. 1	371.607	2.541	374.148	- 510	751	374.389
Tit. 2	34.712	17.614	52.327	-	71	52.398
Spese finali	406.320	20.155	426.475	- 510	822	426.787
- di cui:						
Interessi	82.492	5	82.497	-	-	82.497

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	21.623	- 5.719	14.904	87	- 396	14.596
Saldo netto da finanziare	- 12.271	- 24.258	- 36.530	87	- 467	- 36.909
Ricorso al mercato	- 267.485	- 24.311	- 291.796	87	- 467	- 292.175

Fonte RGS

QUADRO DI SINTESI

BILANCIO 2003 - COMPETENZA

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2003 + NOTE PRECEDENTI	Discussione parlamentare		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
ENTRATE				
Tit. 1 Tributarie	341.695	52	573	342.320
Tit. 2 Extra-tributarie	23.887	0	0	23.887
Tit. 3 Alienazione, ecc	6.175	0	0	6.175
<i>Entrate finali</i>	371.756	52	573	372.382
SPESE				
Tit. 1 Correnti (netto interessi)	288.804	221	-88	288.936
<i>Interessi</i>	78.631	0	0	78.631
Tit. 2 Conto capitale	52.243	-43	375	52.575
<i>Spese finali</i>	419.678	178	287	420.143

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-1.854	-168	661	-1.361
Saldo netto da finanziare	-47.922	-126	287	-47.761
Ricorso al mercato	-272.114	-126	287	-271.953

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	19.887	-	-	19.887
spesa	25.647	-	-	25.647

Fonte RGS

QUADRO DI SINTESI
BILANCIO 2003 - CASSA

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2003 + NOTE PRECEDENTI	Discussione parlamentare		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
ENTRATE				
Tit. 1 Tributarie	336.210	52	573	336.835
Tit. 2 Extra-tributarie	22.209	-	-	22.209
Tit. 3 Alienazione, ecc. al netto dei regola	6.175	-	-	6.175
<i>Entrate finali</i>	364.594	52	573	365.219
SPESE				
Tit. 1 Correnti (netto interessi) <i>Interessi</i>	303.678	221	- 88	303.810
	78.634	-	-	78.634
Tit. 2 Conto capitale <i>Spese finali</i>	57.983	- 43	375	58.315
	440.294	178	287	440.759

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	- 23.893	- 168	661	- 23.400
Saldo netto da finanziare	- 75.701	- 126	287	- 75.540
Ricorso al mercato	- 299.893	- 126	287	- 299.732

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	19.887	-	-	19.887
spesa	25.647	-	-	25.647

Fonte RGS

**QUADRO DI SINTESI
BILANCIO 2004**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2004 + NOTE PRECEDENTI	Discussione parlamentare		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
Entrate				
Tit. 1 Tributarie	349.196	234	752	350.182
Tit. 2 Extra-tributarie	22.478	-	-	22.478
Tit. 3 Alienazione, ecc.	1.925	-	-	1.925
Entrate finali	373.598	234	752	374.584
Spese				
Tit. 1 Correnti	370.841	409	58	371.192
Tit. 2 Conto capitale	44.912	43	118	44.987
Spese finali	415.753	366	60	416.179
- di cui:				
Interessi	80.901	-	-	80.901

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	832	- 175	810	1.467
Saldo netto da finanziare	- 42.155	- 132	692	- 41.595
Ricorso al mercato	- 279.175	- 132	692	- 278.615

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie

entrata	19.887	-	-	19.887
spesa	24.730	-	-	24.730

Fonte RGS

**QUADRO DI SINTESI
BILANCIO 2005**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2005 + NOTE PRECEDENTI	Discussione parlamentare		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
Entrate				
Tit. 1 Tributarie	365.904	315	836	367.055
Tit. 2 Extra-tributarie	23.081	-	-	23.081
Tit. 3 Alienazione, ecc.	893	-	-	893
Entrate finali	389.878	315	836	391.029
Spese				
Tit. 1 Correnti	374.389	497	- 99	374.787
Tit. 2 Conto capitale	52.398	- 49	116	52.464
Spese finali	426.787	448	17	427.252
- di cui:				
Interessi	82.497	-	-	82.497

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	- 14.596	- 181	935	15.349
Saldo netto da finanziare	- 36.909	- 132	819	- 36.223
Ricorso al mercato	- 292.175	- 132	819	- 291.488

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie

entrata	19.887	-	-	19.887
spesa	24.987	-	-	24.987

Fonte RGS

ARCHIVIO PROCEDURALE

(SCHEDE)

INDICE

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DPEF 2003-2006 - RISOLUZIONI
DI INDIRIZZO - FABBISOGNO DI CASSA DEL SETTORE STATALE -
SALDO NETTO DA FINANZIARE**

(Doc. n.1)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DPEF 2003-2006 - NOTA DI
AGGIORNAMENTO - RISOLUZIONI DI INDIRIZZO**

(Doc. n. 2)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DDL FINANZIARIA 2003 -
CONTENUTO PROPRIO - COPERTURA FINANZIARIA - PARERE
DELLA COMMISSIONE BILANCIO CAMERA**

(Doc. n. 3)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DDL FINANZIARIA -
EMENDAMENTI - TABELLE - COEFFICIENTI DI REALIZZAZIONE**

(Doc. n. 4)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DDL FINANZIARIA -
EMENDAMENTI - PRESENTAZIONE ED AMMISSIBILITA' -
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTA DELLA V^ C.P. DELLA
CAMERA**

(Doc. n. 5)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - INAMMISSIBILITA' DI
EMENDAMENTI - ORDINAMENTO DEL SISTEMA MONETARIO
EUROPEO - TRATTATI EUROPEI**

(Doc. n. 6)

MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DOCUMENTI DI BILANCIO - EMENDAMENTI - AMMISSIBILITA' - PRESIDENTE DELLA CAMERA - DISCORSO INTRODUTTIVO ALLA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA
(Doc. n. 7)

MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DDL FINANZIARIA - COPERTURA FINANZIARIA - PARERE DELLA COMMISSIONE BILANCIO AL PRESIDENTE DEL SENATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 126, COMMA 4 DEL REGOLAMENTO - COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DEL SENATO
(Doc. n. 8)

MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DOCUMENTI DI BILANCIO - EMENDAMENTI - PRESENTAZIONE ED AMMISSIBILITA' - COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA 5a C.P. DEL SENATO
(Doc. n. 9)

MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - REGOLAMENTO DEL SENATO, ARTICOLO 128, COMMA 6 - EMENDAMENTI RIGUARDANTI NORME DI CONTABILITA' DI STATO
(Doc. 10)

MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - RICHIAMO AL REGOLAMENTO - COPERTURA DDL FINANZIARIA - MIGLIORAMENTO RISPARMIO PUBBLICO - DM TAGLIA SPESE
(Doc. n. 11)

MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DOCUMENTI DI BILANCIO - EMENDAMENTI - AMMISSIBILITA' - PRESIDENTE DEL SENATO - DISCORSO INTRODUTTIVO ALLA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA
(Doc. n. 12)

PROCEDURE DI BILANCIO - RAZIONALIZZAZIONE - SESSIONE DI BILANCIO - IPOTESI DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO
(Doc. n. 13)

MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DPEF 2003-2006 - RISOLUZIONI DI INDIRIZZO - FABBISOGNO DI CASSA DEL SETTORE STATALE - SALDO NETTO DA FINANZIARE

Le risoluzioni sul DPEF per gli anni 2003-2006, approvate dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati rispettivamente il 24 luglio e 25 luglio 2002 individuano, in particolare, i seguenti impegni per il Governo, in relazione agli obiettivi di finanza pubblica ed all'articolazione della manovra di finanza pubblica per il 2003:

- stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare per il 2003, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 36.000 milioni di euro e, per il 2004 e per il 2005, 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 31.000 milioni di euro per il 2004 e a 28.500 milioni di euro per il 2005;
- mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite di 30.600 milioni di euro per il 2003, di 28.300 milioni di euro per il 2004 e di 27.000 milioni di euro per il 2005 e per gli anni successivi;
- ricondurre l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche verso allo 0,8 per cento del PIL nel 2003 e allo 0,3 per cento nel 2004, e a pervenire ad un avanzo pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2005 e allo 0,2 per cento nel 2006;
- conseguire un avanzo primario del conto delle amministrazioni pubbliche, in percentuale di PIL, in misura pari al 5,1 per cento nel 2003, al 5,5 per cento nel 2004, al 5,8 per cento nel 2005 e al 5,7 per cento nel 2006;
- mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 104,5 per cento nel 2003, al 99,8 per cento nel 2004, al 97,1 per cento nel 2005, ed al 94,4 per cento nel 2006;

- considerare come provvedimenti collegati i disegni di legge di coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, nei termini delle risoluzioni approvate dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato il 4 giugno 2002.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 24 luglio 2002, Allegato A (v. all. n. 1)

CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 25 luglio 2002, Allegato A

MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DPEF 2003-2006 - NOTA DI AGGIORNAMENTO - RISOLUZIONI DI INDIRIZZO

Con riferimento alla Nota di aggiornamento al DPEF 2003-2006, presentata dal Governo in data 30 settembre 2002, il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati hanno approvato, rispettivamente in data 8 e 3 ottobre 2002, una risoluzione che approva i nuovi obiettivi di finanza pubblica indicati dal Governo, e lo impegna ad operare affinché le misure di riduzione della pressione fiscale e le politiche di riforme strutturali da intraprendere siano orientate al rilancio dello sviluppo e dell'occupazione, con particolare attenzione alle fasce di reddito medio-basso.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 8 ottobre 2002 (v. all. n. 2)

CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 3 ottobre 2002 (v. all. n. 3)

Nota:

In particolare, la Nota di aggiornamento fissa la previsione di crescita del PIL per il 2002 allo 0,6 per cento, in luogo dell'1,3 per cento indicato nel DPEF presentato a luglio

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DDL FINANZIARIA 2003 -
CONTENUTO PROPRIO - COPERTURA FINANZIARIA - PARERE
DELLA COMMISSIONE BILANCIO CAMERA**

La Commissione bilancio della Camera, esaminato il disegno di legge finanziaria ai fini del parere previsto dall'articolo 120, comma 2, del Regolamento, ritiene:

- che sia assicurata la copertura della legge finanziaria e che venga rispettato il vincolo del rispetto del saldo netto da finanziare stabilito dalla risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria;
- che alcune disposizioni siano estranee al contenuto proprio della legge finanziaria, in quanto rivestono carattere ordinamentale, ovvero operano un rifinanziamento per gli anni 2004-2005 di una legge che non prevede un espresso rinvio alla tabella D.

Riferimenti:

CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 2 ottobre 2002, V[^] C.p. (v. all. n. 4)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DDL FINANZIARIA -
EMENDAMENTI - TABELLE - COEFFICIENTI DI REALIZZAZIONE**

In relazione al regime di ammissibilità degli emendamenti sui documenti di bilancio, il rappresentante del Governo fa presente che è necessario tenere conto del fatto che lo stesso importo di competenza può dar luogo a diverse effetti di cassa con riferimento alla diversa spendibilità delle somme, a seconda che si tratti di autorizzazione definitive a spendere o di accantonamenti da tradurre in legge; afferma quindi che gli aumenti di spesa sull'articolato, sulla Tabella 1, sulla Tabella C o sulla Tabella D del disegno di legge finanziaria, compensati da corrispondenti riduzioni delle Tabelle A e B, sulla base di un rapporto di 50 a 100 per il 2003, di 75 a 100 per il 2004, di 100 a 100 per il 2005.

Il Presidente della Commissione Bilancio della Camera ricorda tuttavia che la valutazione in ordine all'ammissibilità degli emendamenti è di competenza della Presidenza della Commissione stessa; ritiene quindi di confermare la prassi seguita a partire dall'anno 2000, secondo cui, con riferimento al valore degli importi iscritti negli accantonamenti delle Tabelle A e B utilizzabili per finalità di copertura, il rapporto di utilizzo è pari al 100 per 100 per tutti gli anni considerati dal bilancio triennale.

Riferimenti:

CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 16 ottobre 2002 (v. all. nn. 6 e 7)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DDL FINANZIARIA -
EMENDAMENTI - PRESENTAZIONE ED AMMISSIBILITA' -
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA V^ C.P. DELLA
CAMERA**

I criteri generali che verranno adottati per la valutazione degli emendamenti al disegno di legge finanziaria, vengono esplicitati dal Presidente della Commissione bilancio della Camera dei deputati con riferimento ai limiti di contenuto, al vincolo di compensatività, all'allegato 1 (articolo 34, comma 1), recante l'elenco delle autorizzazioni legislative di spesa che confluiscono nel Fondo per le aree sottoutilizzate, all'articolo 41, che approva la Tabella 1 allegata al disegno di legge, contenente limiti di impegno autorizzati per agevolare lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione, all'allegato 2, che indica gli stanziamenti relativi a comparti omogenei di spesa per investimenti che confluiscono negli appositi Fondi istituiti negli stati di previsione di ciascun Ministero, alle Tabelle A e B, alla Tabella C e alla Tabella D.

Riferimenti:

CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 16 ottobre 2002, V^ C.p. (v. all. n. 7)

MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - INAMMISSIBILITA' DI EMENDAMENTI - ORDINAMENTO DEL SISTEMA MONETARIO EUROPEO - TRATTATI EUROPEI

Il Presidente della Camera, in risposta alla richiesta del Presidente della Commissione bilancio in merito ai criteri da adottare per la verifica di ammissibilità di emendamenti ai disegni di legge finanziaria e di bilancio, esprime l'avviso che tale verifica debba certamente tenere conto dell'ordinamento del sistema monetario europeo. Conseguentemente, non ritiene ammissibile l'emendamento Tabacci 43.1 sull'utilizzazione delle riserve valutarie della Banca d'Italia ai fini della riduzione del debito pubblico, in quanto esso non appare conforme alle procedure previste dai Trattati con riguardo alle decisioni in ordine alle riserve valutarie nell'ambito del Sistema europeo delle banche centrali.

Riferimenti:

CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 23 ottobre 2002, V[^] C.p. (v. all. n. 9)

Nota:

L'intenzione di richiedere il parere in oggetto al Presidente della Camera era stata manifestata dal Presidente della Commissione bilancio il 22 ottobre 2002 (v. all. n. 8)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DOCUMENTI DI BILANCIO -
EMENDAMENTI - AMMISSIBILITA' - PRESIDENTE DELLA
CAMERA - DISCORSO INTRODUTTIVO ALLA DISCUSSIONE IN
ASSEMBLEA**

Il Presidente della Camera, prima dell'inizio dell'esame degli articoli del disegno di legge di bilancio, ricorda che risultano inammissibili gli emendamenti volti a modificare, in aumento o in diminuzione, la consistenza di unità previsionali di base la cui dotazione risulti determinata da norme di legislazione sostanziale o si riferisca a spese di carattere obbligatorio.

Prima dell'esame degli articoli del disegno di legge finanziaria, il Presidente ricorda che la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti viene effettuata sulla base dei criteri interpretativi consolidatisi con riferimento alle regole stabilite dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 208 del 1999, sia per quanto riguarda il vincolo di compensatività delle proposte emendative che per le prescrizioni attinenti al contenuto proprio della legge finanziaria.

Riferimenti:

CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 4 novembre 2002 (v. all. nn. 10 e 11)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DDL FINANZIARIA -
COPERTURA FINANZIARIA - PARERE DELLA COMMISSIONE
BILANCIO AL PRESIDENTE DEL SENATO AI SENSI
DELL'ARTICOLO 126, COMMA 4 DEL REGOLAMENTO -
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DEL SENATO**

Il Presidente del Senato, sentito il parere espresso dalla 5a C.p, e preso atto della posizione assunta in materia dal Governo, comunica, con riguardo a quanto disposto dall'articolo 126, comma 4, del Regolamento, comunica che il disegno di legge finanziaria per il 2003 risulta coerente con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente. Dichiaro quindi che, rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2003-2006, e sulla relativa Nota di aggiornamento, la discussione parlamentare deve garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge finanziaria in termini di competenza del bilancio dello Stato, di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 14 novembre 2002, 5a C.p. (v. all. n. 12) e *Resoconto sommario e stenografico*, 14 novembre 2002 (v. all. n. 13)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DOCUMENTI DI BILANCIO -
EMENDAMENTI - PRESENTAZIONE ED AMMISSIBILITA'-
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA 5a C.P. DEL SENATO**

Il Presidente della 5a C.p. enuncia le regole di ammissibilità degli emendamenti relativi ai documenti di bilancio, finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del DPEF 2003-2006. In particolare, con riguardo al contenuto del disegno di legge finanziaria, si tiene conto delle novità introdotte dalla legge n. 208 del 1999. Con riferimento agli emendamenti al disegno di legge di bilancio, essi devono essere riferiti ad unità previsionali di base e non contenere riferimenti a capitoli.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 19 novembre 2002 (v. all. n. 14)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - REGOLAMENTO DEL
SENATO, ARTICOLO 128, COMMA 6 - EMENDAMENTI
RIGUARDANTI NORME DI CONTABILITA' GENERALE DELLO
STATO**

Nel corso dell'esame dell'articolo 20 del disegno di legge finanziaria presso la Commissione bilancio del Senato viene ritenuto ammissibile un emendamento volto a modificare la legge n. 468 del 1978, in relazione al regime di copertura delle leggi ordinarie; il Presidente della Commissione ricorda infatti che le norme che vietano la modifica, durante la sessione di bilancio, delle leggi di contabilità sono finalizzate ad evitare che se ne modifichino quelle parti che disciplinano gli istituti della sessione stessa.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 dicembre 2002 e *Resoconto sommario e stenografico*, 19 dicembre 2002 (v. all. n. 15)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - RICHIAMO AL
REGOLAMENTO - COPERTURA DDL FINANZIARIA -
MIGLIORAMENTO RISPARMIO PUBBLICO - D.M. "TAGLIA SPESE"**

Nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria presso l'Assemblea del Senato, viene effettuato un richiamo al Regolamento, con riferimento alla copertura del disegno di legge finanziaria ed al taglio della spesa per il 2002, operato attraverso il decreto ministeriale attuativo del cosiddetto decreto-legge taglia spese; ciò in relazione alla circostanza che alla copertura stessa concorre anche il miglioramento del risparmio pubblico (che risulterebbe modificato, in conseguenza del citato D.M.).

Il Presidente del Senato afferma che i saldi di bilancio non vengono modificati, in quanto il decreto si limita a restringere l'impegnabilità delle somme stanziare; asserisce inoltre che, ai fini della copertura del disegno di legge finanziaria, il parametro di riferimento è costituito dall'assestamento, che costituisce l'ultimo dato certificato.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 dicembre 2002 e *Resoconto sommario e stenografico*, 10 dicembre e 19 dicembre 2002 (v. all. n. 16)

**MANOVRA DI BILANCIO 2003-2005 - DOCUMENTI DI BILANCIO -
EMENDAMENTI - AMMISSIBILITA' - PRESIDENTE DEL SENATO -
DISCORSO INTRODUTTIVO ALLA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA**

Il Presidente del Senato, prima dell'inizio dell'esame degli articoli del disegno di legge di bilancio, dichiara l'inammissibilità di alcuni emendamenti, in quanto volti a modificare previsioni di bilancio correlate a disposizioni contenute nella legge finanziaria, come risultante dalla Nota di variazioni approvata dalla Camera dei deputati.

Il Presidente, prima di procedere all'esame degli articoli del disegno di legge finanziaria, ricorda che con la votazione dell'articolo 1 verranno approvati i valori relativi al saldo netto da finanziare ed al livello massimo del ricorso al mercato finanziario; gli emendamenti ai successivi articoli dovranno quindi essere compensati con mezzi diversi dalla variazione di tali saldi differenziali. L'eventuale approvazione di emendamenti non preclude la discussione e votazione, nell'ambito delle parti non ancora approvate, di eventuali altre proposte emendative che utilizzino, con criteri di compensazione e fino a concorrenza, le variazioni di spesa risultanti dagli emendamenti precedentemente approvati.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 11 dicembre 2002 (v. all. nn. 17 e 18)

PROCEDURE DI BILANCIO - RAZIONALIZZAZIONE - SESSIONE DI BILANCIO - IPOTESI DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

Al termine della sessione di bilancio, vengono avanzate alcune ipotesi di modifica del Regolamento del Senato in materia di procedure di bilancio, ispirate a criteri di razionalizzazione e basate su una netta distinzione delle funzioni della 5a C.p. - che potrebbe vagliare, anche nel dettaglio, tutte le proposte di modifica - rispetto a quelle dell'Aula, che dovrebbe invece discutere solo le linee generali dei documenti in questione.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 22 gennaio 2003 (v. all. n. 19)

ARCHIVIO PROCEDURALE

(ALLEGATI)

DPEF 2003-2006 (DOC. LVII, N. 2)

Risoluzione approvata dal Senato l'8 ottobre 2002¹

Il Senato della Repubblica,

(*omissis*)

impegna il Governo:

(*omissis*)

II) per quanto riguarda gli obiettivi di finanza pubblica:

a) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare per il 2003, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 36.000 milioni di euro e, per il 2004 e per il 2005, 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 31.000 milioni di euro per il 2004 ed a 28.500 milioni di euro per il 2005;

b) a mantenere il fabbisogno di cassa nel settore statale entro il limite di 30.600 milioni di euro per il 2003, di 28.300 milioni di euro per il 2004 e di 27.000 milioni di euro per il 2005 e per gli anni successivi;

c) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari allo 0,8 per cento del PIL nel 2003; allo 0,3 per cento nel 2004 e a pervenire ad un avanzo pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2005 e allo 0,2 per cento del PIL nel 2006;

d) a conseguire un avanzo primario del conto delle amministrazioni pubbliche, in percentuale di PIL, in misura pari al 5,1 per cento nel 2003, al 5,5 per cento nel 2004, al 5,8 nel 2005 e al 5,7 nel 2006;

e) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 104,5 per cento nel 2003, al 99,8 per cento nel 2004, al 97,1 per cento nel 2005 ed al 94,4 per cento nel 2006;

III) con riferimento all'articolazione della manovra di finanza pubblica per il 2002:

a) a presentare un disegno di legge finanziaria che, oltre al contenuto necessario stabilito dalla legge di contabilità generale dello Stato:

contenga le disposizioni dirette ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di saldo indicati nella presente risoluzione e il rispetto del vincolo di copertura degli oneri di natura corrente;

fissi in un contesto unitario il complesso delle regole dirette ad assicurare il concorso di tutti i livelli di governo al rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità e di crescita;

provveda a impostare nei suoi tipici settori di intervento normativo (fisco, pubblico impiego, sanità e investimenti pubblici) politiche legislative fin dall'origine predisposte a rispettare e a promuovere lo spazio per l'esercizio delle nuove competenze delle autonomie territoriali in una cornice unitaria, a parità di effetti finanziari e comunque garantendo il conseguimento degli obiettivi di crescita nella stabilità che informano l'azione di governo;

concorra all'attuazione degli interventi di riforma da realizzare nell'arco della legislatura, regolandone gli aspetti aventi effetti finanziari nell'ambito di una rafforzata politica annuale di bilancio e nel rispetto dei presidi posti a tutela degli equilibri di finanza pubblica;

¹ L'analoga risoluzione, approvata dalla Camera dei deputati il 25 luglio 2002, è, per le parti riportate, di contenuto sostanzialmente identico.

organizzi l'articolato in titoli, capi e articoli omogenei rigorosamente conformi al suo contenuto proprio secondo le nuove competenze dello Stato centrale e le concrete finalità indicate nel DPEF approvato dalle risoluzioni parlamentari, con esclusione di interventi meramente ordinamentali non strettamente connessi e di interventi non di competenza statale o comunque microsettoriali e localistici, e curando la redazione di un indice, in allegato alla relazione al disegno di legge;

b) posto che i provvedimenti di riforma strutturale presentati dal Governo con riferimento diretto o indiretto alla manovra di finanza pubblica per l'anno 2002 prefigurano l'attuazione di interventi di ampio respiro, destinati ad esplicitare pienamente la propria efficacia lungo l'intero arco della presente legislatura, a considerare come provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2003, i disegni di legge collegati attualmente all'esame del Parlamento e gli ulteriori provvedimenti che il Governo presenterà a correzione o integrazione delle medesime riforme strutturali con stretta connessione alle misure già varate;

c) a considerare altresì come provvedimenti collegati i disegni di legge di coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, nei termini indicati nelle risoluzioni approvate dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato il 4 giugno scorso.

(6-00020) n. 2.

SCHIFANI, NANIA, D'ONOFRIO, MORO

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

NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DPEF 2003-2006

Risoluzione approvata dal Senato l'8 ottobre 2002

Il Senato,

esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2003-2006;
constatata la rilevante incertezza del quadro macroeconomico interno e internazionale;
rilevato l'impegno del Governo a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, seppur nel mutato contesto economico nazionale e internazionale,
approva la Nota di aggiornamento con i relativi obiettivi e impegna il Governo ad operare affinché le misure di riduzione della pressione fiscale e le politiche di riforme strutturali da intraprendere siano orientate al rilancio dello sviluppo e dell'occupazione, garantendo così una migliore protezione degli strati più deboli della società.

Schifani, Nania, D'Onofrio, Moro

NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DPEF 2003-2006**Risoluzione approvata dalla Camera il 3 ottobre 2002**

- La Camera, esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di Programmazione economico finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2003-2006; considerato che la revisione di alcune delle stime ivi contenute, sia per quanto concerne il quadro macroeconomico che per quanto riguarda gli obiettivi di finanza pubblica, si giustifica essenzialmente in ragione del forte rallentamento dell'economia mondiale; tenuto conto del fatto che anche le più autorevoli istituzioni internazionali stanno procedendo ad una revisione al ribasso delle previsioni di crescita relativamente a tutti i Paesi membri dell'Unione economica e monetaria, in termini coerenti con quelli prospettati nella Nota di aggiornamento; considerato che per alcuni dei maggiori partner europei si evidenziano scostamenti più vistosi rispetto a quelli riscontrati per l'Italia; preso atto, in particolare, che al rallentamento del tasso di crescita degli scambi internazionali, tradottosi, per il nostro Paese, in una decelerazione del tasso di sviluppo delle esportazioni, si è accompagnato un appiattimento della dinamica della domanda interna, con particolare riferimento ai consumi e agli investimenti; apprezzato l'impegno del Governo volto a garantire, mediante l'adozione di specifiche misure, il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonostante il perdurare della situazione oggettivamente critica dell'economia nazionale e internazionale; tenuto conto degli effetti positivi che, ai fini della positiva evoluzione del ciclo e della ripresa dei consumi e degli investimenti, potranno derivare dall'avvio dei provvedimenti recentemente adottati dal Governo che opportunamente ha evitato l'adozione di una manovra di tipo tradizionale, che avrebbe aggravato ulteriormente le condizioni generali dell'economia; dato atto al Governo dell'inserimento, nell'ambito del disegno di legge finanziaria per il 2003, di importanti misure volte a tradurre concretamente specifici impegni programmatici, quali l'avvio della riforma fiscale, il contenimento della spesa, la definizione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e l'individuazione di modalità innovative per il finanziamento delle opere infrastrutturali; approva la Nota di aggiornamento e impegna il Governo a proseguire nell'attuazione degli interventi già prospettati nel DPEF del luglio scorso e volti alla introduzione di sgravi fiscali alle famiglie ed ai soggetti deboli, di contenimento e di riqualificazione delle spese, di miglioramento delle condizioni strutturali del mercato del lavoro e di attivazione di nuovi investimenti, in modo da promuovere una rapida e duratura ripresa economica a maggiore tutela e garanzia di tutti i livelli sociali, con particolare attenzione alle fasce di reddito medio-basso.

• Alberto Giorgetti, Casero, Pagliarini, Peretti

**PARERE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 120, COMMA 2,
DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA, SUL CONTENUTO
DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA**

Commissione bilancio Camera - 2 ottobre 2002 (resoconto sommario)

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del regolamento, allorché il disegno di legge finanziaria è presentato alla Camera, il Presidente della Camera effettua, sentito il parere della Commissione bilancio, il vaglio preliminare del contenuto del disegno di legge e ove riscontri disposizioni estranee al suo oggetto, così come definito dalla legislazione vigente, ne comunica lo stralcio all'Assemblea. L'esame preliminare del Presidente della Camera investe due profili (entrambi evidenziati dalla legge n. 4698 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 e dalla legge n.208 del 1999): il primo riguarda gli aspetti connessi alla copertura della legge finanziaria e al rispetto del vincolo del rispetto del saldo netto da finanziare stabilito dalla risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria; il secondo riguarda i limiti di contenuto.

(omissis)

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, formula quindi la seguente proposta di parere:
«La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2003 (A.C. 3120) ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento; constatato che il disegno di legge, sotto il profilo del rispetto dell'articolo 11, commi 5 e 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni:

a) assicura copertura ai maggiori oneri correnti da esso recati senza peggiorare il risparmio pubblico a legislazione vigente, come determinato sulla base delle previsioni assestate per il 2002 risultanti dalla modifica al disegno di legge di assestamento proposta dal Governo al Senato e sulla base del tasso di crescita del prodotto interno lordo previsto per gli anni 2003, 2004 e 2005 previsto dalla nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 2003-2006, presentata dal Governo il 30 settembre 2002;

b) stabilisce un limite di saldo netto da finanziare per il 2003, quale risultante dal quadro contabile, al netto delle regolazioni debitorie e contabili, coerente con le indicazioni del Documento di programmazione economico-finanziaria per il 2003-2006, come approvate dal Senato e dalla Camera con apposite risoluzioni in data 24 e 25 luglio 2002 e successivamente modificate dalla nota di aggiornamento al medesimo Documento presentata in data 30 settembre 2002;

RITIENE

il disegno di legge di finanziaria per il 2003 conforme alle disposizioni in materia di copertura finanziaria stabiliti dalla vigente legislazione contabile; esaminato altresì il disegno di legge sulla base delle disposizioni che definiscono il contenuto proprio delle legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della citata legge n. 468 del 1978;

RITIENE

estraneae al contenuto proprio della legge finanziaria le seguenti disposizioni: - il comma 3 dell'articolo 42, che prevede il trasferimento al Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, delle spese relative alla Commissione per le adozioni internazionali (articolo 9 della legge 31 dicembre 1998, n. 476) ed al coordinamento delle attività di contrasto alla pedofilia (articolo 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269). La disposizione non appare riconducibile al contenuto proprio della legge finanziaria, trattandosi di disposizione meramente ordinamentale, priva di un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di finanza pubblica (articolo 11, comma 3, lettera *i-bis*, della legge n. 468 del 1978); - il rifinanziamento per gli anni 2004 e 2005 dell'autorizzazione di spesa relativa alla realizzazione della Biblioteca europea di Milano, di cui alla Tabella D allegata al disegno di legge (Ministero per i beni e le attività culturali, legge n. 400 del 2000). L'articolo 11, comma 3, lettera *f*), della legge n. 468 del 1978, rimette alla tabella D: *a*) il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale e per le quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza; *b*) il rifinanziamento, qualora la legge che ha autorizzato la spesa originaria contenga un espresso rinvio alla Tabella D, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale. Poiché la legge n. 400 del 2000 non contiene il rinvio espresso di cui alla precedente lettera *b*), il rifinanziamento dell'intervento di spesa può essere disposto limitatamente all'anno 2003».

Nessun altro chiedendo di parlare, la Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

**STRALCIO DI DISPOSIZIONI ESTRANEE AL CONTENUTO PROPRIO
DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA AI SENSI DELL'ARTICOLO
120, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO**

Assemblea Camera - 3 ottobre 2002

PRESIDENTE. Esaminato, ai sensi del comma 2 dell'articolo 120 del regolamento, il disegno di legge finanziaria, sentito il parere della V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione, comunico che le seguenti disposizioni contenute nel testo presentato dal Governo risultano estranee all'oggetto del medesimo così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato: articolo 42, comma 3, che prevede il trasferimento al Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, delle spese relative alla Commissione per le adozioni internazionali ed al coordinamento delle attività di contrasto alla pedofilia, trattandosi di disposizione meramente ordinamentale, priva di un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di finanza pubblica ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-bis*), della legge n. 468 del 1978; la disposizione è pertanto stralciata; il rifinanziamento per gli anni 2004 e 2005 dell'autorizzazione di spesa relativa alla realizzazione della Biblioteca europea di Milano, di cui alla Tabella D allegata al disegno di legge (Ministero per i beni e le attività culturali, legge n. 400 del 2000). Poiché infatti la legge n. 400 del 2000 non rimette espressamente alla citata Tabella D il rifinanziamento dell'intervento di spesa in questione, il rifinanziamento medesimo deve intendersi disposto limitatamente all'anno 2003, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *f*), della legge n. 468 del 1978.

COEFFICIENTI DI REALIZZAZIONE**Commissione bilancio Camera - 16 ottobre 2002**

Il sottosegretario Giuseppe VEGAS fa presente che per un'appropriata gestione degli emendamenti è necessario tener conto del fatto che lo stesso importo di competenza può dare luogo a diversi effetti di cassa in relazione alla diversa spendibilità delle somme, a seconda che si tratti di autorizzazioni definitive a spendere o di accantonamenti da tradurre in legge. In relazione ai tempi di approvazione dei provvedimenti legislativi e ai tempi amministrativi necessari per l'iscrizione in bilancio delle somme destinate al finanziamento delle nuove iniziative di spesa, lo spostamento di stanziamenti di competenza può avvenire con le seguenti correzioni: aumenti di spesa sull'articolato, sulla tabella 1, sulla Tabella C o sulla Tabella D del disegno di legge finanziaria, compensati da corrispondenti riduzioni delle Tabelle A e B, possono avvenire sulla base di un rapporto di 50 a 100 per il 2003, di 75 a 100 per il 2004, di 100 a 100 per il 2005. Relativamente all'eventuale utilizzo degli accantonamenti finalizzati all'aumento dell'indennità di disoccupazione, il rapporto è di 100 a 100 per tutti gli anni considerati dal bilancio triennale. Fa inoltre presente che il fondo di riserva di Tabella C, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge n. 468 del 1978, è stato quantificato in maniera assolutamente incompressibile, tenendo conto delle riduzioni apportate nel corso degli ultimi anni alle dotazioni degli enti ed organismi di Tabella C. Pertanto eventuali emendamenti riduttivi di tale fondo di riserva sono, ad avviso del Governo, tecnicamente improponibili.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricordato che la valutazione in ordine all'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge finanziaria è di competenza della presidenza della Commissione, si riserva di comunicare quanto prima i criteri cui intende attenersi relativamente a tale valutazione.

CRITERI PER LA VALUTAZIONE DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA

Allegato distribuito in Commissione bilancio Camera il 16 ottobre 2002

Con riferimento ai criteri generali che saranno adottati dal Presidente della Commissione per la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti presentati al disegno di legge finanziaria, ritengo necessario precisare quanto segue.

1. *Limiti di contenuto.*

Con riferimento al contenuto proprio della legge finanziaria, come definito dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni, non saranno ritenuti ammissibili: emendamenti recanti norme i cui effetti finanziari non decorrano dal 2003, primo anno considerato dalla manovra di finanza pubblica; emendamenti recanti deleghe legislative; emendamenti recanti disposizioni di carattere ordinamentale o organizzatorio prive di effetti finanziari o che non abbiano un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi; emendamenti che rechino aumenti di spesa o diminuzioni di entrata, anche se provvisti di idonea compensazione, che non siano direttamente finalizzati al sostegno o al rilancio dell'economia; preciso in proposito che, in conformità con la prassi interpretativa formatasi a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 1999, saranno ritenute ammissibili anche le proposte emendative recanti misure di sostegno del reddito purché risultino immediatamente funzionali al sostegno o al rilancio dell'economia; emendamenti recanti norme che abbiano carattere localistico o microsettoriale. In conformità agli indirizzi interpretativi adottati dalla Presidenza della Camera nel corso delle sessioni di bilancio per gli anni 2001 e 2002, saranno in particolare ritenute ammissibili le proposte emendative volte a prevedere la realizzazione di specifiche misure in ambiti territorialmente definiti, purché le misure medesime risultino inserite nell'ambito di interventi generali rilevanti a livello nazionale, nonché gli emendamenti volti alla realizzazione di interventi che interessino il territorio di più regioni o la cui realizzazione sia intesa a collegare il territorio nazionale a quello di Stati esteri. Segnalo al riguardo che la concreta applicazione del criterio testé enunciato procederà anche sulla scorta del nuovo assetto della ripartizione della funzione legislativa tra Stato e regioni fissata dalle recenti modificazioni apportate al titolo V della Costituzione. Preciso inoltre che saranno ritenuti ammissibili emendamenti volti a modificare disposizioni contenute nelle leggi finanziarie per gli anni successivi all'entrata in vigore della legge n. 208 del 1999, purché le modificazioni ivi contenute siano coerenti con l'intervento originariamente disciplinato e siano direttamente preordinate al sostegno o al rilancio dell'economia ovvero presentino un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

2. *Vincolo di compensatività.*

In ordine ai commi 5 e 6 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, i quali prevedono il divieto di peggiorare il risultato corrente dell'anno precedente e rendono vincolanti i saldi fissati per il triennio di riferimento dal Documento di programmazione economico-finanziaria, approvato dalle Camere mediante le risoluzioni previste dai rispettivi regolamenti, le proposte emendative dovranno rispettare il livello dei saldi differenziali di finanza pubblica stabiliti dal Documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 2003-2006 e dalla nota di aggiornamento al Documento medesimo approvata dalla Camera lo scorso 3

ottobre. Alla luce di tali criteri, saranno ammessi solo emendamenti compensativi, che cioè garantiscano effetti finanziari equivalenti a quelli del testo che si intende modificare, ovvero emendamenti volti ad introdurre riduzioni di spesa o aumenti di entrate. Preciso al riguardo che gli effetti finanziari compensativi connessi alle singole proposte emendative dovranno risultare tali assicurare contestualmente il rispetto delle misure del saldo netto da finanziare, dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione e del fabbisogno del settore statale. Nel valutare la compensatività degli emendamenti, la Presidenza della Commissione considererà in sintesi inammissibili gli emendamenti: a) privi di compensazione; b) la cui compensazione, in base agli elementi disponibili, risulti insufficiente; c) recanti compensazioni manifestamente inadeguate sul piano formale. La valutazione di ammissibilità sotto il profilo della compensatività potrà peraltro essere riconsiderata dalla Presidenza della Commissione nel caso in cui, secondo i principi vigenti in materia di quantificazione degli effetti finanziari delle disposizioni legislative, il Governo fornisca ulteriori dati ed elementi di informazione che dimostrino l'inadeguatezza delle modalità di compensazione previste dalla proposta emendativa.

3. *Allegato 1 (articolo 34, comma 1).*

Con riferimento all'allegato 1 al disegno di legge, recante l'elenco delle autorizzazioni legislative di spesa che confluiscono nel Fondo per le aree sottoutilizzate istituito dall'articolo 34 del disegno di legge finanziaria per il 2003, avverto che, ai fini dell'ammissibilità delle proposte emendative, mi atterrò ai seguenti criteri: l'allegato potrà essere emendato sia con l'aggiunta di ulteriori leggi aventi finalità di riequilibrio economico-sociale delle aree sottoutilizzate, sia con l'eliminazione di leggi elencate nell'allegato medesimo. L'introduzione di una nuova legge nell'allegato determina la sostituzione del regime contabile della spesa da essa autorizzata con quello disciplinato dall'articolo 34. Pertanto, la predetta autorizzazione potrà essere rifinanziata o definanziata soltanto mediante modifiche all'autorizzazione di spesa prevista per l'intero Fondo dall'articolo 34. Al contrario, l'eliminazione di una legge dall'allegato ripristina il regime contabile attualmente previsto per la spesa da essa autorizzata. Tale autorizzazione potrà pertanto essere rifinanziata o definanziata con le consuete modalità attualmente consentite dal relativo regime contabile; gli stanziamenti di bilancio che derivano dalle singole autorizzazioni legislative di spesa possono essere incrementati nel loro insieme, mediante emendamenti all'articolo 34, comma 1, volti ad aumentare le risorse del Fondo. Al contrario, non saranno ritenuti ammissibili emendamenti che dispongono il rifinanziamento o il definanziamento delle singole autorizzazioni di spesa con le modalità attualmente consentite dal relativo regime contabile, salvo che non si provveda contestualmente all'eliminazione dall'allegato delle leggi che le hanno disposte.

4. *Articolo 41 (Tabella 1).*

L'articolo 41 approva la tabella 1 allegata al disegno di legge, che prevede l'introduzione di limiti di impegno aggiuntivi rispetto a quelli previsti da provvedimenti legislativi vigenti, autorizzati al fine di agevolare lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione.

In considerazione della particolare natura di tale tabella, che non rientra nella tipologia definita tassativamente dalla legge n. 468 del 1978, ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti ci si atterrà ai seguenti criteri. Ferma restando ovviamente la necessaria rispondenza delle proposte emendative al contenuto proprio della legge finanziaria, come definita dalla legge, saranno ritenuti ammissibili: emendamenti che modifichino, compensativamente tra loro, gli importi dei limiti di impegno già previsti in tabella;

emendamenti che introducano nuovi limiti di impegno compensandoli a valere su quelli previsti nella tabella medesima ovvero riducendo quelli recati dalla tabella B, a condizione tuttavia che gli importi di nuova introduzione facciano riferimento a leggi il cui finanziamento sia già espresso in limiti di impegno: non potranno pertanto ammettersi emendamenti riferiti a norme la cui dotazione finanziaria, ancorché pluriennale, non consista già attualmente in limiti di impegno.

Saranno ritenuti invece inammissibili emendamenti che introducano nuovi limiti di impegno con copertura a valere su limiti di impegno previsti da leggi vigenti: tali emendamenti infatti si tradurrebbero in riduzioni di autorizzazioni di spesa già in essere, da ritenersi non modificabili in quanto corrispondenti ad obblighi di spesa in corso.

5. Allegato 2 (articolo 46, comma 4, della legge n. 448 del 2001).

L'allegato 2, in attuazione dell'articolo 46, comma 4, della legge n. 448 del 2001, indica gli stanziamenti relativi a comparti omogenei di spesa di investimento che confluiscono negli appositi Fondi istituiti negli stati di previsione della spesa di ciascun Ministero. Le singole autorizzazioni di spesa, pur confluendo nei predetti Fondi, conservano la propria autonomia ed il relativo regime contabile previsto dalle leggi che le hanno disposte. Avverto in proposito che, ai fini dell'ammissibilità delle proposte emendative, mi atterrò ai seguenti criteri:

a) l'allegato potrà essere emendato sia con l'aggiunta di ulteriori autorizzazioni legislative di spesa relative a comparti omogenei di spesa di investimento iscritte nel medesimo stato di previsione sia con la soppressione di autorizzazioni legislative di spesa indicate nell'allegato medesimo. Non saranno ritenuti ammissibili emendamenti volti a trasferire autorizzazioni legislative di spesa da uno stato di previsione all'altro ovvero, nell'ambito del medesimo stato di previsione, da un comparto omogeneo ad un altro; b) gli stanziamenti che derivano dalle singole autorizzazioni legislative di spesa potranno essere emendati seguendo le regole generali valide per le spese di conto capitale, in quanto, come detto in precedenza, le predette autorizzazioni conservano la propria autonomia. Gli emendamenti dovranno essere pertanto riferiti alle specifiche autorizzazioni legislative di spesa, e non agli importi risultanti dall'allegato.

6. Tabelle A e B.

Con riferimento al valore degli importi iscritti negli accantonamenti nelle Tabelle A e B utilizzabili per finalità di copertura, in relazione alle dichiarazioni rese dal Governo nella seduta odierna, ritengo di confermare la prassi seguita dalla Presidenza della Commissione Bilancio a partire dall'anno 2000, secondo cui il rapporto di utilizzo è pari al cento per cento per tutti gli anni considerati dal bilancio triennale. Le dichiarazioni rese dal Governo non recano infatti motivazioni ulteriori rispetto a quelle già poste a base degli orientamenti interpretativi superati, come detto, a decorrere dal 2000. Confermo pertanto che un aumento di spesa recato da proposte emendative riferite all'articolato del disegno di legge finanziaria ovvero alle Tabelle C e D ad essa allegate può essere compensato con una decurtazione di pari entità delle voci recate dalle Tabelle A e B.

7. Tabella C.

Con riferimento alla tabella in titolo, saranno ritenuti inammissibili gli emendamenti volti ad aggiungere voci di spesa alla Tabella C che non siano presenti nella Tabella C allegata alla legge n. 488 del 1999 (legge finanziaria per l'anno 2000) ovvero che non trovino fondamento nell'esplicito rinvio, da parte di leggi successive, alla Tabella medesima. Sono invece

ammissibili emendamenti volti a utilizzare importi della tabella C come mezzo di copertura. In proposito, con riferimento alle dichiarazioni rese dal Governo nella seduta odierna, preciso che saranno ritenuti utilizzabili a tal fine l'intero importo della voce relativa al Ministero dell'economia e delle finanze - Legge n. 468 del 1978, articolo 9-ter, Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, nonché l'importo iscritto con riferimento alle singole voci restanti nella misura massima del 5 per cento.

La valutazione di ammissibilità sotto il profilo della compensatività potrà peraltro essere riconsiderata dalla Presidenza della Commissione nel caso in cui, in conformità con i principi generali in tema di legislazione di spesa, il Governo indichi, producendo adeguati elementi di informazione e di conoscenza, la soglia minima delle risorse indispensabili per assicurare la funzionalità degli interventi finanziati dalla Tabella in questione, al di sotto della quale la funzionalità medesima risulterebbe compromessa.

8. *Tabella D.*

Ricordo che, a seguito delle modificazioni apportate alla legge n. 468 del 1978 dalla legge n. 208 del 1999, la tabella D può disporre: *a)* il rifinanziamento per un solo anno di norme vigenti recanti spese di conto capitale, per le quali nel precedente esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza; *b)* il rifinanziamento, qualora previsto dalla legislazione vigente, di norme in vigore che prevedano interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale. In questo caso il rifinanziamento può essere riferito ad uno o più anni.

Non saranno pertanto ritenuti ammissibili gli emendamenti volti ad aggiungere voci di spesa alla Tabella che intendano finanziare per un solo anno spese di conto capitale, nel caso in cui il bilancio riferito all'esercizio in via di conclusione non preveda un corrispondente stanziamento in termini di competenza. Non saranno parimenti ritenuti ammissibili gli emendamenti volti ad aggiungere voci di spesa alla Tabella che intendano rifinanziare per più annualità interventi di conto capitale, nel caso in cui tali interventi non siano compresi nell'allegato 1 alla legge n. 488 del 1999 (legge finanziaria per l'anno 2000), o nel caso in cui leggi successive, nel prevedere interventi di sostegno all'economia classificati tra le spese in conto capitale, non facciano rinvio alla Tabella medesima.

RICHIESTA DI VALUTAZIONE AL PRESIDENTE DELLA CAMERA SU AMMISSIBILITA' EMENDAMENTI

Commissione bilancio Camera - 22 ottobre 2002

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*,

(omissis)

Avverte che nel corso della riunione di ieri dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, sono state rese note le decisioni del presidente in ordine all'ammissibilità degli emendamenti presentati (vedi allegato 1).

Ritiene opportuno precisare, con riferimento alle decisioni di ammissibilità da lui assunte sotto il profilo della compensatività delle proposte emendative, che ha ritenuto ammissibili, in questa prima valutazione, tutte le proposte emendative non estranee al contenuto proprio della legge finanziaria, quale si è venuto a definire nella prassi consolidata negli anni scorsi, e quelle provviste di compensazione - comprese le compensazioni standard predisposte dai gruppi di rispettiva appartenenza - in ogni caso in cui il valore delle compensazioni medesime sia risultato adeguato sul piano esclusivamente quantitativo.

Ritiene tuttavia necessario sottoporre alla valutazione del Presidente della Camera alcuni problemi di ammissibilità ulteriori rispetto a quelli rientranti nei tradizionali parametri della compensatività e della estraneità di materia e che concernono emendamenti che, pur avendo natura finanziaria e effetti quantitativi conformi agli obiettivi e ai vincoli prefissati, richiedono una valutazione alla luce dei principi che regolano l'intero sistema della finanza pubblica nell'ambito dell'ordinamento comunitario e in ambito nazionale.

Si riferisce in particolare all'emendamento Tabacci 43.1, che, pure formulato con cautele e garanzie di ordine normativo e finanziario, suscita perplessità in ordine alla conformità della procedura ivi prevista rispetto ai principi del sistema monetario europeo.

Avverte altresì che sottoporrà al Presidente della Camera anche ulteriori problemi circa la procedura da seguire con riferimento a taluni emendamenti che sono stati considerati ammissibili in quanto compensati, ma per i quali l'effetto finanziario della compensazione, assunto in termini esclusivamente quantitativi, potrebbe non consentire il conseguimento di effetti equivalenti ai fini dell'equilibrio del sistema della finanza pubblica nazionale. In tali casi risulta infatti essenziale non tanto l'effetto quantitativo, quanto la regolazione di determinati flussi di spesa o di entrata che presentano profili di criticità, in relazione alla qualità della spesa ovvero all'equilibrata distribuzione dei vincoli tra i diversi enti territoriali.

La prima fattispecie, connessa alla qualità della spesa, si riscontra, a titolo esemplificativo, per le proposte emendative che eliminano procedure e limiti essenziali per la regolazione di determinati flussi di spesa, come avviene per le spese del pubblico impiego o per la spesa previdenziale o sanitaria.

La seconda fattispecie si verifica per le disposizioni che incidono su aspetti connessi all'ordinamento costituzionale della Repubblica - ad esempio in tema di patto di stabilità interno e, più in generale, di finanza degli enti territoriali - nonché per gli emendamenti relativi all'assetto dei servizi pubblici locali, in tutti i casi in cui gli emendamenti compromettano il complessivo equilibrio finanziario o comunque i principi di equilibrata distribuzione di vincoli e responsabilità in cambio di compensazioni puramente quantitative.

Al riguardo, ritiene che - nel caso in cui la Commissione intenda procedere all'approvazione degli emendamenti compensati o anche nel caso esse risultino approvati nei termini di cui sopra - occorrerà individuare, anche su indicazione del relatore e del Governo, strumenti normativi che permettano di conseguire risultati compensativi effettivamente equivalenti sul piano qualitativo. A tal fine, la Commissione potrà valutare in particolare, oltre alle usuali modalità compensative di carattere finanziario e contabile, l'utilizzazione di disposizioni di natura sostanziale volte a disciplinare istituti, procedimenti ed interventi in maniera differente rispetto a quella prevista dal testo. In tutti questi casi l'emendamento deve intendersi pertanto ammissibile con questa esplicita riserva. Anche su tale aspetto ritiene comunque opportuno acquisire l'orientamento del Presidente della Camera.

PARERE DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA SU EMENDAMENTI**Commissione bilancio Camera - 23 ottobre 2002***(omissis)*

Presidente.

Ricorda altresì di aver comunicato nella seduta di ieri di avere sottoposto al Presidente della Camera talune questioni relative agli emendamenti presentati al disegno di legge finanziaria per il 2003. La prima attiene all'ammissibilità dell'emendamento Tabacci 43.1, alla luce di criteri della sua corrispondenza ai principi che regolano l'intero sistema della finanza pubblica nell'ambito dell'ordinamento comunitario e in ambito nazionale e del sistema monetario europeo. La seconda riguarda la procedura da seguire con riferimento a taluni emendamenti considerati ammissibili in quanto compensati secondo le usuali modalità, ma per i quali l'effetto finanziario della compensazione, assunto in termini esclusivamente quantitativi, potrebbe non consentire il conseguimento di effetti equivalenti sul piano dell'equilibrio del sistema della finanza pubblica nazionale. Si tratta in particolare di taluni emendamenti volti a modificare radicalmente le dinamiche della spesa sanitaria e previdenziale ovvero i presidi posti a garanzia della effettività del patto di stabilità interno e dell'assetto della finanza degli enti territoriali. Avverte che il Presidente della Camera, pronunziandosi sulle questioni in argomento, ha inviato in data odierna la seguente lettera:

«Caro presidente, rispondo alla Sua lettera in merito ai criteri da adottare per la verifica di ammissibilità di emendamenti ai disegni di legge finanziaria e di bilancio. A mio avviso tale verifica deve certamente riguardare anche gli ulteriori profili di ammissibilità da lei indicati con riferimento a quegli emendamenti che, pur essendo adeguatamente compensati o aventi effetti positivi ai fini del rispetto degli obiettivi e vincoli quantitativi fissati, confliggono con i principi fondamentali sui quali si regge l'ordinamento del sistema monetario europeo e il conseguente ordinamento della finanza pubblica in sede nazionale. Si tratta infatti dei principi che l'intero sistema delle regole sulla decisione di bilancio tende a tutelare e rispetto ai quali le stesse regole di ordine quantitativo tendono a porsi come strumenti rispetto ai fini e che dunque esigono una tutela analoga in termini di ammissibilità. Pertanto, ritengo che lei mi abbia opportunamente segnalato a questo riguardo l'emendamento Tabacci 43.1 sulle riserve valutarie della Banca d'Italia, in relazione alla novità e alla rilevanza delle questioni che esso pone. L'emendamento, pur essendo diretto all'obiettivo di riduzione del debito pubblico ed essendo quindi coerente con una delle finalità primarie della manovra di bilancio, deve essere valutato anche alla stregua dei principi posti a presidio del funzionamento dell'Unione monetaria europea come cornice necessaria entro cui si assume la decisione di bilancio di ciascun Stato membro. L'articolo 105 del Trattato definisce la detenzione e la gestione delle riserve ufficiali

degli Stati membri come uno dei compiti fondamentali del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), composto dalla Banca Centrale europea e dalle banche centrali nazionali. L'articolo 108 garantisce la piena indipendenza della BCE e delle banche centrali nazionali nell'assolvimento delle loro funzioni, rispetto alle altre istituzioni e agli altri organi comunitari e rispetto ai Governi degli Stati membri; e infine l'articolo 109 che prevede la legislazione degli Stati membri si uniformi a questi principi dalla data di istituzione del SEBC. Alla luce di queste norme l'emendamento 43.1: interviene all'interno di una sfera riservata dai Trattati (articolo 105) alla competenza del sistema costituito dalla BCE e dalle banche centrali europee e non disponibile per i Governi e i Parlamenti se non all'interno delle procedure previste dai Trattati medesimi; incide sull'autonomia delle banche centrali nello svolgimento dei loro compiti, quale è definita dall'articolo 108, prescindendo dal complessivo sistema cui le banche stesse appartengono e affidando alla stessa banca di concertare con il proprio Governo valutazioni tra le più rilevanti nella gestione delle proprie riserve valutarie come la determinazione di una quota eccedentaria; configura un tipo di intervento legislativo sulla materia regolata dai trattati esplicitamente precluso dall'articolo 109. Sulla base di queste considerazioni l'emendamento non appare conforme alle previsioni dei Trattati e alle procedure da essi previste ai fini dell'assunzione delle decisioni in ordine alla riserva valutarie in ambito SEBC, procedure che sono poste direttamente a presidio delle garanzie di stabilità della moneta unica. Pertanto non posso considerarlo ammissibile alla luce di principi fondamentali posti alla base dell'attuale sistema di finanza pubblica. Quanto alla seconda questione proposta nella sua lettera, condivido senz'altro l'orientamento da lei espresso nel senso che debba comunque essere valutata anche l'effettiva idoneità di compensazioni meramente quantitative a ottenere effetti realmente equivalenti ove siano soppresse o modificate limiti o procedure volte a tutelare aspetti qualitativi essenziali quali, ad esempio, una equilibrata cooperazione tra i diversi livelli territoriali o il controllo delle voci più critiche di spesa. In tal caso la presidenza della Commissione potrà segnalare gli emendamenti che pongono quest'ordine di problemi e, in caso di approvazione, potrà valutare la necessità di completare l'emendamento introducendo anche norme procedurali sostitutive, diverse da quelle considerate nel testo del disegno di legge, che permettono di conseguire risultati compensativi effettivamente equivalenti sul piano qualitativo».

In base alla richiamata pronuncia del Presidente della Camera, l'emendamento Tabacchi 43.1 è pertanto dichiarato inammissibile.

**DDL DI BILANCIO - DISCORSO INTRODUTTIVO DEL PRESIDENTE
DELLA CAMERA ALLA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA**

(4 novembre 2002)

PRESIDENTE. Passiamo, dunque, all'esame degli articoli del disegno di legge, nel testo della Commissione, e delle proposte emendative presentate. La ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*). Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso il prescritto parere, distribuito in fotocopia (*vedi l'allegato A - A.C. 3201 sezione 2*). Ricordo che, in base alla legislazione contabile ed alle connesse disposizioni del regolamento della Camera, risultano inammissibili gli emendamenti volti a modificare, in aumento o in diminuzione, la consistenza di unità previsionali di base la cui dotazione risulti determinata da norme di legislazione sostanziale o si riferisca a spese di carattere obbligatorio, senza lasciare margini per componenti di tipo discrezionale. Tali interventi possono essere operati nelle opportune sedi attraverso modifiche delle norme sostanziali sottostanti. Sulla base di questi criteri non ritengo ammissibile (*vedi l'allegato A - A.C. 3201 sezione 1*) per estraneità di materia l'emendamento Tab. 2.6 del Governo, limitatamente alla parte in cui attribuisce una dotazione aggiuntiva di 1.500.000 euro alla unità previsionale di base 3.2.3.9 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in quanto lo stanziamento relativo alla suddetta unità previsionale risulta interamente determinato da fattore legislativo. In relazione alla parte della proposta emendativa testé dichiarata inammissibile, il Governo potrà valutare l'opportunità di proporre i relativi interventi mediante emendamenti riferiti al disegno di legge finanziaria.

**DDL FINANZIARIA - DISCORSO INTRODUTTIVO DEL PRESIDENTE
DELLA CAMERA ALLA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA**

(4 novembre 2002)

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge, nel testo della Commissione, e delle proposte emendative presentate. Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso il parere sugli emendamenti, distribuito in fotocopia (*vedi l'allegato A - A.C. 3200-bis sezione 2*). Informo l'Assemblea che, in relazione al numero di emendamenti presentati, la Presidenza applicherà - analogamente a quanto avvenuto nelle precedenti sessioni di bilancio, a partire dal 1998 - l'articolo 85-*bis* del regolamento, procedendo in particolare a votazioni per principi o riassuntive, ai sensi dell'articolo 85, comma 8, ultimo periodo, ferma restando l'applicazione dell'ordinario regime delle preclusioni e delle votazioni a scalare. A tal fine i gruppi sono stati invitati a segnalare gli emendamenti da porre comunque in votazione. Comunico che l'emendamento 2.100 è stato diviso dal Governo in due emendamenti che hanno preso rispettivamente i numeri 2.101 e 16.100, che ne riproducono nel loro insieme l'esatto contenuto senza alcuna modifica. Per quanto riguarda la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti, ritengo opportuno ricordare preliminarmente che la Presidenza si è attenuta al riguardo ai criteri interpretativi consolidatisi con riferimento alle regole stabilite dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 208 del 1999. Ciò con riferimento sia al vincolo di compensatività delle proposte emendative sia alle prescrizioni che definiscono il contenuto proprio della legge finanziaria. Anzitutto la Presidenza ha attentamente valutato l'emendamento 16.100 presentato dal Governo. L'emendamento che riguarda diverse materie, modifica numerosi articoli del disegno di legge finanziaria e introduce alcuni articoli aggiuntivi. L'emendamento ha carattere compensativo ed è, per gran parte, riconducibile al contenuto proprio della legge finanziaria. L'emendamento è pertanto ammissibile fatta eccezione per alcune specifiche disposizioni che appaiono invece estranee al contenuto proprio della legge finanziaria e non risultano connesse alle restanti parti dell'emendamento né sotto il profilo finanziario, né sotto quello normativo. In particolare: le disposizioni aggiuntive all'articolo 16 sono dirette a stabilire che l'affidamento a terzi di attività già svolte da lavoratori socialmente utili debba avvenire nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica e della disciplina comunitaria in materia di appalti; l'articolo aggiuntivo 29-*bis* estende all'ENPALS l'applicazione di disposizioni previste dalla normativa vigente per l'IPSEMA (istituto di previdenza per il settore marittimo) in materia di ordinamento dell'ente e di competenza dei relativi organi; l'articolo aggiuntivo 49-*bis* reca numerose modifiche al decreto legislativo n. 22 del 1997 (cosiddetto decreto Ronchi), in materia di recupero e smaltimento di rifiuti, con riferimento a taluni adempimenti prescritti a carico delle imprese produttrici di rifiuti e dei soggetti che svolgono attività di raccolta e smaltimento. In tutti e tre i casi si tratta di disposizioni di carattere meramente

ordinamentale, in ogni caso prive di connessione alcuna con le materie oggetto del provvedimento nel testo licenziato dalla Commissione. Pertanto, le singole disposizioni sopra richiamate sono da considerarsi non ammissibili per estraneità di materia (*vedi l'allegato A - A.C. 3200-bis sezione 1*). Inoltre il secondo periodo del comma 4 dell'articolo aggiuntivo 37-ter reca una modifica puntuale al decreto-legge n. 209 del 2002, già approvato in prima lettura dalla Camera e attualmente in corso di esame al Senato. Poiché eventuali modifiche ai decreti-legge in corso di esame parlamentare devono essere proposte solo nell'ambito del relativo procedimento di conversione, la suddetta disposizione è da ritenersi inammissibile in questa sede. L'emendamento sarà pertanto esaminato con esclusione delle parti considerate inammissibili. Inoltre, in applicazione dei criteri precedentemente richiamati, la Presidenza ha ritenuto inammissibili i seguenti ulteriori emendamenti ed articoli aggiuntivi (*vedi l'allegato A - A.C. 3200-bis sezione 1*): l'emendamento Burani Procaccini 27.7, in quanto, seppure riferito a parte del testo modificato dalla Commissione, è volto a introdurre disposizioni non consequenziali alle modifiche medesime; l'articolo aggiuntivo Alberto Giorgetti 48.0201, in quanto recante disposizioni di carattere ordinamentale, prive di rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di finanza pubblica e per altro non connesse alle materie disciplinate dal provvedimento, nel testo approvato dalla Commissione; l'emendamento 45.29 del Governo, in quanto recante anch'esso disposizioni di carattere ordinamentale, prive di rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di finanza pubblica e per altro non connesse alle materie disciplinate dal provvedimento nel testo approvato dalla Commissione; l'articolo aggiuntivo Volontè 48.06, limitatamente ai commi 3, 4 e 5, in quanto volti a modificare in modo frammentario e parziale atti normativi secondari, in contrasto con la circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa. Avverto inoltre che sono state trasmesse alla Presidenza, dopo la conclusione dell'esame in sede referente del disegno di legge finanziaria, talune istanze di riconsiderazione delle decisioni di inammissibilità assunte dal Presidente della Commissione bilancio, onorevole Giancarlo Giorgetti. Con riferimento a tali istanze, preciso che restano inammissibili l'emendamento Marinello 44.38 e l'articolo aggiuntivo Cordoni 28.018, che sono estranei per materia avendo carattere esclusivamente ordinamentale ed essendo privi di rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di finanza pubblica, nonché l'articolo aggiuntivo Ruzzante 44.0201, anch'esso estraneo per materia, in quanto privo di un immediato effetto di diretto sostegno all'economia. Ritengo invece ammissibile l'emendamento Palmieri 14.51 in quanto, essendo volto all'incentivazione delle tecniche e delle metodologie della formazione a distanza, risulta preordinato allo sviluppo dell'economia. Avverto in ogni caso, conclusivamente, che la Presidenza non potrà prendere in considerazione, nel corso della discussione in Assemblea, ulteriori richieste di riammissione, da ritenersi tardive.

**PARERE AL PRESIDENTE DEL SENATO AI SENSI DELL'ARTICOLO
126, COMMA 4, DEL REGOLAMENTO**

Commissione bilancio Senato - 14 novembre 2002 (seduta n. 210)

(omissis)

Il presidente AZZOLLINI, relatore sul provvedimento in titolo, illustra una proposta di parere del seguente tenore: "La Commissione programmazione economica, bilancio, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, sentito il rappresentante del Governo, osserva che: a) per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2003 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame siano conformi a tale disciplina. In particolare, si osserva che la copertura degli oneri di natura corrente recati dal disegno di legge finanziaria 2003 si caratterizza per la conferma dell'elemento di novità della sessione per il 2000, rappresentato dalla utilizzazione a fini di copertura di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio 2003-2005, rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso, sia pur nell'ambito di differenze tra grandezze di segno negativo. Poiché il disegno di legge in esame non determina 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 dunque problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti. b) Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul DPEF per il 2003-2006 tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti identico all'obiettivo fissato nella predetta Nota, pari a 48,2 miliardi. Per il 2004 e 2005 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, in linea quindi con l'indicazione contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2003-2006, ma superiori a quelli indicati nella risoluzione stessa per i due esercizi considerati. Essi risultano peraltro inferiori ai corrispondenti obiettivi di cui alla Nota di aggiornamento. Per l'uno (profilo discendente lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici) e l'altro motivo (valori inferiori rispetto alla Nota di aggiornamento) 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, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2003-2005, di cui all'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. c) Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica nel raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2003. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2003-2006 (e sulla relativa Nota di aggiornamento) in riferimento all'individuazione dei saldi-obiettivo e sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare dovrebbe 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". Intervenendo in sede di replica, il sottosegretario VEGAS fa presente che, con riferimento ai rilievi circa il mancato rispetto dei vincoli contenutistici della finanziaria, sulla questione relativa alla formulazione dell'articolo 62 non sono stati eccepiti profili problematici da parte della Presidenza della Camera dei deputati, che invece ha sanzionato emendamenti riguardanti altri aspetti connessi con la particolare configurazione giuridica della Banca d'Italia. Per quanto riguarda invece la copertura operata sul risparmio pubblico negativo, se, da una parte, ritiene che le preoccupazioni espresse dall'opposizione dovrebbero indurre quest'ultima a presentare solo emendamenti di riduzione della spesa, dall'altra, ricorda che il risultato di quel saldo è l'effetto dell'approvazione di emendamenti riduttivi delle previsioni di entrata in sede di esame dell'assestamento del bilancio per il 2002, con effetti diretti sull'esercizio successivo. Da questo punto di vista, non vi è alcuna violazione formale dell'articolo 81 della Costituzione, sussistendo precedenti analoghi, secondo i quali il risparmio pubblico può essere impiegato, quale ne sia il segno, a copertura della legge finanziaria, posto che la citata norma costituzionale salvaguarda il principio dell'equilibrio di bilancio e non quello del pareggio. Rispondendo, poi, alle critiche sui valori del PIL su cui si fonda la manovra finanziaria, fa presente che essi tengono conto di andamenti previsionali sui quali hanno concordato autorevoli organismi interni ed internazionali: in sostanza, la legge finanziaria sostiene una ripresa economicamente possibile per i prossimi anni, laddove con tassi di crescita decisamente più bassi si sarebbe operato uno strangolamento del sistema economico. Con riferimento alle entrate, dopo aver affermato che, visti gli andamenti del gettito, non è consigliabile un allargamento della base imponibile, rileva che se dovesse essere presentata una proposta emendativa volta ad introdurre un condono fiscale, il

Governo la valuterebbe con prudenza sotto il profilo degli effetti finalizzabili a copertura di oneri aggiuntivi. Ricorda, inoltre, che la già citata disposizione prevista dall'articolo 62 non solo non si pone in violazione dei trattati dell'Unione europea, ma ha trovato concorde la stessa Banca d'Italia. Il senatore D'AMICO, intervenendo incidentalmente su tale ultima questione, fa presente che, da quanto asserito dal Governatore della Banca d'Italia in sede di audizione preliminare all'esame dei documenti di bilancio, la questione connessa all'articolo 62 della finanziaria verrebbe invece sottoposta all'attenzione della Banca Centrale Europea per verificare la sussistenza dei presupposti per un ricorso alla Corte di Giustizia Europea. Riprendendo la parola, il sottosegretario VEGAS ribadisce che la natura dell'intervento in questione è tale che non può essere affatto paragonata ai profili connessi con emendamenti presentati alla Camera dei deputati in materia di riserve auree detenute dal nostro Istituto di emissione. Soffermandosi, poi, sull'andamento dei saldi e sul loro profilo discendente, fa presente che i dati programmatici tengono conto della maggiore espansione economica e che è stato necessario contenere prudenzialmente i valori di bilancio. In conclusione, dopo aver assicurato che il Governo fornirà in tempi brevi l'elenco delle norme di correzione di cui alla legge n. 246 del 2002, ribadisce che appare necessario che l'esame della manovra si attenga a criteri di prudenza per non deprimere le attuali speranze di crescita. Al senatore MARINO, che chiede ulteriori precisazioni sull'orientamento del Governo in ordine alla presentazione di emendamenti in materia di condono fiscale, replica ancora il sottosegretario VEGAS, il quale ritiene prematuro che il Governo si pronunci su proposte che potrebbero eventualmente essere presentate. Ribadisce, comunque, che il potenziale gettito derivante da quelle proposte non potrà essere utilmente impiegato a copertura di disposizioni di spesa. Il presidente AZZOLLINI, con riferimento alle questioni emerse relativamente all'articolo 62, osserva che la pronuncia negativa della Presidenza della Camera dei deputati è intervenuta non sulla citata disposizione, ma su una misura di ben altro tenore. Inoltre, fa rilevare come il riferimento alla legislazione vigente contenuto nell'articolo 126, comma 4, del Regolamento del Senato, riguarda evidentemente la normativa di contabilità nazionale, quale contenuta nella legge n. 468 del 1978. Rileva, poi, come la proposta di parere da lui formulata ponga attenzione sulle questioni relative sia alla copertura mediante risparmio pubblico negativo che all'andamento dei saldi, ferma restando la correttezza formale del testo ai fini e per gli effetti della predetta norma regolamentare. In sede di dichiarazione di voto, il senatore MORANDO auspica l'approvazione della proposta di parere formulata dai Gruppi parlamentari dell'opposizione, preannunciando invece il voto contrario su quella predisposta dal Presidente, in quanto, pur essendo formalmente rispettato il vincolo di copertura, non si può negare una patente violazione sostanziale di quel vincolo, in considerazione del particolare andamento del risparmio pubblico utilizzato. Il senatore D'AMICO, dopo aver dichiarato di aderire alla proposta di parere formulata dai Gruppi parlamentari dell'opposizione, fa rilevare come – a suo avviso – la copertura attraverso margini di risparmio pubblico negativo, determinando la necessità di ricorrere ad un incremento del debito, si pone comunque in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione. Ritiene, inoltre, che la legge n. 468 del 1978, ai sensi della quale la Commissione è chiamata a rendere il parere in titolo, non può porsi in contrasto con il

disposto dei trattati dell'Unione europea. Dichiarò, quindi, il proprio voto contrario sulla proposta di parere formulata dal Presidente, il senatore MICHELINI, secondo il quale, alla luce di quanto emerso nel corso del dibattito, la legge finanziaria è priva di copertura e manca di misure per perseguire i saldi finanziari previsti. Previa verifica del numero legale, la proposta di parere formulata dal Presidente, posta ai voti, viene accolta dalla Commissione, risultando quindi preclusa la votazione sulla proposta di parere avanzata dai Gruppi parlamentari dell'opposizione.

**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 126,
COMMA 4, DEL REGOLAMENTO, SULLA COPERTURA
DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA**

Assemblea Senato - 14 novembre 2002

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

In via preliminare, ricordo che, ai sensi del combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'articolo 126 del nostro Regolamento, in seconda lettura si procede unicamente all'accertamento preliminare della conformità della copertura del disegno di legge finanziaria alle regole stabilite in questa materia dalla vigente legislazione contabile.

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

CALLEGARO, *segretario*: "Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2003 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame siano conformi a tale disciplina.

In particolare, si osserva che la copertura degli oneri di natura corrente, recati dal disegno di legge finanziaria 2003, si caratterizza per la conferma dell'elemento di novità della sessione per il 2000, rappresentato dalla utilizzazione, a fini di copertura, di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio 2003-2005, rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso, sia pure nell'ambito di differenze tra grandezze di segno negativo. Poiché il disegno di legge in esame non determina 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 dunque problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti.

Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul DPEF per il 2003-2006, tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare, di cui all'articolo 1, è rispettato per il primo anno (2003) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale:

esso risulta infatti identico all'obiettivo fissato nella predetta Nota, pari a 48,2 miliardi.

Per il 2004 e 2005 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili inferiori a quelli del primo anno, in linea quindi con l'indicazione contenuta nella risoluzione approvativa dei DPEF 2003-2006, ma superiori a quelli indicati nella risoluzione stessa per i due esercizi considerati. Essi risultano peraltro inferiori ai corrispondenti obiettivi di cui alla Nota di aggiornamento. Per l'uno (profilo discendente lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici) e l'altro motivo (valori inferiori rispetto alla Nota di aggiornamento), 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, i valori, in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2003-2005, di cui all'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.

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 2003.

Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2003-2006 (e sulla relativa Nota di aggiornamento), in riferimento all'individuazione dei saldi-obiettivo e sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare dovrebbe 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."

PRESIDENTE. A questo punto, colleghi, con il parere acquisito dalla 5^a Commissione e con la determinazione appena comunicata, ha inizio la sessione di bilancio.

REGIME DI AMMISSIBILITA' DEGLI EMENDAMENTI SUI DOCUMENTI DI BILANCIO 2003

Commissione bilancio Senato - 19 novembre 2002 (seduta n. 211)

Il presidente AZZOLLINI fa presente 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 2003-2006 con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno di cassa del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 208 del 1999, riguardo al contenuto del disegno di legge finanziaria, non sono ammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale; emendamenti contenenti norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (articolo 11, comma 3, alinea, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 208 del 1999); emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 128, comma 6, del Regolamento); emendamenti volti a introdurre disposizioni di per sé stesse prive di effetti finanziari o con effetto neutrale, salvo che siano volte ad assicurare la piena attuazione di interventi disposti con precedenti manovre. Restano ammissibili, in ogni caso, emendamenti introduttivi di norme che rientravano già nel contenuto proprio della legge finanziaria, come, ad esempio, i maggiori oneri correnti di personale riconducibili all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera h), della legge n. 468 del 1978). Per quanto riguarda le misure con effetto di riduzione dei saldi, sono ammissibili emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione finanziaria e dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra, a condizione che non presentino carattere ordinamentale 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, sono ammissibili emendamenti aggiuntivi con contenuto di finalizzazione diretta al sostegno o al rilancio dell'economia e alla condizione di produrre effetti finanziari immediati sugli aggregati di finanza pubblica, se provvisti di compensazione finanziaria e fermo restando il rispetto dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra (delega, carattere ordinamentale ed organizzatorio e

modifiche norme contabili). Rileva, inoltre, che gli emendamenti non possono contenere: interventi di carattere localistico o micro-settoriale (sempre che tali interventi non risultino inseriti nell'ambito di interventi generali di rilevanza nazionale, ovvero proroghino interventi già in essere, nel qual caso gli emendamenti sono ammissibili) 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 ammissibili emendamenti sostitutivi alle stesse condizioni degli aggiuntivi per quanto riguarda gli effetti finanziari e la compensazione nonché per il contenuto proprio (divieto di norme localistico-microsettoriali, con le eccezioni dianzi prospettate, di deleghe, di norme organizzatorie o ordinamentali, di modifica delle norme di contabilità). Sono inoltre ammissibili emendamenti soppressivi. Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater*), 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. Sotto il profilo della compensazione finanziaria, gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie peggiorative dei saldi debbono essere costruiti a doppia voce, di cui la seconda è costituita dalla copertura; la compensazione deve riguardare gli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti come quantificati nella relazione tecnica in relazione ai vari obiettivi e quindi considerando gli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento a partire dal primo anno del triennio di riferimento e per tutta la durata della loro vigenza e deve garantire dunque mezzi di copertura di durata e quantità almeno uguale rispetto all'onere. 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 essere utilizzate per copertura variazioni nella stima delle entrate. Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge finanziaria, le riduzioni di spesa corrente possono essere utilizzate per finanziare tutti gli incrementi; le riduzioni di spesa di conto capitale possono compensare solo gli incrementi di spese della stessa natura. La tabella F può essere solo rimodulata, previa compensazione sia sui singoli esercizi finanziari che nel complesso: per rifinanziare o definanziare una legge di tabella F occorre comunque rispettivamente usare la tabella

D o E; per la tabella C, sono inammissibili emendamenti aggiuntivi in quanto non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente, soppressivi o modificativi (in questo ultimo caso di elementi non numerici). Sono inammissibili altresì emendamenti aggiuntivi di un finanziamento triennale nella tabella D, ancorché recanti uno stanziamento di conto capitale classificato tra le norme di sostegno dell'economia, che non siano ricompresi nell'apposito allegato della legge finanziaria 2003 o non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente. Per un finanziamento annuale, la condizione necessaria per l'ammissibilità è la previsione di uno stanziamento di competenza (quindi non è sufficiente la sussistenza di residui) nell'ultimo esercizio finanziario, sempre ovviamente che si tratti di una legge di spesa di conto capitale. In caso di approvazione, le compensazioni superflue si intendono per non apposte quelle esuberanti sono computate per il necessario, ove possibile, quelle incerte vengono adeguate, salva la congruità. Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al bilancio, gli emendamenti debbono essere riferiti alle unità previsionali di base (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 (in tal caso gli emendamenti possono essere presentati alla legge finanziaria, nei limiti consentiti dalle sue diverse tabelle). Poiché le varie tabelle della finanziaria, in particolare le tabelle C, D ed F recano già l'indicazione delle u.p.b. e dei capitoli di riferimento, prima di variare gli importi iscritti in una u.p.b. di bilancio è opportuno controllare 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. 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 la parola il senatore MORANDO per sottolineare l'esigenza di integrare i suddetti criteri con le più recenti modifiche alla legge di contabilità nazionale, nonché per segnalare che nel testo della legge finanziaria, come approvato dalla Camera dei deputati, è prevista una norma di modifica della legge n. 468 del 1978. Il presidente AZZOLLINI, in merito alla prima osservazione del senatore Morando, fa presente che le modifiche intervenute nella legge di contabilità nazionale riguardano le leggi

ordinarie e non anche le norme che disciplinano la legge finanziaria, così come anche rilevato nell'ordine del giorno accolto dal Governo durante l'esame del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194. In merito al contenuto proprio della legge finanziaria, rilevato invece che la valutazione è stata espressa nel prescritto parere reso dalla Presidenza della Camera dei deputati, si riserva, tuttavia, di valutare eventuali proposte emendative che potranno investire la Presidenza in ordine alla questione posta dal senatore Morando.

**MOTIVAZIONI DELL'AMMISSIBILITÀ DI UN EMENDAMENTO
ALL'ARTICOLO 20 DEL DDL FINANZIARIA, RIGUARDANTE
NORME DI CONTABILITÀ DI STATO**

Commissione bilancio Senato - 5 dicembre 2002 (seduta pomeridiana)

Si passa all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 20.

(omissis)

PRESIDENTE. Rende inoltre note le motivazioni in merito all'ammissibilità dell'emendamento 20.3 (testo 2). Ricorda che le norme del Regolamento che vietano la modifica durante la sessione di bilancio delle leggi di contabilità trovano il proprio fondamento nel fatto di evitare, evidentemente, che si modifichino quelle parti della legge di contabilità che incidono sulla sessione stessa, in modo da evitare che le regole siano adeguate a seconda delle convenienze. Non è questo il caso, in quanto le norme in esame riguardano invece il regime delle coperture delle leggi ordinarie, altra fattispecie quindi rispetto ai provvedimenti di sessione. Va peraltro ricordato che il provvedimento con il quale fu varata l'ultima riforma della legge n. 468 era formalmente un provvedimento collegato, al quale si applicano, così come ai disegni di legge bilancio e finanziaria, gli stessi divieti in ordine alla impossibilità di modificare norme di contabilità. Da ultimo, in ordine di importanza degli argomenti, vale la constatazione che il testo, ora in esame, contiene già una modifica formale della legge di contabilità nazionale. Il senatore MICHELINI illustra l'emendamento 20.2 che, sopprimendo il terzo comma, elimina dal testo la modifica alla legge di contabilità nazionale (legge n.468 del 1978) al fine di impedire che venga violata la regola secondo cui la legge di contabilità non può essere modificata durante la sessione di bilancio.

(omissis)

Il sottosegretario VEGAS, in merito all'emendamento 20.3 (testo 2), si rimette alla Commissione.

(omissis)

Sull'emendamento 20.2 interviene il senatore MORANDO per dichiarazione di voto favorevole alla proposta emendativa, soprattutto in quanto ritiene che il principio della immodificabilità della legge di contabilità nazionale durante la sessione di bilancio, non deve e non può essere derogato. Posto ai voti, l'emendamento 20.2 viene respinto dalla Commissione. Sull'emendamento 20.3 (testo 2) il senatore MORANDO preannuncia, a nome del Gruppo DS, che si asterrà dal voto in quanto, pur considerando apprezzabile il tentativo del relatore di attenuare gli effetti devastanti che sta ora producendo il decreto-legge n. 194 del 2002, ritiene tuttavia molto grave la palese violazione che con esso si perpetra alle norme regolamentari.

Assemblea Senato - 19 dicembre (seduta pomeridiana, resoconto sommario)

MORANDO (DS-U). Il comma 3, di cui ora il Governo propone la soppressione, è stato approvato dalla Commissione bilancio sulla scorta di un emendamento del Presidente, tendente a limitare i guasti arrecati dal taglia-spese rispetto alle prerogative del Parlamento. Invita pertanto la maggioranza a valutare attentamente la questione. (*Applausi dai Gruppi DS-U, Mar-DL-U e Misto-SDI*).

AZZOLLINI (FI). La disposizione del comma 3 non solo difende le prerogative del Parlamento ed in particolare della Commissione bilancio, ma rende più efficace l'azione del Governo nel contenimento della spesa pubblica, nonché più certa la tutela dei diritti dei soggetti cittadini. Pur dichiarandosi disponibile a riconsiderare la materia in altra sede, ne auspica un sollecito esame alla ripresa dell'attività parlamentare, in quanto la mancata soluzione di tali problemi rischia di vanificare gli interventi di contenimento della spesa. (*Applausi dai Gruppi FI, UDC:CCD-CDU-DE e AN*).

VEGAS, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Un aggiornamento della legge di contabilità dello Stato che, pur non avendo valore costituzionale, è pur sempre una fonte normativa atipica, non può essere affrontato nell'ambito della manovra finanziaria e, qualora prospettato, dovrebbe essere espunto. Tuttavia, poiché il decreto-legge n. 194 del 2002 cosiddetto taglia-spese rappresenta il primo passo per il ripristino del rigoroso rispetto del comma 4 dell'articolo 81 della Costituzione, subito dopo la conclusione della travagliata e per certi aspetti anomala sessione di bilancio, occorrerà avviare in tempi molto rapidi una seria riflessione in Parlamento per rivedere taluni meccanismi della legge n. 468 del 1978, in modo da impostare su basi di maggiore certezza e trasparenza il DPEF del prossimo anno; in tal senso, le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento potranno dare un contributo fondamentale per la trasparenza e la semplificazione dei meccanismi del sistema di finanza pubblica, nonché per l'aumento del livello di responsabilità dei centri di decisione e del Parlamento. (*Applausi dal Gruppo FI*).

Il Senato, con votazione nominale elettronica, chiesta dal senatore RIPAMONTI (Verdi-U), approva gli identici emendamenti 20.2000 e 20.2. Sono quindi respinti gli emendamenti 20.5, 20.6, 20.7 prima parte (con conseguente preclusione della restante parte e del successivo 20.8) e 20.12 prima parte (con conseguente preclusione della restante parte e del successivo 20.13).

PRESIDENTE. L'emendamento 20.900 è inammissibile.

AZZOLLINI (FI). Consegna il testo della dichiarazione di voto sull'articolo 20, contenente talune osservazioni in risposta alla questione sospensiva sollevata dal senatore Morando e sulle compensazioni di emendamenti. (*v. Allegato B*).

Il Senato approva

DISCUSSIONE DELL'IMPATTO DEL D.M. "TAGLIA SPESE" SULLO SCHEMA DI COPERTURA DELLA LEGGE FINANZIARIA

Commissione bilancio Senato - 5 dicembre 2002 (seduta pomeridiana)

Si passa all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 20.

(omissis)

Il senatore MORANDO *(omissis)* richiama, poi, brevemente gli effetti del decreto ministeriale emanato a seguito delle norme contenute nello stesso decreto-legge citato, illustrandone sia gli effetti eterogenei, in proporzione, sugli stanziamenti dei diversi dicasteri, sia l'alterazione della composizione tra spesa di parte corrente e quella di conto capitale, inevitabilmente conseguente ad un "taglio orizzontale" degli stanziamenti inerenti la spesa dei differenti ministeri. Sottolinea, infine, che il decreto ministeriale del 29 novembre 2002, ha certamente l'effetto di migliorare il risparmio pubblico previsto per il 2002. Poiché quota-parte del miglioramento del risparmio pubblico negativo atteso nell'anno 2003 rispetto a quello risultante dall'approvazione della legge di assestamento per l'anno 2002, è stato impiegato nel prospetto di copertura della legge finanziaria, ritiene che l'ulteriore miglioramento del risparmio pubblico per l'anno 2002 ottenuto attraverso il decreto ministeriale citato, comporta la patente necessità di trovare una copertura finanziaria aggiuntiva per i maggiori oneri recati dalla legge finanziaria in discussione. Ritiene, inoltre, indispensabile acquisire dal Governo indicazioni sugli inevitabili riflessi del decreto ministeriale citato sulla legge di bilancio per l'anno 2003 all'esame della Commissione. Il sottosegretario VEGAS precisa che gli effetti del decreto-legge n. 194 del 2002 non si riflettono sull'anno 2003. Posti separatamente ai voti gli emendamenti 20.3 (testo 2) e 20.4 (testo 2) sono, infine, approvati.

Assemblea Senato - 10 dicembre 2002 (seduta pomeridiana)

MORANDO *(DS-U)*. Signor Presidente, in forza degli articoli 126, comma 4, e 126-*bis* del Regolamento del Senato, lei ha fornito all'Assemblea qualche settimana fa un giudizio sulla correttezza formale del prospetto di copertura della legge finanziaria. Noi non abbiamo eccepito, signor Presidente, come lei ricorderà, su quel parere. La forma, infatti, della legge di contabilità era rispettata malgrado l'utilizzo di ben 3,3 miliardi di euro derivanti da miglioramento del risparmio pubblico (che si mantiene negativo in entrambi gli anni di riferimento, cioè nel 2002 e nel 2003).

Come dicevo la forma era rispettata malgrado l'utilizzo di ben 3,3 miliardi di euro, derivanti da miglioramento del risparmio pubblico, per coprire gli oneri recati dalla legge finanziaria costituisse, non sul piano della forma ma in via di fatto, a nostro avviso, una patente violazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Successivamente però (precisamente il 29 novembre), signor Presidente - ecco la questione che volevo sottoporle - è intervenuto il decreto del ministro Tremonti attuativo del cosiddetto decreto-legge taglia spese: un decreto ministeriale che riduce gli impegni e le disponibilità di tutti i Ministeri per circa 9 miliardi di euro (faccio una media tra la riduzione in termini di cassa e la riduzione in termini di competenza).

In presenza di tale decreto - questa è la questione che voglio porle ai sensi dell'articolo 126 e 126-*bis* del Regolamento, signor Presidente - il suo parere sulla correttezza formale della copertura delle legge finanziaria resta valido?

La questione non è, a mio avviso, manifestamente infondata, giacché è ovvio che un simile taglio alla spesa 2002, come quello determinatosi in forza del decreto ministeriale, non potrà che rendere meno negativo il risparmio pubblico 2002 rispetto a quello previsto in sede di assestamento. Le entrate correnti, infatti, restano quelle previste nell'assestamento, mentre le spese correnti si dovrebbero ridurre in maniera assai significativa.

Ma se il risparmio pubblico 2002 è meno negativo, se ne deduce che è meno lontano da quello, migliore, preventivato per il 2003. Quindi, la differenza fra il risparmio pubblico negativo del 2002 e quello negativo del 2003 non ammonterà più a 4,1 miliardi, come recita il prospetto di copertura della legge finanziaria, ma ad una cifra vicina allo zero.

Se è così però, signor Presidente, la legge finanziaria risulterebbe scoperta per almeno 3,3 miliardi di euro: a tanto ammonta, infatti, la quota di miglioramento del risparmio pubblico utilizzata nel prospetto di copertura.

Ne consegue, signor Presidente, che se lei dovesse esprimere oggi il suo parere, non lo darebbe negli stessi termini in cui lo ha dato 15 giorni fa, a mio giudizio. Dovrebbe, infatti, invitare il Governo a ritirare la legge finanziaria, a modificare il prospetto di copertura per renderlo compatibile con la legislazione vigente in questo momento giacché, secondo me, il decreto ministeriale del 29 novembre, entra a far parte di quella che chiamiamo legislazione vigente.

Naturalmente può darsi che io abbia torto e che il decreto taglia spese non influenzi in nulla e per nulla il prospetto di copertura della legge finanziaria. Le chiedo solo, signor Presidente, di non dichiarare manifestamente infondata la questione che ho posto e di chiedere al Ministro di intervenire immediatamente in Aula per rispondere a questo specifico quesito: se esistano cioè riflessi del decreto taglia spese sul prospetto di copertura della legge finanziaria e sugli strumenti legislativi propri della sessione di bilancio in cui siamo impegnati. Quando infatti risultasse, signor Presidente, che il decreto del Ministro dell'economia influenza significativamente il bilancio a legislazione vigente - come io credo - e la legge finanziaria per quello stesso anno, lei dovrebbe, a nostro avviso, prendere atto di questa realtà e modificare il suo parere, ex articoli 126 e 126-*bis* del Regolamento, con tutte le conseguenze del caso. *(Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U).*

PRESIDENTE. Senatore Morando, mi lasci rispondere al suo cortese rilievo sulla questione della copertura delle legge finanziaria. Gli articoli del Regolamento cui lei ha fatto riferimento - il 126 ed il 126-*bis* - si riferiscono, come lei sa, alla fase dell'assegnazione, cioè se al momento dell'assegnazione, in cui il Presidente fa la sua comunicazione all'Assemblea, vi siano o meno gli estremi che lei ha ricordato. E in quella circostanza una risposta ho dato; una risposta formale che lasciava impregiudicato l'aspetto sostanziale, per così dire politico, che riguarda una disputa.

Lei mi ha chiesto se il mio giudizio sarebbe stato immutato, ove fossi stato a conoscenza del risultato di elementi intervenuti successivamente con riferimento all'approvazione del decreto taglia spese. Non posso rispondere su un'eventualità *ex post*; se quell'eventualità si

fosse verificata allora, è probabile che la mia comunicazione all'Assemblea sarebbe stata diversa.

Non è però questa la circostanza; il caso in esame presenta un doppio aspetto formale e sostanziale. Dal punto di vista formale valgono l'assegnazione e le comunicazioni da me rese; dal punto di vista sostanziale interpellero immediatamente il Presidente della 5^a Commissione e il Ministro dell'economia, che ringrazio per aver accolto il nostro invito ad intervenire.

Quanto al rilievo circa la connessione tra il decreto taglia spese e la copertura della finanziaria, il decreto non modifica gli stanziamenti di competenza. I saldi di bilancio non risultano modificati, dal momento che il decreto si limita a restringere l'impegnabilità delle somme stanziare. In secondo luogo, va considerato che il decreto taglia spese concorre, insieme a tutti gli altri fattori in essere, alla determinazione giorno per giorno della gestione di bilancio; non è dato sapere al momento quale sia esattamente il risultato di gestione e conseguentemente non è possibile parametrare *in progress* il giudizio sulla copertura della finanziaria.

Non è un caso che la prassi costante e mai derogata ha assunto al riguardo il parametro del saldo che risulta dall'assestamento e che rappresenta l'ultimo dato certificato. Ciò vale per l'aspetto formale del rilievo da lei sollevato; rendendomi conto della portata delle sue osservazioni, senatore Morando, chiedo al Presidente della Commissione bilancio, senatore Azzollini, e al Ministro dell'economia, onorevole Tremonti, di fornire un'ulteriore risposta ad integrazione di quanto ho appena detto.

AZZOLLINI (FI). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AZZOLLINI (FI). Signor Presidente, il senatore Morando ha già proposto in Commissione le osservazioni formulate ora in Assemblea; esse rivestono un'importanza notevole e vanno prese in seria considerazione perché pongono significativamente un problema di copertura dell'intera legge finanziaria.

Le osservazioni da lei fatte poc'anzi, signor Presidente, risolvono una parte significativa dei problemi posti dal senatore Morando, non rendendo necessaria la modifica della comunicazione da lei resa ex articolo 126 del Regolamento.

Va poi tenuto conto del fatto, importante, che in linea generale il giudizio di copertura viene dato *ex ante* e dunque contiene necessariamente un accentuato elemento previsionale. Tale elemento previsionale è costantemente ancorato alla ragionevolezza di quella previsione, ossia a quanto era ragionevole prevedere al momento della decisione sulla base delle informazioni disponibili.

Il senatore Morando pone anche un problema ulteriore, osservando che dobbiamo tenere conto del fatto che a legislazione vigente è non solo il decreto-legge ma anche il decreto taglia spese. Oltre alla questione relativa al giudizio *ex ante* devo ricordare che non è possibile, con riguardo alla legge finanziaria, stabilire qual è il momento in cui la previsione deve essere ragionevole e quindi la copertura deve essere modificata. In caso contrario, avremmo un *progress*, come ha detto prima il Presidente, continuo e sistematico sulla base non solo di leggi e decreti, come quelli di cui abbiamo parlato, ma anche di altre questioni.

Credo quindi che la ragionevolezza della previsione vada ancorata al momento iniziale ed *ex ante*; il giudizio del Presidente del Senato, ex articolo 126 del Regolamento, viene formulato in quel momento e ad esso rimane ancorato. Diversamente non si avrebbe mai certezza del momento in cui questa previsione dovrebbe essere determinata.

Pertanto, se sul piano sostanziale certamente occorre compiere alcune riflessioni, dal punto di vista formale nel senso più pieno del termine (trattandosi infatti del rilievo sulla copertura della legge finanziaria), credo non sia necessario rivedere il giudizio sulla copertura. *(Applausi dai Gruppi FI e AN).*

(omissis)

MORANDO *(DS-U)*. Signor Presidente, intervengo per avanzare una questione sospensiva. Per dimostrare che il mio non è un intento ostruzionistico, propongo una sospensione che riguardi soltanto la seduta antimeridiana di domani per riprendere nella seduta pomeridiana, dopo una discussione in Commissione, il nostro lavoro sulla manovra di bilancio.

Lo faccio perché mi considero completamente insoddisfatto delle risposte che ho ottenuto sulle questioni relative al prospetto di copertura della legge finanziaria che ho posto all'inizio della trattazione di questo punto all'ordine del giorno. Naturalmente, signor Presidente, non sono in grado di replicare al formidabile silenzio che il ministro Tremonti ha ritenuto di dovere e potere opporre agli argomenti che ho cercato di sviluppare nel mio precedente intervento. Per questo proverò a svolgere qualche considerazione sugli interventi del Presidente del Senato e del Presidente della Commissione bilancio.

Il primo argomento che entrambi questi interventi hanno sviluppato, in sostanza, è il seguente: il giudizio del Presidente del Senato sulla correttezza formale dei mezzi di copertura è ancorato al momento in cui esso viene formulato. Questa è la tesi del presidente Pera. Esso, dunque, non può tenere conto di elementi successivi, perché il dato di riferimento certo è il saldo contenuto nell'assestamento per quanto riguarda la base 2002.

Verissimo, signor Presidente, e giustissimo, ma proprio per questo il comma 11 dell'articolo 126 del Regolamento del Senato vieta - non a caso - che dalla data del deferimento del disegno di legge finanziaria (e quindi del pronunciamento di questo parere del Presidente del Senato) vengano non solo approvati, ma addirittura iscritti all'ordine del giorno delle Commissioni disegni di legge che comportino variazioni di spese o di entrate, né tanto meno disegni di legge - come quello al nostro esame - intesi a modificare la legislazione vigente in materia di contabilità generale dello Stato.

Col decreto taglia-spesse ed il decreto ministeriale successivo si è fatta, signor Presidente, l'una e l'altra cosa. Ecco perché l'argomento del presidente Pera e del presidente Azzollini, secondo me, non è ben portato e non vale a rispondere alle mie obiezioni. Secondo argomento: il decreto del 29 novembre del ministro Tremonti si è detto non modifica gli stanziamenti di competenza. Quindi, il bilancio assestato resta quello che è. Non è nel potere del Ministro di modificare l'assestamento né sul versante della competenza né su quello della cassa.

Questo, signor Presidente, secondo me, non è vero, se non in parte. Per dimostrare ciò, farò una semplicissima domanda: se tra qualche giorno, dopo l'approvazione della legge finanziaria anche da parte della Camera dei deputati ma prima del 31 dicembre, il Governo emanasse un decreto che individua le risorse in quei fondi, oggetto del decreto ministeriale teso a ridurre le disponibilità, sia sul versante della competenza che della cassa, la Commissione bilancio della Camera o del Senato, chiamata a formulare un parere sulla copertura di quel decreto, darebbe il nullaosta, presidente Azzollini, o direbbe che è scoperto, in base all'articolo 81 della Costituzione? Direbbe certamente che è scoperto, in base all'articolo 81 della Costituzione e sa perché? L'Assemblea si è rifiutata di accogliere un emendamento, che pure in Commissione avevamo convenuto, per togliere dal decreto taglia spese la formulazione "in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione".

Se fosse stato tolto quel riferimento, allora l'argomento del presidente Pera ed il suo varrebbe. Poiché non è stato tolto ed è contenuto nel cosiddetto decreto taglia spese, allora

quel decreto riceverebbe il parere contrario della 5^a Commissione, in base all'articolo 81. Se è così vuol dire che il taglio spese del ministro Tremonti interviene sulla competenza. Quindi, viola quanto disposto esplicitamente dalla legge di contabilità.

Infine, signor Presidente, propongo questa breve questione sospensiva per una ragione di principio: l'articolo 101 del Trattato di Maastricht vieta esplicitamente che la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali accettino istruzioni delle istituzioni e dei Governi nazionali, così come l'articolo 108 vieta esplicitamente che ci sia qualsiasi forma di anticipazione dalla Banca centrale europea o dalla Banca centrale nazionale nei confronti degli Stati membri.

Ebbene, l'articolo 62 della legge finanziaria recita testualmente: "Il 65 per cento dell'importo risultante dalla stima predetta sarà corrisposto dalla Banca d'Italia all'erario". Si tratta patentemente di una anticipazione così come l'emendamento approvato dalla Commissione bilancio ulteriormente dimostra.

Quindi, vi è violazione del Trattato di Maastricht in questa legge. Ma la violazione del Trattato di Maastricht, per giurisprudenza consolidata, signor Presidente, viene considerata in Italia come violazione della legge di contabilità, vocata all'attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Infine, signor Presidente, il comma 3 dell'articolo 126 del Regolamento del Senato recita testualmente: "...il Presidente del Senato, sentito il parere della 5^a Commissione permanente e del Governo, prima dell'assegnazione, accerta se esso rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato. In tal caso il Presidente comunica all'Assemblea lo stralcio delle predette disposizioni".

L'articolo 20 del disegno di legge finanziaria reca norme che esplicitamente modificano la legge n. 468 del 1978, la legge di contabilità dello Stato. Per questa ragione, signor Presidente, propongo una breve sospensiva per fare in modo che, su sollecitazione della Presidenza del Senato, la 5^a Commissione permanente proponga soluzioni e interventi sulla legge finanziaria attuale che consentano di renderla conforme al Regolamento del Senato, alle leggi della Repubblica, alla legge di contabilità, all'articolo 81 della Costituzione. La legge finanziaria, infatti, e la legge di bilancio non sono conformi su punti qualificanti esattamente alle norme che ho qui richiamato. (*Applausi dai Gruppi DS-U, Mar-DL-U, Verdi-U, Misto-Com e Misto-RC*).

Assemblea Senato - 19 dicembre (seduta pomeridiana)

Allegato B

Dichiarazione di voto del senatore Azzolini sull'articolo 20 del disegno di legge n. 1826 (Legge finanziaria 2003)

Il voto sull'articolo 20 costituisce l'occasione per non lasciare senza seguito i quattro argomenti usati dall'opposizione nella persona del senatore Morando per giustificare la

questione sospensiva chiesta subito dopo le relazioni. Ciò non per spirito polemico, ma perché le nostre dichiarazioni costituiscono precedenti e quindi è bene fare chiarezza.

Dopo le risposte che erano state date dal Presidente del Senato e da me stesso alle prime argomentazioni poste dal senatore Morando, egli ha riproposto il tema utilizzando in replica quattro argomenti.

Anzitutto si è sostenuto, per superare l'obiezione secondo cui il giudizio sulla copertura deve tener conto degli elementi in essere al momento del giudizio stesso e non può rincorrere l'evoluzione del bilancio giorno per giorno, che sarebbe stato violato il comma 11 dell'articolo 126 del Regolamento, che vieta l'iscrizione durante la sessione di disegni di legge comportanti variazioni di bilancio, in quanto il decreto ministeriale che ha ridotto l'impegnabilità incapperebbe appunto in tale divieto.

Ciò non può corrispondere al vero in quanto, come è noto, il decreto ministeriale in questione è stato semplicemente comunicato alle Commissioni parlamentari competenti, le quali, per la verità, ne hanno appreso il contenuto dalla lettura della *Gazzetta Ufficiale*. Comunque non vi è stata una discussione, se non sull'antecedente schema di DPCM - ma questo è altro argomento - per cui non sussiste l'asserita violazione del comma 11 dell'articolo 126 del Regolamento, non trattandosi di attività legislativa cui questa norma fa riferimento.

Si è anche sostenuto - è il secondo argomento - che, a testimonianza del fatto che il decreto ministeriale in questione ha ridotto sostanzialmente gli stanziamenti di competenza, la conseguenza è che, se il Governo emanasse un decreto che utilizzasse quei fondi a copertura, occorrerebbe necessariamente fornire un parere negativo, ciò in quanto è rimasto il riferimento all'articolo 81 nell'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978.

Anche questo secondo argomento non sembra conferente. Infatti, rimane anzitutto che sono stati ristretti i limiti dell'impegnabilità e non gli stanziamenti di competenza. Ma, anche se fossero stati ridotti gli stanziamenti di competenza, non essendo legittima una copertura sul bilancio e non essendo stati ridotti comunque i fondi speciali il problema posto di un parere contrario su un eventuale utilizzo a fine anno dei fondi di bilancio ridotti è semplicemente un problema che non si può porre, in quanto, come è ampiamente noto, non sono possibili coperture su mezzi di bilancio, a meno che non si modifichi una legge sostanziale, ma questo è altro discorso.

Il terzo argomento utilizzato è invero molto sostanzialista: il Trattato di Maastricht è equiparato alla legge di contabilità, per cui la sua violazione è violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Per quanto riguarda questo argomento, peraltro più volte echeggiato, va osservato, anzitutto, che nessuno è in grado di sapere esattamente come e in che misura, comma per comma, la legge di contabilità sia stata formalmente e sostanzialmente modificata dal Trattato di Maastricht, come a nessuno è dato sapere esattamente il complesso delle disposizioni in vigore eventualmente in contrasto con la normativa europea.

E' utile ricordare inoltre che non tutta la legge di contabilità è attuativa dell'articolo 81 della Costituzione, ma solo le due norme che si riferiscono alla copertura. Esiste un problema generale di violazione dei regolamenti delle direttive europee e per questo vengono forniti i pareri delle due Commissioni per gli affari europei nei due rami del Parlamento, ma non sembra automatico dare per scontata una integrazione sistematica tra Trattato di Maastricht e leggi di contabilità per un motivo estremamente semplice: il Trattato di Maastricht e le implicazioni che esso ha in termini di Patto di stabilità e dunque di saldi della finanza pubblica viene osservato con gli obiettivi posti dal DPEF e che le manovre annuali concorrono a realizzare. Che tutto ciò

abbia a che fare con l'articolo 81 implica una interpretazione sostanzialistica dell'obbligo di copertura che solo la più pura dottrina

liberale - fortemente contestata per numerosi decenni - aveva sostenuto, propendendo invece tutto il resto della dottrina e delle forze politiche per una interpretazione meramente procedurale. Se il modo di vedere è cambiato al riguardo, non vi è che da rallegrarsene.

Infine, venendo al quarto argomento, secondo cui sarebbe stato doveroso per il Presidente del Senato espungere dal testo della finanziaria pervenuto dalla Camera la norma che modifica formalmente la legge di contabilità, è appena il caso di ricordare che tale potere non sussiste in secondo lettura e, che comunque, sulla base di quanto già chiarito in Commissione, il divieto di modificare con i provvedimenti di sessione e con i collegati le norme di contabilità generale si può interpretare nel senso che non si possono modificare quelle norme contabili che incidono sullo stesso quadro normativo della sessione e degli stessi provvedimenti collegati. Non è un caso che l'ultima riforma della legge di contabilità della scorsa legislatura sia stata effettuata con un disegno di legge formalmente collegato.

Sen. Azzollini

**DDL DI BILANCIO - DISCORSO INTRODUTTIVO DEL PRESIDENTE
DEL SENATO ALLA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA**

11 dicembre 2002 (seduta pomeridiana)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1827, già approvato dalla Camera dei deputati.

Ricordo all'Assemblea che, secondo le cadenze stabilite dal Regolamento, si procederà ora all'esame degli articoli del disegno di legge sul bilancio di previsione dello Stato seguendo, nelle votazioni, l'ordine degli articoli.

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.

Preciso anche che con l'approvazione dei singoli articoli si intendono approvati anche le tabelle, i quadri generali, gli allegati e gli elenchi richiamati dagli articoli stessi e riportati nello stampato n. 1827 (con le relative Note di variazioni).

Perciò, secondo le cadenze stabilite dal Regolamento, la votazione finale del disegno di legge sarà effettuata solo dopo la votazione degli articoli del disegno di legge finanziaria e della stessa legge nel suo complesso.

Comunico altresì che gli emendamenti 5.Tab.5.7, 5.Tab.5.3, 5.Tab.5.4, 5.Tab.5.5, 5.Tab.5.6, 6.Tab.6.2 e 6.Tab.6.3 sono inammissibili ai sensi dell'articolo 129, comma 3, del Regolamento, in quanto modificano previsioni di bilancio correlate a disposizioni previste dalla legge finanziaria, come risulta dalla Nota di variazioni approvata dalla Camera dei deputati.

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

**DDL FINANZIARIA - DISCORSO INTRODUTTIVO DEL PRESIDENTE
DEL SENATO ALLA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA**

11 dicembre 2002 (seduta pomeridiana)

PRESIDENTE.

(omissis)

Prima di procedere all'esame degli articoli nel testo proposto dalla Commissione, ricordo che le votazioni saranno effettuate, a norma di Regolamento, cominciando dall'articolo 1, in cui sono riportate le disposizioni sul limite massimo del saldo netto da finanziare e sul livello massimo del ricorso al mercato finanziario.

Le proposte emendative, che intendono introdurre variazioni nei valori dei predetti saldi differenziali anche attraverso contestuali compensazioni riferite ad elementi tabellari, verranno trattate in questa fase che ha per oggetto la determinazione preventiva di tali valori.

Esaurita la trattazione di questi argomenti, si passerà alla votazione dell'articolo 1. Con la sua approvazione risulteranno determinati i predetti valori dei saldi differenziali. Di conseguenza, tutti gli emendamenti ai successivi articoli dovranno trovare compensazione con mezzi diversi dalla variazione dei richiamati saldi differenziali.

L'eventuale approvazione di taluno di questi emendamenti non sarà considerata impeditiva della discussione e della votazione, nell'ambito delle parti non ancora approvate, di eventuali altre proposte emendative che utilizzino, naturalmente con criteri di compensazione e fino a concorrenza, le variazioni delle spese risultanti dagli emendamenti precedentemente approvati.

Gli emendamenti parzialmente inammissibili saranno posti ai voti per le sole parti ammissibili.

Gli emendamenti tendenti, per motivi di copertura, ad introdurre articoli aggiuntivi, saranno votati nella forma stampata nel fascicolo con l'intesa che, in caso di approvazione, gli articoli aggiuntivi in questione costituiscono commi aggiuntivi al testo in esame.

La valutazione definitiva degli effetti complessivi sul bilancio dello Stato delle modifiche introdotte nel disegno di legge in esame risulterà contabilmente nella Nota di variazioni che il Governo presenterà al Senato subito dopo la sua approvazione.

IPOTESI DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO IN MATERIA DI SESSIONE DI BILANCIO

Assemblea Senato - 22 gennaio 2003

AZZOLLINI (FI). Signor Presidente, l'occasione del dibattito sulle possibili riforme del nostro Regolamento può essere utilizzata per rimettere in campo un'esigenza da tempo ormai matura: quella di razionalizzare le procedure di esame dei documenti di bilancio. È proprio di questi giorni, infatti, la ripresa, sulla stampa e nelle sedi più appropriate, del dibattito in materia, sotto il duplice profilo del diritto sostanziale e di quello regolamentare. In questa sede non possiamo che occuparci del secondo.

Un'osservazione preliminare può essere utile anche per prevenire una possibile obiezione: sebbene storicamente i profili procedurali siano stati sempre decisi in conseguenza di modifiche degli assetti di diritto sostanziale (come è avvenuto nei due passaggi chiave degli anni Ottanta e Novanta), è possibile questa volta un'inversione del modo di procedere.

Induce a tale valutazione il carattere ormai maturo di alcune riflessioni sulle procedure nel nostro ramo del Parlamento. Ricordo, infatti, che nella risoluzione approvata dalla Commissione bilancio il 4 giugno scorso - al termine di un dibattito che era stato aperto da apposite comunicazioni rese dal Governo davanti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato il 20 febbraio - si prendeva atto della necessità di un approfondimento circa possibili adeguamenti delle norme e dei Regolamenti parlamentari riguardanti le decisioni di bilancio, in particolare per quanto concerne la fase di Assemblea, anche con riferimento alle modifiche del Titolo V della Costituzione.

Nella stessa seduta, preliminare a questo dibattito, della Giunta per il Regolamento del 18 dicembre scorso, sia il senatore Mancino che il presidente Pera, traendo le conclusioni hanno fatto, tra l'altro, riferimento all'opportunità di riflettere su tali temi. Del resto, gli ancor recenti avvenimenti dell'ultima sessione di bilancio non hanno fatto che confermare l'esigenza di riassetto - sulle linee espresse dalla risoluzione citata - le nostre procedure. Un tema, questo, *bipartisan* per eccellenza, su cui è auspicabile il confluire di un ampio consenso da parte del maggior numero delle parti politiche espresse in quest'Assemblea.

Da questo punto di vista, non si può dimenticare che uno dei problemi storici che le attuali procedure presentano è quello del peso che le Commissioni di settore hanno nel procedimento; ciò come conseguenza anche del cattivo funzionamento del binomio legge finanziaria-provvedimenti collegati fuori sessione. Una delle soluzioni su cui riflettere può consistere nel deciso rafforzamento del parere delle Commissioni di settore.

Va studiata, al riguardo, l'eventuale formalizzazione del seguito da prevedere per tali pareri rafforzati. Eventualmente, si può far riferimento ad un istituto di fatto già presente nelle procedure di Assemblea, nel senso di rimettere al relatore di

maggioranza della Commissione bilancio il compito di studiare le modalità più consone per tradurre in emendamenti parti qualificanti dei pareri e delle osservazioni delle Commissioni di merito. È naturale che debba farlo il relatore della Commissione bilancio, perché vengano vagliati non solo gli aspetti di merito relativi alle compatibilità di tali proposte con il quadro e con l'impianto complessivo della manovra, ma anche gli aspetti, certo non secondari, riguardanti la copertura finanziaria.

Il problema principale riguarda però il rapporto tra Commissione bilancio ed Assemblea. Non ha infatti retto all'usura del tempo quello schema che pure all'atto della sua introduzione presentava elementi di razionalità, ossia la delimitazione del dibattito in Aula alle proposte emendative già respinte in Commissione. Ciò infatti non ha impedito la riproposizione in Aula di materie nuove.

È noto che la quasi totalità delle proposte avanzate, o meglio delle proposte di modifica alla legge finanziaria approvate, viene, come è giusto che sia, direttamente o indirettamente dal Governo, in quanto titolare dell'indirizzo politico complessivo di una legislatura. Questo significa però, ai nostri fini, che qualunque tentativo di razionalizzazione delle procedure parlamentari - il che vale non solo per quelle di bilancio - non può che passare per una condizione necessaria, ossia la convinta adesione, da parte del Governo, in ordine in particolare al divieto di introdurre in Assemblea materie nuove.

Dunque, la proposta di fondo sulla quale sembra possibile lavorare è quella di distinguere nettamente la funzione delle due sedi, riservando alla Commissione la funzione che le è propria, quella cioè di vagliare tutte le proposte di modifica - anche nel dettaglio - per pervenire ad un testo del quale l'Assemblea può però solo discutere le linee generali, evitando di entrare in dettagli e, a maggior ragione, di introdurre materie nuove.

Questo è lo schema di fondo entro il quale ci si può muovere. Da un lato, quindi, si restituisce alla fase di esame in Commissione la funzione della predisposizione del testo; dall'altro, si evita, nella fase più solenne di esame in Assemblea, di occuparsi innaturalmente di particolari, riservando la discussione alle grandi linee. Così facendo, data anche la diversa risonanza del dibattito in Aula, si propone alla pubblica opinione una discussione basata sugli schemi alternativi di politica finanziaria che i vari Gruppi propongano, in modo tale da far percepire più chiaramente alla stessa pubblica opinione il senso delle scelte che si stanno operando e delle responsabilità che incombono sulla maggioranza che esprime il Governo.

A grandi linee si tratta, in fin dei conti, dello schema, che ha dato buona prova di sé, delle risoluzioni che approvano il DPEF, ovviamente tenendo conto che la finanziaria è un testo normativo e, in quanto tale, sottoponibile ad emendamenti formalizzati.

Naturalmente è implicito che resta fermo il diritto del Governo e del relatore di maggioranza di proporre in Assemblea un testo alternativo a quello approvato dalla Commissione, prendendo verosimilmente quale unità di misura l'articolo. Appare, infatti, utile che il Governo, nell'ambito consentito dalla normativa di bilancio e dai Regolamenti parlamentari, mantenga - come si è detto - margini di intervento durante l'intero *iter* parlamentare della manovra.

Nell'ambito di questo scenario di fondo si possono pensare specificazioni riassumibili essenzialmente in due modifiche formali dell'attuale assetto regolamentare. Da un lato, si tratta di prevedere il divieto di presentare in Assemblea emendamenti sostanzialmente volti ad introdurre materie nuove, indipendentemente dalla formulazione degli emendamenti stessi, articoli, commi o periodi aggiuntivi. Diversamente dal regime attuale, il divieto varrebbe anche per gli emendamenti presentati in Commissione e respinti in quella sede. Dall'altro, si tratta di prevedere la limitazione degli emendamenti in Assemblea a quelli che costituiscano testi alternativi a quello licenziato dalla Commissione. Come si è già detto, l'unità di misura dovrebbe essere verosimilmente l'articolo. Resta da risolvere sul piano tecnico il problema dei subemendamenti.

Queste sarebbero le due principali innovazioni che probabilmente già basterebbero a razionalizzare tutto il procedimento. Non sono, comunque, esclusi interventi ulteriori, sempre nell'intento di semplificare il passaggio in Assemblea. Infatti, anche mutuando da esperienze di altri Paesi, si potrebbe pensare di lavorare su ipotesi che prevedano la sottoscrizione degli emendamenti in Assemblea da parte del Presidente del Gruppo parlamentare come primo firmatario, al fine dell'assunzione di una specifica responsabilità politica del Gruppo. Si tratta solo di un'idea, che va però valutata con grande attenzione e alla quale potranno aggiungersi altri spunti. Andrebbe fatta salva ovviamente la tutela del dissenso, attraverso la previsione della possibilità di presentare in Aula un numero di emendamenti non superiore ad una percentuale ridotta di quelli del Gruppo.

Un tale schema complessivo non può che riflettersi naturalmente sulla distribuzione dei tempi tra la Commissione e l'Assemblea. È ovvio, infatti, che in tale ambito dovrebbe avviarsi lo spazio temporale riservato alle Commissioni, ed in particolare alla Commissione bilancio, mentre all'Assemblea potrebbe essere assegnato il tempo sufficiente per adempiere allo scopo fondamentale dell'esame, che è quello di contrapporre schemi alternativi di politiche finanziarie.

Non sfuggono, peraltro, gli elementi di riflessione indotti dall'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione; si ritiene, tuttavia, che le proposte avanzate siano aderenti al dettato costituzionale sol che si tenga conto che, in ogni caso, l'emendabilità in Aula viene comunque salvaguardata, sebbene regolata nel senso indicato. *(Applausi dal Gruppo FI. Congratulazioni).*

