

XV legislatura

La decisione di bilancio per il triennio 2008-2010

Aprile 2008
n. 44



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Indice

PREMESSA	1
1. Copertura della legge finanziaria e vincoli alla decisione di bilancio: copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5).....	4
1.1 Eccedenze di spesa.....	8
2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione	11
2.1 Saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6)	11
Osservazioni metodologiche.....	15
2.2 Vincoli sul fabbisogno di cassa del settore statale e la questione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche	17
2.2.1 Problematiche connesse alla relazione tecnica ad un emendamento del relatore	20
2.3 Ricomposizione della manovra nel corso dell' <i>iter</i> parlamentare	26
3. La questione delle modalità di esame del disegno di legge finanziaria.....	29
3.1 Relazione tecnica su emendamenti del relatore	29
3.2 Ammissibilità delle cd. "maxi-coperture"	30
3.3 Modalità di esame di emendamenti finanziariamente correlati	31
3.4 Copertura con risparmi connessi alla riduzione delle regolazioni debitorie.....	33
3.5 Ricorso su ammissibilità	34
4. L'articolazione dei diversi strumenti della manovra di finanza pubblica .	36
4.1 I provvedimenti collegati nell'ordinamento e nell'esperienza più recente .	36
4.1.1 Sui decreti-legge "collegati" alla manovra e sul decreto-legge n. 159 del 2007.....	37
4.2 Le ricadute della nuova struttura del bilancio per missioni e programmi sui documenti annuali di bilancio	39
4.3 Analisi degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente sulla base della natura giuridica degli oneri	43
5. Il ricorso alle maggiori entrate prodotte a legislazione vigente per la copertura di nuovi o maggiori oneri di spesa di cui ai decreti legge n. 81 e n. 159 del 2007	47
5.1 La formulazione dell'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2008.....	55
6. Effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento alle proposte governative	58
Indice allegati.....	69

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 2008-2010 ha confermato la tendenza ininterrotta a partire dal 1988, anno di prima modifica dell'originaria legge n. 468 del 1978, nel senso di costituire un quadro stabilizzato di regole e di vincoli che disciplinano la discussione parlamentare dei documenti finanziari dello Stato, come effetto di norme di legge, di norme regolamentari e delle relative prassi applicative. Dal 1989, infatti, la tecnica della sessione ha consentito sempre l'approvazione dei documenti finanziari dello Stato entro il 31 dicembre, cioè prima dell'inizio del periodo di riferimento di tali documenti (mentre dal 1978 al 1989 si era ricorsi all'esercizio provvisorio per ben sei volte). Pertanto, appare fondato ribadire che le procedure che regolano la sessione di bilancio in Italia contribuiscono fortemente a consolidare 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 i vincoli sull'equilibrio contabile della finanza pubblica, così come determinati dalla cornice legislativa e dalle risoluzioni che concludono la discussione sul Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e relativi aggiornamenti, sono risultati formalmente rispettati, anche e soprattutto come limite al processo emendativo¹.

Le procedure di bilancio hanno dunque confermato, pur nella variazione di metodologie da un lato e di contenuti (sotto il profilo degli strumenti) dall'altro, un sostanziale grado di tenuta in ordine alla coerenza tra formulazione iniziale dei testi governativi, processo emendativo e rispetto degli obiettivi e dei vincoli contabili determinati con il DPEF e relativi aggiornamenti. Si tratta peraltro di una coerenza contabile che continua a non nascondere problemi di valutazione, *ex ante* ed *ex post*, degli effetti delle innovazioni normative in relazione ai saldi, in particolare con riferimento alla retroazione dei meccanismi di competenza sui canali di formazione del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, aggregati, questi ultimi, che risentono delle scelte di soggetti pubblici esterni all'amministrazione statale, i cui comportamenti di spesa godono di vari gradi di autonomia decisionale giuridicamente garantita, peraltro in via di espansione. Anzi, come meglio si potrà verificare nel successivo paragrafo 2.2.1, proprio la sessione qui in esame ha afferito in caso emblematico al riguardo.

Appare infine utile ricordare che, di fronte alla possibilità che la

¹ In questo contesto (soprattutto per la fase dell'esame concernente l'Assemblea) può anche inquadrarsi la prassi, cui si è fatto ricorso a partire dal 1995 e di seguito nelle ultime sessioni, della approvazione con il voto di fiducia di un unico maxiemendamento presentato dal Governo interamente sostitutivo del testo in discussione, concernente la gran parte della manovra di finanza pubblica. Nel corso della sessione in esame il Governo ha presentato presso la Camera dei deputati tre maxiemendamenti indipendenti (al Senato non è stata posta la questione di fiducia).

legge finanziaria preveda norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi (cd. "procedura di monitoraggio"), di tale possibilità è stato confermato l'utilizzo per il 2008, dopo le analoghe esperienze con tutti i disegni di legge finanziaria a partire da quelle per il 2004, dopo appunto l'introduzione di tale possibilità nella legge di contabilità generale (cfr. par. 1.1).

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

- modalità di copertura della legge finanziaria e vincoli procedurali alla decisione di bilancio;
- tecniche e vincoli all'emendabilità dei documenti di bilancio;
- questioni regolamentari e contabili in senso più ampio.

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

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

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

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

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

insieme al disegno di legge finanziaria) ed il risparmio pubblico come risultante dall'asestamento relativo all'esercizio in corso. In sostanza, per effetto del vincolo di copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5, legge n. 468, e successive modificazioni), i documenti di bilancio non possono determinare, rispetto alla più recente previsione 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 disegno di legge finanziaria per il 2000 si caratterizzò per un rilevante elemento di novità, rappresentato dalla utilizzazione a fini di copertura di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio 2000-2002 rispetto alle previsioni asestate per l'anno 1999.

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

Infatti, poiché, a partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria, così come richiesto esplicitamente dalle due Camere in più occasioni, contiene una specifica clausola di copertura che dimostra il rispetto di tale vincolo, presentando, in un apposito prospetto, l'effetto delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura (prospetto che costituisce la base normativa che imprime un valore di certificazione politico-legislativa a tutto il discorso sulla copertura della "finanziaria" svolto nel corso della sessione di bilancio), va messo in luce che dal relativo prospetto di cui alla legge finanziaria per il triennio 2008-2010 si deduce che i mezzi di copertura sono stati forniti sia da norme contenute nello stesso disegno di legge finanziaria, utilizzando anche gli effetti indotti, sia dal miglioramento del risparmio pubblico rispetto alle previsioni assestate per l'anno 2007.

In particolare, si ricorda che il risparmio pubblico risultante dall'assestamento emendato 2007, indicato in 21.281 mln, scontava una serie di elementi: infatti, esso inglobava gli effetti del decreto-legge n. 81 del 2007, gli emendamenti presentati dal Governo a settembre al disegno di legge di assestamento al fine di adeguare le previsioni per il 2007 relative all'andamento del gettito tributario e, infine, gli effetti del decreto-legge n. 159 del 2007 presentato contestualmente al disegno di legge finanziaria in esame (A.S. 1817).

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

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

Si ricorda peraltro che gli oneri correnti corrispondenti alla Tabella A (fondo speciale di parte corrente), oggetto appunto dell'obbligo di copertura in quanto differenza rispetto alla legislazione vigente, continuano a non essere rappresentati - come invece avveniva nel passato - come differenza tra l'ammontare totale delle vecchie e nuove finalizzazioni (al netto delle regolazioni debitorie pregresse) e il fondo speciale di parte corrente a legislazione vigente al netto del disegno di legge finanziaria presentato (sempre ovviamente senza considerare le regolazioni debitorie), anche se comunque ciò che

manca è solo un'esplicitazione sintetica di elementi informativi già in vario modo forniti².

1.1 Eccedenze di spesa

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

Sul piano applicativo la prima attuazione delle disposizioni testé richiamate si è già registrata con la legge finanziaria 2004 ed ha trovato conferma con le leggi finanziarie successive (2005, 2006 e 2007). Anche la legge finanziaria 2008 prevede nell'apposito allegato eccedenze per circa 623,1 mln per il 2008, 200 mln per il 2009 e 200 mln per il 2010, che vengono correttamente conteggiate tra gli oneri correnti da coprire.

Rispetto alla precedente legge finanziaria si segnalano la considerazione degli effetti finanziari non solo sul SNF, ma anche sull'indebitamento e sul fabbisogno, nonché l'interruzione del *trend* discendente delle eccedenze di spesa relativamente agli anni

² Si perviene infatti al risultato sottraendo dal nuovo importo lordo del fondo globale corrente la quota indicata come onere nel prospetto di copertura.

successivi al primo³, analogamente a quanto avvenuto in “finanziarie” precedenti⁴.

Una tale scelta continua ad offrire la possibilità per qualche osservazione metodologica. La configurazione dell'intervento previsto dalla legge di contabilità non esclude, infatti, anche la modifica del provvedimento legislativo da cui siano originati gli esuberi di spesa rispetto alla stima iniziale, oltre che, alternativamente, il loro rifinanziamento per la quota eccedente la stima iniziale, che è la soluzione prescelta a partire dall'attuazione della norma. Il testo della legge 5 agosto 1978, n. 468, fa infatti riferimento a "misure correttive", che potrebbero anche configurarsi come interventi di revisione delle disposizioni che hanno dato luogo a maggiori oneri in modo da evitare l'emersione di ulteriori scostamenti, piuttosto che come mera rideterminazione, a posteriori, degli stanziamenti e della relativa copertura finanziaria⁵.

Nell'allegato alla legge finanziaria 2008, come del resto per il 2004, 2005, 2006 e 2007, si opta per tale ultima soluzione, semplicemente disponendosi dunque il rifinanziamento di alcuni provvedimenti e non provvedendosi alla rimozione dei fattori dai quali si sarebbero originati i maggiori oneri.

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

³ Cfr. Nota di lettura di questo Servizio n. 61, ottobre 2007, pag. 274 e segg.

⁴ Leggi n. 350 del 2003, n. 311 del 2004 e n. 266 del 2005.

⁵ A tal riguardo va segnalato come alcune delle eccedenze contenute nell'allegato alla "finanziaria" 2007 fossero già presenti anche negli analoghi allegati delle "finanziarie" precedentemente citate.

dunque anche sul piano della crescita in termini assoluti del debito pubblico.

Proprio la notevole entità delle eccedenze di spesa prodottesi per effetto delle ultime manovre dà adito all'opportunità di una riflessione più approfondita in ordine alle cause poste all'origine di tali eccedenze, oltre che sul meccanismo stesso, in base al quale per molte spese obbligatorie l'adeguamento della previsione avviene non più in bilancio, ma nell'ambito della legge finanziaria con l'elenco in discussione, ossia apprestando *ex post* coperture aggiuntive.

2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione

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

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

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

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 6 dell'articolo 11, viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di

competenza del bilancio dello Stato considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nel DPEF presentato dal Governo e poi richiamato nelle risoluzioni parlamentari.

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

La risoluzione approvata dal Senato il 26 luglio 2007, al termine della discussione sul DPEF 2008-2011, 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:

I. Per quanto concerne gli obiettivi di carattere finanziario:

- 1) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, comprensivo degli effetti del decreto-legge 81 del 2007 e dell'assestamento di bilancio per il 2007, risulti pari al 2,2 per cento del PIL nel 2008, al 1,5 per cento nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010, e si trasformi in accreditamento netto, pari allo 0,1 per cento, nel 2011;
- 2) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario, dal 2,7 per cento nel 2008 al 4,9 per cento nel 2011, che permetta il raggiungimento degli obiettivi indicati nel documento;
- 3) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, in un valore non superiore, per il 2008 a 24 miliardi e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare a 21,5 miliardi per il 2009 e 18 miliardi per il 2010;
- 4) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 2,1 per cento per il 2008, dello 0,7 per cento per il 2009, in pareggio nel 2010 ed in avanzo per lo 0,7 per cento per il 2011;
- 5) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 103,2 per cento nel 2008, al 101,2 per cento nel 2009, al 98,3 per cento nel 2010, al 95,0 per cento nel 2011;

6) a presentare, ove necessario, una Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria nel mese di settembre, con le integrazioni al quadro degli elementi di ordine quantitativo.

Si sottolinea che il Governo ha successivamente presentato una Nota di aggiornamento al DPEF - approvata dal Senato il 4 ottobre 2007 - recante alcune modifiche al quadro di finanza pubblica esposto nel DPEF per gli anni 2008-2011. In particolare per quanto concerne gli obiettivi programmatici:

- l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche indicato per il 2011 è stato fissato allo 0 per cento del PIL (a fronte dello 0,1 per cento indicato nel DPEF);
- il saldo primario per il 2008 è indicato nel 2,6 per cento rispetto al PIL (a fronte del 2,7 di cui al DPEF);
- il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2008, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, è indicato in 34 mld (a fronte dell'importo di 24 mld di cui al DPEF); quello programmatico per gli anni 2009 e 2010 è indicato rispettivamente in 16 mld (a fronte di 21,5 mld) e 8 mld (a fronte di 18 mld);
- l'indebitamento netto corretto per il ciclo e al netto delle una tantum è pari all'1,3 per cento del PIL per il 2009 ed allo 0,1 per cento per il 2001 (in luogo, rispettivamente, dell'1,4 per cento e dello 0,2 per cento);
- la riduzione del debito è indicata dal 103,5 per cento del PIL nel 2008 al 95,1 nel 2011 (in luogo di una riduzione, nel medesimo arco temporale, dal 103,2 al 95 per cento del PIL).

I valori contabili contenuti nel comma 1 dell'articolo 1 sono conformi, con riferimento al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, alle indicazioni contenute nella Nota di aggiornamento al DPEF 2008-2011: il limite al saldo 2008 è pari infatti - al netto delle regolazioni debitorie - a 34 mld di euro, valore coincidente con quello indicato nella predetta Nota.

Per il 2009 e il 2010 il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 31.000 e 11.000 milioni di euro) in entrambi i casi inferiori a quello relativo al 2008; i saldi per il 2009 e 2010 sono invece superiori a quelli indicati come programmatici nella Nota di aggiornamento al DPEF; si tratta,

rispettivamente, di 31 mld a fronte di 16 mld e di 11 mld a fronte di 8 mld.

La risoluzione approvata a luglio dal Senato in relazione al DPEF 2008-2011 indicava invece l'importo di 24 mld come limite per il saldo netto da finanziare per l'esercizio 2008 e, per gli anni successivi, obiettivi programmatici di 21,5 mld per il 2009 e di 18 mld per il 2010; rispetto a tali valori i saldi contenuti nel disegno di legge finanziaria in esame sarebbero risultati superiori per il primo ed il secondo anno e inferiori per il terzo. La medesima risoluzione aveva comunque ribadito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2009 e 2010 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2008, stabilendo che tali valori avrebbero dovuto seguire un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici indicati.

Da questo punto di vista si fa presente che si è verificata la situazione prospettata in numerose precedenti sessioni⁶, di saldi cioè che, pur rispettando il profilo discendente nel triennio, si collocavano però - per il secondo o terzo anno del triennio di riferimento, ovvero per entrambi tali esercizi - al di sopra di quelli indicati nelle risoluzioni.

⁶ Per gli aspetti metodologici si tratta di quelle relative ai trienni 1995-1997, 1996-1998, 2000-2002, 2001-2003, 2002-2004, 2003-2005, 2004-2006, 2007-2009. In particolare, per quanto riguarda il rapporto in termini assoluti tra i valori del ddl finanziaria e della Nota di aggiornamento al DPEF, si ricorda il precedente della sessione 2000-2002.

Osservazioni metodologiche

La circostanza che nella Nota di aggiornamento del DPEF si sia verificata la necessità di riparametrare in misura significativa l'entità del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 del presente ddl, rispetto al valore indicato dalla risoluzione approvativa del DPEF 2008-2011 votata dalle Camere lo scorso luglio (con la conseguenza che il rispetto della normativa di contabilità per quanto attiene al valore del saldo limite assunto in "finanziaria" è stato condizionato alla preventiva approvazione della Nota di aggiornamento del DPEF), offre l'opportunità di una riflessione circa i criteri di costruzione del saldo netto da finanziare come obiettivo programmatico della manovra di finanza pubblica.

In particolare (anche sulla base della esperienza degli anni passati⁷), la problematica è associata al fatto che nell'impostazione della manovra annuale di finanza pubblica il *focus* è venuto a configurarsi progressivamente in termini di raggiungimento di obiettivi di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (relativo a un aggregato più ampio del bilancio dello Stato e calcolato secondo le regole del SEC95), che è il saldo rilevante ai fini del raggiungimento degli obiettivi europei del Patto di Stabilità e Crescita.

⁷ Cfr. DB n. 41, pagg. 16-17, relativo al ddl finanziaria per il 2007, in cui si afferma che il "saldo netto da finanziare di cui al ddl finanziaria [è] da tempo costruito non come la risultante di addendi di entrata e di spesa, ma come limite massimo, del pari al ricorso al mercato, sulle basi delle indicazioni di cui alle risoluzioni approvative del Dpef. Ma si tratta di una tecnica che può essere assentita nei limiti in cui si tratti di una mera riconsiderazione di una decisione iniziale, fermo restando che tanto per il Governo quanto per i singoli parlamentari il margine disponibile in questione non può costituire una fonte di copertura di proposte emendative. Ma ciò non può esimere dal porre un problema metodologico circa la congruità della tecnica di costruire il saldo netto da finanziare, misura cruciale per il ddl finanziaria, in termini non di somma, bensì di limite massimo, il che appare ragionevole per scostamenti minimi tra i due saldi, ma lo è sicuramente di meno se la differenza ammonta ad importi notevoli, come dimostrano le varie versioni del richiamato all. 8 del ddl in questione (nell'ordine di 6 mld di euro circa, su un ammontare massimo pari a 29 mld, pari circa ad 1/5)".

Dati i diversi criteri di contabilizzazione delle poste di bilancio e la diversa ampiezza degli aggregati di riferimento ne è derivata concretamente una certa difficoltà a cogliere con sufficiente accuratezza i riflessi della manovra correttiva in termini di SNF al momento della definizione del DPEF. Questa circostanza concorre a spiegare la situazione della sessione dell'anno precedente (cfr. nota 7), con l'indicazione nell'art. 1 del ddl finanziaria di un saldo-limite coerente con quello fissato a luglio, ma notevolmente superiore a quello reso necessario dalla concreta articolazione della manovra (e risultante dall'Allegato 8 al ddl finanziaria 2007).

Anche nella sessione in esame, peraltro, come già accennato, si è reso necessario a ottobre prospettare nella Nota di aggiornamento al DPEF una consistente rideterminazione del saldo netto da finanziare programmatico. Il forte scostamento era riconducibile in larga misura alla diversa valutazione di una posta ai fini del SNF⁸.

Alla luce di tale evoluzione potrebbe quindi essere opportuno approfondire gli elementi di raccordo tra bilancio dello Stato e conto della P.A. per consentire di verificare con maggiore immediatezza le tecniche di costruzione e la coerenza tra i diversi obiettivi di saldo assunti ai fini della manovra, oltre ad effettuare eventualmente una riflessione sui criteri di registrazione di alcune poste contabili.

Ciò renderebbe possibile una valutazione più attendibile degli obiettivi programmatici in termini di SNF, al fine di restituire la necessaria significatività a tale aggregato come parametro di

⁸ Si tratta degli effetti dell'articolo 18, comma 1, del ddl finanziaria, relativo all'attuazione dei Piani di rientro regionali in materia sanitaria, per i quali viene registrata una maggiore spesa di 9,1 mld per l'anticipazione di liquidità da parte dello Stato alle Regioni, mentre ai fini dell'indebitamento netto della P.A. l'operazione non produce impatto, in virtù della sua natura di partita finanziaria.

riferimento prioritario assunto dalle procedure di approvazione della manovra in base alle norme di contabilità.

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 2008-2010.

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

Queste considerazioni si collegano più in generale alla questione (esaminata nei documenti di questo Servizio relativi alle precedenti sessioni di bilancio) della quantificazione degli effetti degli emendamenti, che presenta aspetti particolarmente problematici legati sia alla ristrettezza dei tempi di esame, sia alla varietà e quantità delle proposte di modifica. Queste difficoltà si accentuano con riferimento ai relativi effetti sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento della pubblica amministrazione, nei casi nei quali rilevano i

comportamenti di enti pubblici esterni al settore stesso, dotati di autonomia costituzionalmente garantita.

In proposito, è utile ribadire che - secondo quanto previsto già dalla risoluzione approvata dal Senato nel luglio 1996, che ha impegnato il Governo ad impostare il DPEF dell'anno successivo in termini anche di indebitamento netto della pubblica amministrazione, grandezza alla quale sono riferiti i parametri di convergenza del Patto di stabilità e crescita, - il DPEF 2008-2011 e la successiva Nota di aggiornamento, nonché le relative risoluzioni approvative (rispettivamente di luglio e ottobre 2007), hanno posto obiettivi vincolanti per la manovra di bilancio 2008-2010, nonché per il successivo esercizio finanziario (2011), anch'esso considerato nel DPEF, anche in termini di indebitamento netto della pubblica amministrazione.

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

Va poi ricordato che il conto delle amministrazioni pubbliche registra generalmente le transazioni in coerenza con l'evoluzione dei

valori economici o dei crediti e delle obbligazioni sottostanti⁹ (cioè ad esempio nel momento nel quale avviene il trasferimento dei beni o dei servizi coinvolti dall'operazione) indipendentemente dal momento dell'impegno o della regolazione per cassa della transazione; si tratta dunque di un criterio diverso sia da quello della competenza contabile del bilancio sia da quello della cassa utilizzato per il fabbisogno del settore statale. Un'altra differenza di rilievo è introdotta dal fatto che l'indebitamento netto esclude (a differenza del fabbisogno e del saldo netto da finanziare) le operazioni finanziarie; di conseguenza, partite che possono essere molto rilevanti contribuiscono ad elevare il fabbisogno di cassa del settore statale ed il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma non hanno effetto sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Nella materia dei vincoli relativi al fabbisogno di cassa del settore statale va infine ricordato che tradizionalmente si era posto il problema degli effetti di cassa degli emendamenti al disegno di legge finanziaria. Un tema, questo, su cui erano state sollevate perplessità metodologiche in relazione all'assunzione - avvenuta in passate sessioni di bilancio, e in particolare in quelle per gli anni 1999, 2000, 2001 e 2002 - del vincolo dei cd. "coefficienti di realizzazione" ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti¹⁰.

Neanche nella sessione per il 2008, così come nelle precedenti 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007, il vincolo in questione è stato previsto, anche se poi la questione si è posta per quanto concerne un

⁹ Cfr. Reg. (CE) n. 2223 del 25 giugno 1996 (punto 1.57).

¹⁰ Cfr. sul punto i DB di questo Servizio degli ultimi anni sulla sessione di bilancio.

emendamento in particolare, come meglio si può vedere nel paragrafo immediatamente successivo.

2.2.1 Problematiche connesse alla relazione tecnica ad un emendamento del relatore

La relazione tecnica relativa ad un emendamento presentato dal relatore presso la Commissione bilancio del Senato - il 3.2000 (testo 2) - ha dato origine ad alcune questioni contabili di un certo rilievo, emerse anche nel dibattito svoltosi in Commissione ed in Assemblea.

Tale emendamento ha abolito per l'anno 2008 il *ticket* di 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale dovuto dagli assistiti non esentati. Per tale finalità - che si traduce ovviamente in minori incassi per le ASL - è stato incrementato il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato in misura pari a 834 mln di euro per il 2008.

Una prima formulazione dell'emendamento è stata presentata corredata da una relazione tecnica, in seguito ad esplicita richiesta da parte della Presidenza della Commissione Bilancio, che - diversamente rispetto alla prassi delle relazioni tecniche trasmesse dal Ministero dell'economia ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 2, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni - non risultava verificata dal Ragioniere generale dello Stato, ma firmata dal rappresentante del Governo.

Per quanto di rilievo in questa sede la RT si soffermava, in particolare, sulla tipologia di una delle modalità di copertura adottate

(il ricorso al Fondo per le politiche comunitarie per 326 mln di euro) per fronteggiare l'onere recato dall'emendamento, copertura che ricalcava quella prevista dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 23 del 2007, avente fra l'altro oggetto sostanzialmente identico.

Come asserito nella stessa RT, tale copertura presentava la particolarità di incidere per l'intero importo sul SNF, ma di essere utilizzata ai fini delle compensazioni relative all'indebitamento netto nella misura del 50 per cento circa dell'importo complessivo, analogamente alle modalità di utilizzo per gli stessi fini del Fondo per le aree sottoutilizzate (che garantisce, con il Fondo di rotazione in questione, le risorse aggiuntive di cofinanziamento nazionale per le aree del Sud)¹¹. Nel ricordare che tale copertura era stata già adottata nel primo intervento relativo ai *ticket* dal decreto-legge n. 23 del 2007, nel quale l'effetto di competenza e quello di cassa erano tuttavia stimati coincidenti, la RT ha affermato che questo tipo di copertura risultava di fatto già assentita dal Parlamento, non avendo dato luogo a riserve ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, come risulta dagli atti parlamentari.

Intorno alla questione si è sviluppato un dibattito del quale giova tratteggiare gli aspetti salienti.

Una prima problematica attiene alla regolarità o meno di una RT non bollinata dalla RGS, il che, pur rappresentando certamente un'anomalia rispetto alla prassi, non costituirebbe tuttavia una novità, potendosi registrare precedenti¹².

¹¹ Come riportato dalla stessa RT, tale discrasia deriva dal decorso dei tempi tra l'impegno contabile - che incide sul SNF - e l'effettiva erogazione dei fondi - che incide sull'indebitamento netto.

¹² Secondo quanto riportato dal rappresentante del Governo (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 31 ottobre 2007, pag. 4).

Sempre sul punto il presidente della Commissione bilancio ha sottolineato come la legge n. 468 del 1978 si limiti a prevedere l'obbligo della predisposizione della RT per le sole iniziative legislative governative e che la RT medesima debba essere verificata dal Ministero dell'economia: pertanto, pur ammettendo che l'apporto della RGS, organo tecnico del Ministero, viene richiesto in via di prassi, non può essere considerata non conforme al dettato normativo una RT sottoscritta dal legittimo rappresentante del MEF, che si assume la conseguente responsabilità politica della validazione del documento, pur in assenza dell'intervento dell'organo tecnico.

Al riguardo, si ricorda che da un punto di vista formale, la RT, sulla base del Regolamento del Senato (art.76-*bis*, comma 2), deve essere presentata, a pena di improponibilità, per gli emendamenti governativi che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate. Peraltro, come precedentemente ricordato, nella sessione di bilancio in esame il Governo ha presentato una RT anche per gli emendamenti del relatore e con il visto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Va aggiunto poi che, se è vero che in via di prassi la RT viene validata dalla RGS, la legge di contabilità prevede che essa sia predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia (art.11-*ter*, comma 2, legge n. 468/1978).

Passando ad analizzare nel merito i profili di criticità della copertura, dalla relazione è emerso che il problema riguardava la valutazione in ordine agli effetti in termini di cassa delle coperture attivate dall'emendamento: in particolare, secondo la RGS, detti effetti

sul Fondo per le politiche comunitarie sarebbero diversi (minori) rispetto a quelli di competenza, cosicché l'equilibrio sarebbe assicurato solo in termini di competenza ma non di cassa.

Tale fatto, secondo il Governo, non ha tuttavia posto un problema di correttezza formale rispetto al dettato dell'articolo 81 della Costituzione, visto che la proposta non determinava effetti negativi sul saldo netto da finanziare, pur riconoscendosi che, riguardo all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, gli effetti stimati dell'abolizione dei *ticket*, al netto delle corrispondenti coperture, determinavano un effetto negativo¹³. Sul punto il Ministro dell'economia, intervenuto in Assemblea per ribadire che la sussistenza dei problemi di copertura non riguarda il SNF bensì l'indebitamento netto, ha osservato come quest'ultimo rappresenterebbe un mero aggregato statistico basato su convenzioni internazionali, le cui variazioni per effetto di provvedimenti normativi sono materia di stima, non costituendo esso un dato certo¹⁴.

Sul punto degli effetti di cassa della copertura è intervenuto anche il Presidente della Commissione bilancio che, se da un lato ha riconosciuto l'esigenza di porre rimedio alla suddetta discrasia, dall'altro ha affermato come dalla sussistenza di un problema dal lato della cassa non discende una inammissibilità ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione di norme così strutturate in termini di copertura, dal

¹³ Cfr. in proposito la dichiarazione del rappresentante del Governo in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 7 novembre 2007, pag. 18.

¹⁴ Cfr. intervento del Ministro dell'Economia in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, seduta n. 242, 6 novembre 2007, pag. 43.

momento che viene correttamente rispettato l'obbligo di copertura sul SNF¹⁵.

Il Governo, con una successiva proposta emendativa, ha infine provveduto a compensare anche gli effetti negativi in termini di indebitamento netto sul conto consolidato della pubblica amministrazione derivanti dall'abolizione del *ticket* per la specialistica.

In conclusione, è possibile trarre dalla vicenda alcune considerazioni sotto il versante parlamentare.

Per quanto concerne coperture ed oneri con diverso impatto sui vari saldi, va ribadito quanto già osservato nella premessa e nel paragrafo precedente (2.2), non essendo infatti possibile dai documenti di bilancio individuare con chiarezza il rapporto di trasformazione tra competenza e cassa

Per quanto concerne la correttezza formale di una copertura sul solo saldo netto da finanziare e l'affermazione secondo cui l'indebitamento netto sarebbe un aggregato statistico, occorre ricordare come le differenze tra SNF (costruito in termini di competenza e riferito al bilancio dello Stato) e indebitamento netto delle PA (implementato dall'ISTAT sulla base dei manuali europei ed esteso a tutti gli enti delle pubbliche amministrazioni) sono da tempo oggetto di discussione. È vero tuttavia che, con il pieno ingresso dell'Italia nell'Unione Economica e Monetaria (UEM), l'indebitamento netto è divenuto l'aggregato rilevante in sede europea,

¹⁵ Cfr. intervento del Presidente della 5^a Commissione permanente in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, seduta n. 244, 7 novembre 2007, pag. 7.

dal momento che gli obiettivi di bilancio e gli impegni del Governo si riferiscono a tale aggregato¹⁶.

Da ciò discende la necessità che le coperture siano garantite non soltanto in termini di competenza giuridica sul SNF, ma anche sull'indebitamento netto, aggregato il cui significato certamente travalica una valenza strettamente statistica.

Si ricorda che almeno per la legge finanziaria ed i provvedimenti ad essa collegati la quantificazione degli oneri viene effettuata con riferimento a ciascuno dei tre saldi (SNF, fabbisogno del settore statale, indebitamento netto delle PA). I diversi effetti ad essi riconducibili, in virtù della diversa ottica con cui vengono stimati, richiedono l'assunzione di criteri trasparenti da utilizzare per la quantificazione finanziaria.

Tale esigenza ha trovato riscontro nella direttiva del Presidente del consiglio dei ministri che ha introdotto la "Relazione tecnica standard"¹⁷. Tale modello di RT prevede espressamente che gli effetti finanziari dei provvedimenti siano valutati non solo in termini di SNF ma anche ai fini del fabbisogno e dell'indebitamento; essa stabilisce inoltre che, qualora sussistano differenze di effetti nei tre aggregati, debbano essere fornite le necessarie motivazioni.

¹⁶ La rilevanza degli effetti dell'emendamento in sede europea è stata indirettamente posta in evidenza dallo stesso Governo. Il relativo rappresentante per il caso in questione, in riferimento alla tesi secondo cui gli effetti negativi stimati rappresenterebbero una violazione al Patto di stabilità e crescita e, quindi, del dettato costituzionale, trattandosi di vincoli europei, ha rilevato come gli obiettivi annunciati sulla base del Patto di stabilità e crescita siano espressi in rapporto al prodotto interno lordo e che l'effetto dell'emendamento in questione rappresenta lo 0,006 per cento in rapporto al PIL (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 7 novembre 2007, pag. 18).

¹⁷ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004, recante "Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo", pubblicata nella G.U. del 28 gennaio 2005, n. 22.

Dal momento che anche la successiva direttiva del Presidente del consiglio dei ministri¹⁸, varata durante questa legislatura sullo stesso argomento, ha ribadito come nella relazione tecnica vada dimostrato l'equilibrio di copertura con riguardo al saldo netto da finanziare del bilancio statale, al fabbisogno e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, non può che ritenersi acquisito il principio dell'obbligo di garantire comunque la compensazione sui tre saldi, come peraltro ribadito nelle sessioni di bilancio degli ultimi anni nelle dichiarazioni dei Presidenti delle Commissioni bilancio (cfr. appendice).

2.3 Ricomposizione della manovra nel corso dell'*iter* parlamentare

Merita una segnalazione un duplice ordine di problemi che si è verificato nella sessione oggetto di esame.

a) Copertura degli oneri con maggiori entrate

Taluni emendamenti approvati dal Senato hanno coperto maggiori spese con maggiori entrate, p. es. incrementando l'imposta sui tabacchi per finanziare una maggiore autorizzazione di spesa a favore dei talassemici¹⁹ e utilizzando le maggiori entrate derivanti dal potenziamento dell'attività di accertamento per adesione per finanziare un piano di assunzioni per l'Agenzia delle Entrate²⁰.

¹⁸ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 giugno 2006, pubblicata nella G.U. del 15 giugno 2006, n. 137.

¹⁹ Cfr. emendamento 46.0.800, approvato dalla Commissione bilancio.

²⁰ Cfr. emendamento 7.0.3 (testo 3), approvato dalla Commissione bilancio.

Va ricordato, al riguardo, che la risoluzione approvata dal Senato in relazione al DPEF per gli anni 2008-2010, nell'identificare il contenuto della manovra finanziaria 2008, impegnava il Governo²¹ ad effettuare una riprogrammazione della spesa volta a realizzare interventi finalizzati al sostegno della competitività e della produttività dell'economia ed all'estensione del sistema di *welfare*, ponendo un vincolo affinché ciò avvenisse senza aumentare la pressione fiscale. In altre parole, l'orientamento di politica di bilancio desumibile implicitamente da questo punto della risoluzione comportava che eventuali emendamenti recanti nuove o maggiori spese venissero coperti attraverso riduzioni di spese, e non mediante maggiori entrate, come invece avvenuto a seguito degli emendamenti sopra citati.

Va rilevato, peraltro, che l'attuale sistema di regole contabili relative alla sessione di bilancio non configura tetti al livello delle spese e delle entrate, ma costruisce i vincoli quantitativi in termini di saldo, permettendo la ricomposizione - a parità di saldo – agendo sul livello delle entrate e delle spese.

b) Copertura di oneri correnti con mezzi di parte capitale

Con riferimento alla tipologia economica di spesa modificata dagli emendamenti si è verificato che – in termini di impatto sul conto economico della P.A. – a maggiori spese di parte corrente siano corrisposte riduzioni di spesa in conto capitale²².

²¹ Cfr. paragrafo II, punto 4).

²² Per la variazione nella composizione della spesa tra corrente e capitale avvenuta nel corso della prima lettura cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio, e CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Bilancio dello Stato e Servizio Studi, "La manovra di finanza pubblica per il 2008-2010: il testo approvato dal Senato", Novembre 2007, pag. 15, dove si riporta l'Allegato 8 in termini di P.A., con riferimento al ddl finanziaria nel testo iniziale e nel testo approvato dal Senato.

Tale risultato – derivante dal complesso delle modifiche approvate nel corso dell'esame al Senato e relativo, si ripete, all'impatto in termini di indebitamento netto della P.A. degli emendamenti approvati – risulterebbe in contrasto con la vigente normativa di contabilità dello Stato, che in linea di principio non consentirebbe la dequalificazione della spesa; con riferimento ai criteri di ammissibilità degli emendamenti enunciati dal Presidente della Commissione bilancio, risulta infatti stabilito esplicitamente che non vengano usati mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti.

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

3.1 Relazione tecnica su emendamenti del relatore

Una delle novità procedurali prima accennate in relazione all'ultima manovra di bilancio è consistita nella predisposizione da parte del Governo della relazione tecnica anche con riferimento agli emendamenti presentati dal relatore.

Inquadrando la novità dal punto di vista delle procedure parlamentari, va rilevato che la circostanza consente al Parlamento di avere sempre una documentazione sugli effetti finanziari di emendamenti che in molti casi hanno notevole impatto e che presentano al contempo un'elevata probabilità di approvazione; essa sembra altresì idonea (almeno in astratto) a ridurre il ricorso a pratiche al riguardo sostanzialmente elusive²³.

Sul punto si ricorda che l'innovazione procedurale coincide con una delle conclusioni cui era giunta l'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio promossa nel corso di questa legislatura dalle Commissioni bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Nel documento conclusivo si proponeva infatti di verificare l'efficacia delle norme regolamentari al fine di conseguire l'obiettivo del "rafforzamento della

²³ Si ricorda che ai sensi dell'art. 76-*bis*, comma 2, del Regolamento del Senato, sono improponibili i soli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica.

documentazione a disposizione del Parlamento attraverso la predisposizione della relazione tecnica anche con riferimento agli emendamenti a firma del relatore e a quelli su cui il Governo esprime parere favorevole"²⁴.

Nella trascorsa sessione si è dato dunque, parzialmente (dato il riferimento solo agli emendamenti del relatore), attuazione a quanto proposto in tale documento, pur in assenza di una disposizione cogente che imponesse la relazione tecnica in tale circostanza.

3.2 Ammissibilità delle cd. "maxi-coperture"

Anche con riferimento alla sessione di bilancio in esame sono stati confermati i criteri di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge finanziaria individuati da un'apposita circolare del Presidente del Senato elaborata nel corso della sessione per il 2004. Il Presidente della Commissione bilancio del Senato ha infatti ribadito che, in linea generale, la formulazione degli emendamenti deve garantire una chiara e reciproca correlazione tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa, il che porterebbe ad escludere la prassi precedentemente affermata delle cd. "maxi-coperture". Successivamente, nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria, il Presidente della Commissione bilancio²⁵, nel deliberare la riammissione di una proposta emendativa precedentemente

²⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, 5^a Commissione permanente, resoconto stenografico n. 3 (Indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio), 98^a seduta, mercoledì 16 maggio 2007, pag. 23.

²⁵ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 24 ottobre 2007, pag. 9.

dichiarata inammissibile, ha evidenziato l'eccezionalità del fatto, in quanto la stessa faceva rinvio ad una cd. "maxi-copertura", specificando però che tale riammissione non avrebbe costituito un precedente.

Nella fattispecie, l'emendamento in questione conteneva una clausola di compensazione finanziaria effettuata attraverso il generico rinvio alla copertura *standard* fatta propria da un gruppo parlamentare in altri emendamenti. Si ricorda che la citata circolare del Presidente del Senato riguardante l'esame e la votazione della legge finanziaria stabiliva che la formulazione degli emendamenti dovesse essere tale da garantire una chiara e reciproca correlazione tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa, al fine di garantire, in sede di votazione, un'appropriata valutazione del rapporto tra gli aspetti di coperture e quelli onerosi.

3.3 Modalità di esame di emendamenti finanziariamente correlati

Una particolare menzione merita la metodologia di approvazione dell'emendamento governativo 3.1000, che si configurava come una sorta di "maxiemendamento" in quanto contenente disposizioni di vario argomento, talune onerose ed altre con effetti di miglioramento dei saldi, ma insufficienti, tuttavia, a garantire la integrale copertura all'interno dell'emendamento stesso. Sulla base del riepilogo degli effetti finanziari contenuto nella RT allegata a tale emendamento gli oneri derivanti dall'emendamento sono stati in parte coperti attraverso le risorse derivanti da ulteriori

due emendamenti (7.0.7, in materia di semplificazione di ISEE, e 5.50, relativo all'IRPEF sulle operazioni di conguaglio). Con la votazione di tali ultimi due emendamenti, avvenuta in un caso prima e in un altro caso dopo quella del 3.1000²⁶, comportante l'onere, secondo un'applicazione rigorosa delle regole relative alla sessione di bilancio, si pongono due problemi: da un lato, le risorse in eccedenza di cui all'emendamento approvato in precedenza (5.50) sarebbero state da considerare a vantaggio dei saldi, anche perché non esisteva una correlazione formale con l'emendamento successivo bisognoso di copertura (3.1000); dall'altro, quest'ultimo emendamento è stato approvato benché una parte della sua copertura derivasse da un altro emendamento ancora non approvato (7.0.7).

Sebbene si versi, per il primo caso, in un'ipotesi "virtuosa" (è stata approvata prima la copertura e poi l'onere), va anche notato che in tale circostanza non si è verificato il chiaro rapporto biunivoco di correlazione tra onere e copertura richiesto dalla circolare del Presidente del Senato e dai criteri di ammissibilità degli emendamenti enunciati dal Presidente della Commissione bilancio, nel senso, in questo secondo caso, del rispetto del vincolo della contestualità tra oneri e coperture: infatti, come riportato, è stato approvato un emendamento oneroso prima della sua copertura.

²⁶ L'emendamento 5.50 è stato approvato il 29 ottobre 2007, nel corso della seduta n. 155 della Commissione bilancio, mentre l'emendamento 7.0.7 nel corso della seduta n. 165 della Commissione bilancio del 1° novembre 2007, dopo l'approvazione dell'emendamento 3.1000.

3.4 Copertura con risparmi connessi alla riduzione delle regolazioni debitorie

Nel corso dell'esame in seconda lettura presso la Camera dei deputati è stata ridotta di 2 mld, per gli anni 2008 e 2009, l'autorizzazione di spesa concernente la liquidazione dei rimborsi IVA conseguenti alla sentenza della Corte di giustizia europea del 14 settembre 2006 (in materia di IVA sugli autoveicoli aziendali); è stato inoltre previsto che i risparmi in termini di minori spese per interessi conseguenti al minor fabbisogno connesso ai rimborsi in questione venissero iscritti - per un importo non superiore a 90 mln di euro per gli anni 2008 e 2009 - sul fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

Tale modifica è simmetricamente corrispondente a quanto verificatosi nella precedente sessione, sempre in relazione ai rimborsi sopra citati: nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati venne infatti approvato un emendamento volto ad elevare l'importo delle regolazioni debitorie in questione, in relazione alla presumibile entità dei rimborsi dovuti, e si provvede altresì alla copertura dell'onere per interessi connesso alla maggiore emissione di titoli del debito pubblico²⁷.

Il riflesso contabile della modifica dell'autorizzazione di spesa intervenuta nella sessione di bilancio in esame è rappresentato dalla riduzione dell'entità delle regolazioni debitorie aventi impatto sul SNF e come tali quantificate nell'articolo 1 del ddl finanziaria. Sotto il

²⁷ Cfr. DB n. 42 di questo Servizio, "La decisione di bilancio per il triennio 2007-2009", febbraio 2007, paragrafo 3.4, "Copertura degli interessi connessi all'aumento delle regolazioni debitorie".

profilo metodologico si può ritenere che tale operazione non dia luogo a osservazioni, in quanto l'adeguamento della posta contabile all'effettiva esigenza risponde a un criterio di veridicità dei documenti di bilancio. L'unico riflesso problematico della disposizione è relativo alla parziale utilizzazione del risparmio per interessi, circostanza che peraltro si è verificata anche in passato in fattispecie analoghe²⁸, non essendo stato contabilizzato, tale risparmio, sotto forma di minore spesa per interessi.

3.5 Ricorso su ammissibilità

Come noto, la valutazione in merito all'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge finanziaria è rimessa alla valutazione della Presidenza della Commissione che delibera, in proposito, secondo i principi contenuti nelle apposite norme del Regolamento del Senato e della legge di contabilità, nonché secondo la prassi.

In proposito, anche la sessione di bilancio 2008 ha registrato, in particolare nel corso dell'esame del provvedimento da parte della Camera dei deputati²⁹, la possibilità di revisione del pronunciamento dopo la prima decisione formale della Presidenza.

In particolare, alla Camera dei deputati, riguardo all'esame del decreto – legge n. 159 del 2007, ivi dichiarato formalmente collegato

²⁸ *Ibidem*, paragrafo 3.5, "Copertura con risparmi derivanti dalla riduzione degli interessi sul debito", in merito all'utilizzo quale modalità di copertura del flusso di risparmi per minori interessi generato da operazioni *one off* di riduzione del debito (cd. "conti dormienti" e riduzione del capitale sociale della SACE).

²⁹ Per alcune revisioni del primo giudizio, cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 24 ottobre 2007, pagina 44.

alla manovra di finanza pubblica, è stato consentito al proponente l'emendamento di opporre "ricorso scritto" avverso il primo pronunciamento di inammissibilità formulato dalla Presidenza, stabilendo, in tal modo, la possibilità di rivederne l'esame rispetto ai rilievi formulati in un primo momento³⁰.

³⁰ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 novembre 2007, pagina 19.

4. L'articolazione dei diversi strumenti della manovra di finanza pubblica

4.1 I provvedimenti collegati nell'ordinamento e nell'esperienza più recente

Come è noto, uno dei maggiori elementi di novità della parziale riforma degli strumenti della sessione di bilancio operata con la legge n. 208 del 1999 è stata la implicita soppressione del c.d. "collegato di sessione" e l'istituzione dei provvedimenti collegati "fuori sessione" a seguito, in sostanza, del fatto che il contenuto della "finanziaria" è stato ampliato alla componente normativa di sviluppo.

In particolare, la Nota di aggiornamento al DPEF per gli anni 2008-2010, presentata dal Governo il 28 settembre 2007 ed approvata dal Senato il successivo 4 ottobre, elenca i provvedimenti, all'epoca in corso di preparazione, da considerare collegati alla manovra di bilancio 2008-2010; si tratta di:

- un disegno di legge che organizza tutte le misure necessarie a tradurre in atto l'accordo con le Organizzazioni sindacali e le Parti sociali in materia di *welfare*, siglato il 23 luglio 2007;

- un disegno di legge che, per la parte non inclusa nel disegno di legge finanziaria, interviene sui costi della politica e sulla razionalizzazione della Pubblica Amministrazione;

- un disegno di legge che riorganizza l'intervento pubblico in materia di sostegno ai non autosufficienti e nel campo delle politiche sociali e della famiglia;

- un disegno di legge che reca interventi per la razionalizzazione e l'ammodernamento del sistema sanitario nazionale;

- un disegno di legge che reca misure organizzative e procedurali in materia di infrastrutture, ambiente e assetto e mobilità sul territorio.

4.1.1 Sui decreti-legge "collegati" alla manovra e sul decreto-legge n. 159 del 2007

Nell'ambito della manovra finanziaria è andata consolidandosi negli ultimi anni la prassi per cui vengono formalmente considerati collegati alcuni decreti-legge contenenti una parte della relativa manovra di bilancio³¹, così come risulta dal prospetto di copertura del ddl finanziaria.

Sono stati infatti considerati formalmente "collegati" il decreto-legge n. 269 del 2003³², il decreto-legge n. 203 del 2005³³ e il decreto-legge n. 262 del 2006.

Nel corso dell'ultima sessione anche il decreto-legge n. 159 del 2007, emanato contestualmente ai provvedimenti di cui alla manovra, ma riferito al 2007 e non al triennio 2008-2010, è stato considerato, sia pure dalla sola Camera dei deputati, come "formalmente

³¹ Come è noto, i c.d. "collegati fuori sessione" hanno sostituito i precedenti collegati "di sessione", il cui contenuto è stato in parte assorbito dalla medesima finanziaria, e devono essere presentati dal Governo al Parlamento entro il 15 novembre. Per questi, la legge n. 208 del 1999 ha previsto un contenuto tipico.

³² In questa occasione il decreto venne dichiarato formalmente collegato nella Nota di aggiornamento successiva all'approvazione del DPEF.

³³ Il decreto-legge venne dichiarato "collegato" alla Camera, non al Senato.

collegato", pur non essendo richiamato nello schema di copertura del ddl finanziaria appunto in quanto tale da avere effetti sull'anno in corso.

Riprendendo, in proposito, analoghe osservazioni già formulate da questo Servizio in occasione delle precedenti sessioni di bilancio³⁴ appare utile ripercorrere la problematica della qualificazione giuridica dei decreti-legge "collegati" alla manovra alla luce di questa nuova circostanza determinatasi presso la Camera dei deputati. In sintesi, allo stato, esistono nella prassi tre tipologie di provvedimento collegato, nonostante che, come già riportato, la legge di contabilità ne preveda solo una, quella del provvedimento classificato come tale dal DPEF, che è sottoposto al vincolo della omogeneità di materia ed il cui termine massimo di presentazione scade il 15 novembre.

Infatti, accanto a questa tipologia, ne esiste anzitutto un'altra, relativa al provvedimento che è richiamato dal quadro di copertura del ddl finanziaria e che per tal modo entra come componente essenziale della manovra complessiva. Ma esiste anche una terza tipologia, che corrisponde alla novità della sessione qui in esame, in base alla quale un provvedimento adottato contestualmente a quelli di cui alla manovra, ma relativo all'esercizio in corso e non al triennio di cui alla manovra, nonostante ciò è considerato anch'esso come "collegato", con tutte le procedure aggravate di esame previste nei Regolamenti parlamentari.

Deve pertanto constatarsi il consolidamento di una prassi che consente la qualificazione dei provvedimenti d'urgenza adottati contestualmente a quelli di cui alla manovra, come provvedimenti

³⁴ Cfr. DB n. 42, "La decisione di bilancio per il triennio 2007-2009", febbraio 2007.

collegati in senso formale alla legge finanziaria (anche se non conformi ai requisiti formali tipici dei disegni di legge "collegati" secondo la vigente legislazione contabile), assoggettandoli altresì a un regime procedurale (in particolare per quanto attiene all'ammissibilità degli emendamenti) diverso da quello degli ordinari disegni di legge. Con il che sembra essersi configurato - nell'ambito della sessione di bilancio e ai fini dell'applicazione delle relative regole procedurali - una sorta di *tertium genus* tra ddl collegati ex-legge n. 468 del 1978 e ddl ordinari (bilancio e "finanziaria"), con la ulteriore suddivisione di tale *tertium genus* tra decreti legge che entrano nello schema di copertura della "finanziaria" e decreti legge solo temporalmente coincidenti con il varo della manovra da parte del Governo³⁵.

Permangono, pertanto, differenze di orientamento tra i due rami del Parlamento rispetto alla qualifica di decreti-legge collegati al ddl finanziaria.

4.2 Le ricadute della nuova struttura del bilancio per missioni e programmi sui documenti annuali di bilancio

Il disegno di legge di bilancio per il 2008 è stato strutturato sulla base di una nuova articolazione in 34 missioni e 168 programmi, i quali ultimi, in prospettiva, dovrebbero essere solo ministeriali e corrispondere ciascuno ad un unico centro di responsabilità,

³⁵ Nel caso del decreto n. 159 del 2007 si fa presente che presso l'altro ramo del Parlamento si è determinata la particolarità secondo cui, pur trattandosi di un decreto-legge, la sua natura di provvedimento collegato rende non applicabile la regola generale prevista per i decreti-legge, in base alla quale le norme di copertura che intervengono per materie estranee, non strettamente attinenti a quelle trattate nei medesimi provvedimenti, devono ritenersi inammissibili.

comportando ciò l'identificazione di un dirigente responsabile, che risponda dell'uso delle risorse.

La nuova struttura per missioni/programmi viene poi affiancata alla attuale articolazione del bilancio per stati di previsione della spesa relativi a ciascun Ministero. Ciò avviene attraverso l'individuazione di un livello denominato "Macroaggregato", sottostante al programma, che corrisponde alla vigente ripartizione per funzionamento, interventi, investimenti, oneri comuni, rimborso di passività finanziarie. Tali macroaggregati costituiscono la nuova unità di voto parlamentare (u.p.b), con l'evidenziazione, all'interno di essi, delle risorse attribuite a ciascun centro di responsabilità.

Per quanto riguarda il ddl finanziaria, il Ministro dell'economia ha prospettato la possibilità di applicare la stessa struttura per missioni e programmi alle disposizioni contenute nella "finanziaria", in tal modo realizzando un raccordo esplicito, per ciascun settore, tra base derivante dalla legislazione vigente e innovazione legislativa, evidenziando in tal modo il dato di *stock* e quello di flusso e dunque il vero ambito della manovra.

Come chiarito nella circolare n. 21 del 5 giugno 2007, la riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi dovrebbe pertanto consentire anche una più ordinata e organica predisposizione delle proposte di variazione della legislazione vigente, anche al fine di sopperire all'esigenza di una procedura formalizzata comune a tutte le amministrazioni.

In tal modo, infatti, sarebbe identificabile per ciascun programma la componente che viene dal bilancio e la parte connessa con le disposizioni proposte dal disegno di legge finanziaria, che sono

infine riversate nel bilancio tramite la Nota di variazioni, avvicinando così la legge di bilancio alla legge finanziaria e viceversa, con la possibilità di individuare complessivamente e separatamente (bilancio e legge finanziaria) le risorse destinate ad ogni programma di spesa.

Conseguentemente, con la citata circolare il Ministro sollecitava le amministrazioni a presentare le proposte per il disegno di legge finanziaria strutturandole seguendo le classificazioni dei programmi, definendo le priorità delle stesse, indicando le ragioni delle variazioni e mirando alla redistribuzione delle risorse già in gestione dell'amministrazione anziché ad un loro aumento. Di conseguenza, le proposte dovevano includere le possibili abrogazioni di normativa vigente per liberare risorse al fine di potenziare i programmi ritenuti prioritari. Infine, si è prevista l'indicazione degli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire e per i quali essa presenta le proposte di modifica della legislazione, anche al fine di realizzare la cd. *spending review*, che costituisce uno strumento mirante a superare un approccio puramente incrementale nelle decisioni di allocazioni di bilancio, che si concentra sulle risorse "aggiuntive" trascurando le analisi del consolidato della spesa in essere.

In rapporto a tale obiettivo il ddl finanziaria iniziale per il 2008 (A.S. 1817) ha presentato effettivamente una suddivisione per capi corrispondente a quella per missioni, sì da evidenziare per ogni missione il complesso degli articoli ad essa dedicati. Il successivo accorpamento, avvenuto in seconda lettura presso la Camera dei deputati, ha depotenziato tale novità, di cui è rimasta traccia esclusivamente nelle rubriche dei 3 articoli oggetto del voto di fiducia (peraltro con scarsissima significatività, trattandosi ovviamente di

rubriche estremamente estese, alle cui singole voci è tutt'altro che agevole collegare i commi di riferimento).

Effetti della riclassificazione del bilancio si sono registrati nella predisposizione delle tabelle allegate alla legge finanziaria. In particolare, la tabella C, pur mantenendo l'originaria e primaria divisione per Ministero di riferimento (corrispondente allo stato di previsione in cui è iscritta la U.P.B. relativa alla singola disposizione di legge), presenta un'ulteriore partizione che ascrive i singoli provvedimenti normativi ai rispettivi programmi e missioni, superando pertanto la mera elencazione cronologica che caratterizzava la tabella C nell'ambito di ciascun ministero.

Novità sussistono anche nella formulazione delle tabelle D ed F, essendo i provvedimenti ivi iscritti suddivisi sulla base delle missioni e programmi (e soltanto in seconda istanza tenendo conto dei Ministeri di riferimento).

Tale prospettazione avrebbe richiesto la formulazione dell'Allegato 7 del ddl finanziaria³⁶, per la parte relativa all'impatto sul bilancio dello Stato, anche in termini di programmi (e quindi indirettamente in termini di missioni), ma nella manovra di bilancio appena conclusa tale novità non è stata registrata, ricalcando l'allegato 7 fornito i consueti schemi riferiti al dato normativo, sia pure all'interno di area di amplissima estensione.

Infine, per quanto concerne la fase di rendicontazione, il quadro che è derivato dalla riclassificazione del bilancio ha altresì indotto la

³⁶ L'Allegato 7 riepiloga - in termini di saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto - le quantificazioni degli effetti delle singole disposizioni contenute nella "finanziaria". Esso viene di solito predisposto anche per gli eventuali altri provvedimenti che accompagnino la sessione e per provvedimenti di maggior rilievo.

Corte dei conti ad anticipare all'esercizio 2007 l'analisi dei risultati del rendiconto sulla base delle missioni e dei programmi, come risulta dal programma di lavoro per la decisione e la relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007, di cui alla deliberazione n. 37 dell'organo di controllo. Tale analisi risulterà più esaustiva qualora la RGS avrà affiancato ai rendiconti riferiti ai singoli stati di previsione dei ministeri documenti contabili riguardanti le missioni e i programmi, sui quali è stata predisposta la manovra di bilancio per il 2008. Le missioni sono state aggregate dalla Corte dei conti a fini organizzativi e *ratione materiae* in 5 aree funzionali, denominate politiche pubbliche, con l'obiettivo di potenziare sotto ogni profilo la propria funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento.

4.3 Analisi degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente sulla base della natura giuridica degli oneri

Nella sessione di bilancio per il triennio 2008-2010 è stato per la prima volta predisposto, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, un Allegato tecnico recante una dettagliata analisi degli stanziamenti iscritti nel bilancio a legislazione vigente, al fine di meglio chiarire, al di là di quanto non espressamente ricordabile dalla apposita scheda per ogni singola u.p.b., i margini di compensazione di eventuali proposte di emendamento al relativo disegno di legge³⁷.

³⁷ L'Allegato è stato presentato alla 5^a Commissione permanente della Camera dei deputati. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 21 novembre 2007, pagina 112. Tra l'altro, il Dipartimento della Ragioneria Generale presso il Ministero dell'economia,

Come noto, tali proposte, dovendo intervenire nell'ambito delle assegnazioni previste nel progetto di bilancio a legislazione vigente, impongono l'assoluta compensazione delle variazioni, nell'ambito delle medesime previsioni annuali, fermo restando i criteri metodologici correlati alla natura delle variazioni e delle relative compensazioni e ai limiti di operazioni di tal genere in sede di bilancio.

L'appunto introduttivo al citato documento ha rilevato che la nuova struttura del bilancio dello Stato, così come previsto dalla legge n. 94 del 1997, ha comunque salvaguardato la possibilità di individuare, ai fini di contezza dei margini di emendabilità da parte del Parlamento, l'evidenziazione della quota delle risorse iscritte nel medesimo documento secondo la natura del vincolo legislativo.

Sulla scorta di una specifica richiesta formulata dalla Commissione Bilancio e tesoro della Camera dei Deputati al fine di agevolare la conoscibilità della natura delle statuizioni iscritte nel disegno di legge recante il bilancio a legislazione vigente, il Dipartimento della Ragioneria generale ha provveduto nel novembre scorso alla predisposizione di un elaborato riepilogativo delle risorse iscritte nel bilancio a l.v., secondo le coordinate date dalla qualità giuridica dei fattori legislativi di regolazione della spesa, e per gruppo omogenei di u.p.b., mettendo così a disposizione del Parlamento uno strumento utile per una conoscenza, sia pure di massima, della concreta possibilità di procedere alla compensazione di emendamenti di variazione per ciascuno stato di previsione.

ha fornito, successivamente al termine della sessione di bilancio, un aggiornamento tenuto conto appunto degli effetti della manovra nel suo complesso così come approvata dal Parlamento.

In dettaglio il documento, dopo aver individuato le quote di stanziamento aventi natura giuridicamente obbligatoria, raggruppa le assegnazioni di spesa iscritte in bilancio secondo i seguenti criteri:

a) stanziamenti il cui ammontare è regolato da “fattori legislativi” predeterminati per legge;

b) stanziamenti di spesa "inderogabili", per i quali la norma sostanziale fissa criteri e modalità di calcolo degli oneri, senza però determinarne gli importi;

c) stanziamenti di spesa che, pur non essendo correlati in alcun modo al fattore legislativo, sono però commisurati al fabbisogno ritenuto indispensabile per il normale funzionamento dell'Amministrazione;

d) stanziamenti non vincolati né dal fattore legislativo né da quello amministrativo, inerente al fabbisogno dell'amministrazione. Tale ultima componente è pertanto quella che, in concreto, individua l'ammontare delle previsioni di spesa suscettibili di emendamenti in riduzione.

L'esposizione degli stanziamenti si articola individuando le somme stanziare distintamente per ciascuna amministrazione e per singola Missione di spesa, nonché indicando il riparto dei relativi stanziamenti per la quota destinata rispettivamente ai fabbisogni per Funzionamento, Interventi, Oneri di parte corrente, Oneri del debito pubblico ed Investimenti.

Nel complesso, dalla ricognizione e dall'esame delle risultanze complessive dell'Allegato in questione è stato evidenziato che, sul totale degli stanziamenti di competenza iscritti nel progetto di bilancio dello Stato a legislazione vigente per il 2008, la quota riconducibile a

spesa avente carattere discrezionale, non regolata cioè - direttamente o indirettamente - da fattori legislativi, né da vincoli di funzionamento dell'amministrazione, è pari ad appena il 5,6 per cento degli stanziamenti complessivi.

Al di là di problemi e convenzioni classificatorie, sulle quali forse è opportuna un'autonoma riflessione³⁸, il dato sintetico, così come riportato, pur dovendo scontare elementi di differenziazione per i diversi stati di previsione, conferma una considerevole rigidità delle previsioni di spesa iscritte nel bilancio a legislazione vigente, le quali sono per lo più condizionate dalla diretta regolazione degli oneri in capo a norme di legge di carattere sostanziale. È evidente che da una rigidità di bilancio così accentuata non può che conseguire una limitazione altrettanto considerevole alla concreta possibilità di modificare gli importi di bilancio, con emendamenti, in un quadro legislativo invariato.

³⁸ Come per il peso, ad esempio, della componente relativa ai fattori legislativi.

5. Il ricorso alle maggiori entrate prodotte a legislazione vigente per la copertura di nuovi o maggiori oneri di spesa di cui ai decreti legge n. 81 e n. 159 del 2007

La sessione di bilancio per il 2008 si è collocata in un quadro di andamenti di finanza pubblica che scontava, nel 2007, il dato peculiare di una marcata e progressiva crescita registrata nelle previsioni del gettito, anche rispetto alla previsioni contenute nel DPEF 2008-2011³⁹. In tale contesto, nel corso del 2007 sono stati approvati due provvedimenti d'urgenza, il decreto-legge n. 81 del 2 luglio e il decreto-legge n. 159 del 1° ottobre 2007, con i quali si è disposto il parziale utilizzo del maggior gettito prodottosi a legislazione vigente, sia pure limitatamente alla parte ritenuta strutturale.

Sul piano delle regole contabili sulla copertura finanziaria la possibilità di utilizzare a copertura previsioni di maggiori entrate, prevista annualmente da una norma della legge finanziaria, rappresenta un'eccezione (disciplinata per il singolo esercizio) rispetto alla prescrizione di tipo sistematico contraria a tale possibilità. L'articolo 11-ter della legge di contabilità (che si pone come norma direttamente attuativa dell'articolo 81 Cost, in quanto tale quindi in una posizione rafforzata rispetto alla legge finanziaria annuale)

³⁹ Un bilancio definitivo delle maggiori entrate registrate nel 2007 rispetto alle previsioni, è contenuto nella Relazione unificata sull'economia per il 2008, da cui emerge che le maggiori entrate dell'anno sono state pari a circa 27 miliardi di euro. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica per il 2008*, 12 marzo 2008, pagine 56-57.

richiede infatti una variazione normativa *ad hoc*, proprio a garanzia della solidità dei mezzi di copertura, che non possono consistere in semplici previsioni di maggiori entrate.

Più in generale, si può affermare che la stessa possibilità di adottare in corso d'anno una manovra espansiva (quindi per definizione peggiorativa dei saldi tendenziali) risulta problematica, a fronte delle regole fissate dall'articolo 81, commi 3 e 4, della Cost. e dalla relativa normativa contabile di attuazione (legge n. 468 del 1978), che sostanzialmente richiedono la compensazione finanziaria delle leggi di spesa (o minore entrata) in corso d'anno.

Ciò determina una certa rigidità del quadro contabile rispetto a opzioni di politica di bilancio che prevedano misure espansive, caratterizzandole come eccezione alle ordinarie regole di copertura. Tali scelte peraltro possono rientrare normalmente nell'orizzonte di riferimento per i governi e non sembrano poter essere escluse *a priori*, soprattutto quando si pongano in un quadro tendenziale in miglioramento sul lato delle entrate e, per tale ragione, non pregiudicano il raggiungimento degli obiettivi fissati ad inizio esercizio.

Nei precedenti assimilabili alla fattispecie in esame⁴⁰, il quadro contabile di riferimento che ha consentito di realizzare manovre con effetto espansivo al di fuori della manovra annuale di finanza pubblica (cioè in corso d'anno) è stato individuato in una norma della legge di contabilità (articolo 11, comma 4, della legge n. 468 del 1978),

⁴⁰ Il precedente di rilievo è costituito dal decreto-legge 30 settembre 2000, n. 268, con il quale – con l'obiettivo di restituire ai contribuenti sotto forma di *bonus* fiscale una parte della cd. euro-tassa - vennero disposti sgravi fiscali per oltre 13 mila miliardi di lire, la cui copertura finanziaria veniva assicurata con le maggiori entrate tributarie derivanti dalla lotta all'evasione.

secondo la quale la legge finanziaria indica annualmente la quota di nuove o maggiori entrate che non può essere utilizzata per la copertura di nuova o maggiori spese. Tale regola è stata interpretata nel senso che è quindi ipotizzabile destinare il miglioramento, in tutto o in parte, alla copertura di nuovi interventi. Sulla base di tale impostazione è stata inserita ogni anno nella legge finanziaria una norma “di chiusura”, tale da stabilire i limiti e le condizioni dell'utilizzo in corso d'anno, a finalità di copertura, degli andamenti di bilancio più favorevoli rispetto alle previsioni, ovvero degli errori di previsione positivi.

I decreti-legge n. 81 e n. 159 si inseriscono indirettamente in questo quadro, facendo riferimento alla norma della "finanziaria" 2007 che disciplinava l'utilizzo delle maggiori entrate rispetto alle previsioni di bilancio a legislazione vigente; tale norma (articolo 1, comma 4) delimitava la possibilità di utilizzo delle maggiori entrate:

- in primo luogo richiedendo prioritariamente la tutela dei saldi stabiliti con la manovra di finanza pubblica 2007;
- relativamente alla natura del gettito utilizzabile (maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione, quindi a carattere permanente);
- relativamente al tipo di misure finanziabili attraverso tale meccanismo (misure di equità sociale, etc.).

Sotto il profilo metodologico, si è quindi posto il problema di valutare la coerenza delle disposizioni dei due decreti-legge con tali aspetti.

Il rispetto del primo punto presenta profili critici, in quanto la neutralizzazione di una quota degli andamenti migliori rispetto alle

previsioni sembra configurare la possibilità di variare in corso d'anno il saldo di riferimento, cioè fissando il *benchmark* per la valutazione degli andamenti di finanza pubblica a un nuovo livello di saldo. In questo caso - come sopra riportato – si trattava di un saldo che si trovava pur sempre all'interno degli obiettivi precedentemente fissati per il 2007, ma l'operazione sembra configurarsi come un precedente potenzialmente suscettibile di aprire il varco in futuro a decisioni di politica di bilancio meno prudentziali e, nell'ipotesi estrema, addirittura a un peggioramento del saldo definito con la manovra di finanza pubblica. Appare quindi opportuno evidenziare che si tratta di una scelta che può essere ritenuta coerente con il quadro contabile di riferimento solo in quanto migliorativa rispetto agli obiettivi già prefissati, sia pure in una misura inferiore rispetto a quanto si sarebbe determinato senza utilizzare una parte del miglioramento a legislazione vigente.

Per quanto riguarda il secondo punto, la rilevanza della natura del maggior gettito tributario, cioè il fatto che esso derivi dalla lotta all'evasione e abbia carattere permanente, rende necessaria una valutazione circa il carattere strutturale delle maggiori entrate che si intende utilizzare. In tale ambito occorre ricordare che, sulla base dei principi stabiliti con la revisione del Patto di stabilità e crescita (2005), l'utilizzo in funzione espansiva di andamenti favorevoli di natura puramente ciclica non sarebbe possibile e comunque l'utilizzo della quota strutturale dei miglioramenti di bilancio dovrebbe essere valutato con la massima cautela. Ciò in quanto in sede metodologica risulta particolarmente problematica la definizione della componente

ciclica e (rispettivamente) di quella strutturale degli andamenti di finanza pubblica⁴¹.

Con riferimento infine alla natura degli interventi finanziati con i decreti-legge citati e alla corrispondenza alle finalità indicate dalla norma di chiusura, andrebbe indubbiamente effettuata una riflessione sul valore vincolante, ai fini della valutazione della legittimità della copertura, di una indicazione di carattere allocativo in un sistema contabile di tutela della disciplina fiscale in cui i vincoli programmatici di finanza pubblica sono costruiti in termini di saldo, senza prevedere autonomi limiti sul livello di entrate e spese e comunque a prescindere dal tipo di intervento.

Si ricorda poi che la copertura finanziaria del decreto-legge n. 159 era affidata in parte, oltre che alle maggiori entrate, ad alcune riduzioni di spesa, il che ha posto questioni ulteriori rispetto a quelle sopra segnalate. Appare al riguardo rilevante sottolineare che una quota significativa di tali riduzioni, relativa al concorso dell'Italia al finanziamento del bilancio delle Comunità europee, si configurava testualmente come “utilizzo” di una riduzione di spesa disposta dal ddl di assestamento per il 2007. Tale utilizzazione ha posto quindi un problema in relazione al fondamento giuridico dei risparmi di spesa per il 2007 utilizzati dal decreto-legge, considerando che una quota consistente della copertura finanziaria del provvedimento risultava legata a una riduzione di spesa, i cui effetti si erano peraltro manifestati in sede di assestamento 2007⁴². In tale ipotesi, le

⁴¹ Si rinvia al riguardo all'analisi svolta nella Nota di lettura n. 49 sul decreto-legge n. 81, luglio 2007, e nella Documentazione di finanza pubblica, n. 2, sulla Nota di aggiornamento al DPEF 2008-2011, ottobre 2007.

⁴² Si ricorda che con emendamento del Governo al disegno di legge di assestamento per il 2007, approvato dal Senato, si disponeva la riduzione, tanto di competenza che di cassa, in misura pari a 1.300

caratteristiche dello stanziamento utilizzato relativo alle risorse proprie UE non sembravano configurare una riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa ai sensi della lettera b) dell'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, ma piuttosto la fattispecie della lettera c) dello stesso articolo 11-ter (lettera soppressa con l'articolo 1-bis del decreto-legge n. 323 del 1996), che prevedeva quale modalità di copertura la "riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria"⁴³.

Sembrava, in sostanza, estranea alla logica sistematica sottostante alla "griglia" delle modalità di copertura stabilita dalla legge di contabilità la possibilità di utilizzo a fini di copertura di "errori di previsione positivi" determinatisi su singole voci di spesa. In un'ottica di tutela del saldo prestabilito e di garanzia di equilibrio della finanza pubblica, infatti, tenendo conto di un criterio prudenziale gli errori di previsione positivi potrebbero essere destinati a compensare statisticamente quelli negativi. Risulterebbe quindi

mln di euro, dello stanziamento di pertinenza dell'UBP 4.1.2.8 dello stato di previsione del Ministero dell'economia, recante risorse proprie dell'Unione europea. Tale riduzione, come illustrato nella relazione di accompagnamento all'emendamento, derivava dalla rideterminazione delle quote richieste dalla Commissione UE quale contributo al bilancio comunitario per il 2007. Sul punto, nel corso del dibattito in 5ª Commissione e in Aula al Senato sul ddl di assestamento, è stato sollecitato un chiarimento circa le cause e la eventuale natura permanente della riduzione del contributo italiano alla UE. Sempre nel corso dell'esame del ddl di assestamento era stata altresì segnalata la possibilità che l'indicata riduzione della u.p.b. relativa alle risorse proprie UE risulti collegata all'entrata in vigore della nuova normativa europea sul sistema delle risorse proprie. Al riguardo, il rappresentante del Governo ha affermato che "sul contributo dell'Italia al bilancio dell'UE (...) i risparmi riguardano l'anno in corso e che non ci sono ancora elementi per poter affermare che si tratti di un effetto permanente".

⁴³ E' da notare che, in base al disposto di tale norma contabile, ora soppressa, "a tale forma di copertura si [poteva] fare ricorso solo dopo che il Governo abbia accertato, con la presentazione del disegno di legge di assestamento del bilancio, che le disponibilità esistenti presso singoli capitoli non debbano essere utilizzate per far fronte alle esigenze di integrazione di altri stanziamenti di bilancio che in corso di esercizio si rivelino sottostimati". In altre parole, il ricorso alla copertura a valere su stanziamenti di bilancio – peraltro non più ammesso in seguito alla soppressione della citata disposizione – era comunque, nella logica sistematica della legge di contabilità, sottoposto a una serie di vincoli, tra cui quello sopra citato che limitava tale possibilità al secondo semestre dell'anno, finalizzati ad evitare che variazioni delle previsioni di bilancio per l'esercizio in corso di gestione potessero precostituire la copertura per nuovi oneri, determinando di fatto un peggioramento del saldo nel caso che nel corso dell'esercizio emergessero per tali poste andamenti in linea con l'originaria previsione.

sconsigliato l'utilizzo dei primi per compensare l'introduzione di nuovi oneri.

In verità, tali considerazioni possono essere riferite anche all'utilizzo del maggior gettito tributario rispetto alle previsioni a l.v., che configura comunque un'ipotesi di utilizzo a fini di copertura di “errori di previsione positivi”, in tal caso sul versante delle entrate anziché delle spese. Vi sono peraltro alcune differenze nella natura dell'errore di previsione sui due versanti del bilancio pubblico, che potrebbero giustificare una diversa valutazione nei due casi. Tale asimmetria nell'ambito del bilancio pubblico appare riconducibile alla diversa natura delle previsioni sul lato delle entrate – in cui l'andamento del gettito tributario sembra configurarsi in misura maggiore come una variabile esogena rispetto agli orientamenti di *policy* del Governo, influenzata da fattori esterni all'azione dello stesso, quali le fluttuazioni del ciclo economico, la *tax compliance* dei contribuenti, ecc. – e sul lato delle spese, in cui l'andamento dei principali aggregati dovrebbe manifestare nel complesso una maggiore endogeneità rispetto ai comportamenti della pubblica amministrazione.

Giova sottolineare, infine, che l'utilizzo a fini di copertura della citata riduzione di un'autorizzazione di spesa ripropone il problema della correttezza contabile della possibilità di disporre di risorse di copertura registrate in un provvedimento (il ddl di assestamento 2007) che ancora non ha concluso il proprio *iter* di perfezionamento.

Se dal lato delle entrate si può ritenere che l'accertamento e l'incasso in misura maggiore rispetto alle previsioni iniziali non dipendono dall'introduzione delle variazioni in bilancio, che

costituiscono mere previsioni in base alla normativa contabile, e non siano quindi condizionati dall'entrata in vigore della legge di assestamento, tale aspetto acquista diverso rilievo per quanto riguarda la spesa e impone di approfondire la natura e la fonte giuridica della riduzione di spesa richiamata dalla clausola di copertura in esame, per valutare se il fondamento della copertura finanziaria del decreto-legge possa ritenersi indipendente dall'entrata in vigore dell'assestamento.

In conclusione, i due decreti-legge citati, come anche ulteriori disposizioni (tra cui, in particolare, i commi 290-293 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2008, che stabiliscono la sterilizzazione delle maggiori entrate IVA conseguenti all'aumento del prezzo del petrolio), ripropongono in linea generale problematiche metodologiche riconducibili in ultima analisi all'utilizzazione ai fini di copertura degli errori di previsione positivi.

A fronte dell'emergere a legislazione vigente di andamenti del gettito tributario superiori alle previsioni, si pone il problema metodologico della possibilità stessa ed eventualmente dei limiti entro i quali può essere ritenuta coerente con le vigenti regole di contabilità la neutralizzazione di tali maggiori entrate. Se si può ritenere che l'utilizzo di maggiori entrate a legislazione vigente rispetto alle previsioni iniziali rappresenti comunque una fattispecie estranea alle regole di copertura finanziaria codificate nella legge n. 468 del 1978 in attuazione dell'articolo 81 Cost., quarto comma, a maggior ragione problematico appare l'utilizzo di tale impropria fonte di copertura al di fuori di una revisione del quadro macroeconomico complessivo e di finanza pubblica (come è avvenuto invece in occasione dei decreti-legge n. 81 e n. 159 sopra citati, nell'un caso con la presentazione del

DPEF 2008-2011, nel secondo con la Nota di aggiornamento del DPEF e con la RPP).

5.1 La formulazione dell'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2008

Un particolare cenno va fatto alla concreta configurazione della c.d. norma di chiusura presente tradizionalmente nelle leggi finanziarie, relativamente alla possibilità e ai limiti dell'utilizzo delle maggiori entrate tributarie rispetto alle previsioni a legislazione vigente.

L'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2008 stabilisce che le maggiori entrate tributarie che si realizzassero nel 2008 rispetto alle previsioni vengano prioritariamente destinate a realizzare gli obiettivi di indebitamento netto della P.A. e sui saldi di finanza pubblica definiti dal DPEF per gli anni 2008-2011.

La formulazione della disposizione in oggetto si contraddistingue poi, in particolare, per una più puntuale individuazione della destinazione dell'extra-gettito rispetto alle analoghe norme contenute nelle precedenti leggi finanziarie. Si dispone infatti che le eventuali maggiori entrate eccedenti rispetto agli obiettivi sopra indicati siano destinate alla riduzione della pressione fiscale nei confronti dei lavoratori dipendenti, specificando che tale riduzione deve essere realizzata attraverso l'incremento della detrazione d'imposta per i redditi da lavoro dipendente.

A tal fine le maggiori entrate permanenti, come risultanti dalla legge di assestamento del bilancio, sono iscritte in un apposito Fondo costituito presso il MEF, per il conseguimento dell'obiettivo dell'incremento della suddetta detrazione, da corrispondere, sulla base delle risorse effettivamente disponibili, a decorrere dal periodo d'imposta 2008, salvo che si renda necessario assicurare la copertura finanziaria di interventi urgenti ed imprevisti per calamità naturali o per la tutela della sicurezza del paese.

Viene infine specificato che l'incremento della detrazione non può in ogni caso risultare inferiore al 20 per cento per le fasce di reddito più basse, sia pure con il *caveat* costituito dal fatto che l'incremento della detrazione verrà corrisposto sulla base delle risorse effettivamente disponibili e che lo stesso incremento è rideterminabile dalla legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera b), della legge n. 468 del 1978; tale ultima disposizione fa riferimento alla possibilità di restituzione del cd. *fiscal drag*, attraverso "le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione".

Il problema che una tale disposizione può comportare⁴⁴, pur considerandone la complessiva valenza programmatica, è che il vincolo quantitativo relativo ad un valore non inferiore al 20 per cento di quanto risulta per le fasce di reddito più basso può confliggere con la consistenza delle eventuali maggiori entrate disponibili per tale tipo di utilizzo. Non sarebbe sufficiente a tal riguardo il citato *caveat* relativo ai limiti della corresponsione, che sembra infatti far riferimento più alle modalità e alla modulazione (eventualmente) temporale della restituzione stessa, anziché alla sussistenza

⁴⁴ Come già rilevato nella Nota di lettura n. 66, pagina 8.

dell'obbligo di restituire almeno il 20 per cento citato. Non va sottaciuto peraltro che tale ultimo vincolo è collocato nella norma dopo il *caveat* indicato, con ciò fungendo da norma di chiusura comunque da applicare. Va anche considerata però l'indeterminatezza quantitativa dell'importo "vincolato", dal momento che presumibilmente in fase attuativa occorrerà individuare la soglia al di sotto della quale viene fissata la fascia di reddito più bassa, cui la norma fa riferimento. Sarà da questa determinazione che sarà possibile fissare l'ammontare specifico della restituzione. Se si riconosce però una posizione in capo al singolo contribuente configurabile come diritto soggettivo, in tale ipotesi si determina l'eventuale problema di insufficienza di risorse a disposizione, ove le maggiori entrate utilizzabili siano di importo inferiore.

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

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

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

Il prospetto, elaborato dal Governo, 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 (2008), i saldi a seguito dell'esame in prima lettura da parte del Senato (tavola 1) registrano, in termini di competenza rispetto agli analoghi valori del testo iniziale, un peggioramento di circa 88 mln di euro con riferimento al risparmio pubblico ed un miglioramento di circa 129 mln di euro con riguardo sia al saldo netto da finanziare che al ricorso al mercato.

Sempre per il primo anno (2008) l'esame in seconda lettura presso la Camera dei deputati (tavola 2) ha visto un peggioramento ulteriore del risparmio pubblico per 328 mln ed un miglioramento del saldo netto da finanziare per 471; il ricorso al mercato denota un

miglioramento molto più consistente, pari a 2.471 mln⁴⁵.

Complessivamente, calcolando la variazione tra il testo finale e quello iniziale, per il 2008, il peggioramento del risparmio pubblico è stato di circa 416 mln, a fronte del miglioramento sia del SNF che del ricorso al mercato, nella misura, rispettivamente, di 600 e 2.600 mln.

Sempre come variazione complessiva, per quanto riguarda il secondo e terzo anno della manovra (2009 e 2010), l'esame parlamentare, con le modifiche introdotte, ha comportato un miglioramento di tutti i saldi. Con riferimento al risparmio pubblico si tratta di 443 rispetto al dato iniziale per il 2009 e di 2.148 rispetto al dato iniziale per il 2010; in relazione al S.N.F. il miglioramento è stato di 872 mln per il 2009 e 2.105 per il 2010; il ricorso al mercato, infine, è migliorato, rispetto a quanto inizialmente previsto, di 2.872 mln per il 2009 e 2.105 mln per il 2010.

⁴⁵ Derivante per 2 mld dalla riduzione delle regolazioni debitorie per i rimborsi IVA sulle auto aziendali (Cfr. paragrafo 3.4).

NOTA DI VARIAZIONI 2008 - COMPETENZA

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2008	Decreto Legge di manovra	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
					V Commissione	Aula	
ENTRATE							
Tit. 1	427.376	28	-1.117	426.287	233	175	426.696
Tit. 2	28.604	17	540	29.161	350	-	29.511
Tit. 3	2.254	-	-	2.254	-	-	2.254
<i>Entrate finali</i>	458.234	45	-577	457.702	583	175	458.461
SPESE							
Tit. 1(netto interessi)	343.249	31	8.300	351.579	814	28	352.421
<i>Interessi</i>	<i>78.611</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>78.611</i>	<i>4</i>	<i>-</i>	<i>78.615</i>
Tit. 2	45.049	- 5	16.406	61.450	- 235	19	61.233
<i>Spese finali</i>	466.909	26	24.705	491.640	583	47	492.270

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

34.120	15	-8.877	25.258	-235	147	25.170
---------------	-----------	---------------	---------------	-------------	------------	---------------

Saldo netto

da finanziare

-8.675	19	-25.282	-33.938	0	129	-33.809
---------------	-----------	----------------	----------------	----------	------------	----------------

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata	33.010		-	33.010	-	-	33.010
spesa	42.060		855	42.915	-	-	42.915

Ricorso

al mercato

-215.937	19	-26.137	-242.055	0	129	-241.927
-----------------	-----------	----------------	-----------------	----------	------------	-----------------

Fonte: RGS

NOTA DI VARIAZIONI 2009
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2009	Decreto Legge di manovra	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
					V Commissione	Aula	
Entrate							
Tit. 1	441.395	28	- 3.499	437.924	855	- 15	438.764
Tit. 2	28.121	17	1.140	29.278	- 175	-	29.103
Tit. 3	1.431		-	1.431	-	-	1.431
<i>Entrate finali</i>	470.947	46	- 2.359	468.634	680	- 15	469.299
Spese							
Tit. 1	438.965	36	5.490	444.491	- 137	243	444.597
Tit. 2	50.122	- 11	3.783	53.894	184	12	54.091
<i>Spese finali</i>	489.086	26	9.273	498.385	47	255	498.688
- di cui:							
Interessi	82.819	-	-	82.819	1	-	82.820

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	30.551	9	- 7.849	22.711	817	- 258	23.270
-----------------------	---------------	----------	----------------	---------------	------------	--------------	---------------

Saldo netto da finanziare	- 18.139	20	- 11.632	- 29.752	633	- 270	- 29.389
------------------------------	-----------------	-----------	-----------------	-----------------	------------	--------------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.010		-	33.010	-	-	33.010
spesa	42.060		-	42.060	-	-	42.060

Ricorso al mercato	- 219.928	20	- 11.632	- 231.541	633	- 270	- 231.178
-----------------------	------------------	-----------	-----------------	------------------	------------	--------------	------------------

Fonte: RGS

NOTA DI VARIAZIONI 2010
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2010	Decreto Legge di manovra	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
					V Commissione	Aula	
Entrate							
Tit. 1	458.312	28	- 2.306	456.034	2.672	- 17	458.689
Tit. 2	27.549	18	1.140	28.707	- 175	-	28.532
Tit. 3	1.074		-	1.074	-	-	1.074
Entrate finali	486.936	46	- 1.166	485.815	2.497	- 17	488.296
Spese							
Tit. 1	438.062	36	7.184	445.283	283	232	445.799
Tit. 2	45.860	- 11	4.008	49.858	119	12	49.989
Spese finali	483.923	26	11.192	495.141	403	244	495.788
- di cui:							
Interessi	83.756	-	-	83.756	1	-	83.757

Risultati differenziali

Risparmio
pubblico

47.799	10	- 8.351	39.458	2.214	- 249	41.423
---------------	-----------	----------------	---------------	--------------	--------------	---------------

Saldo netto
da finanziare

3.013	20	- 12.359	- 9.325	2.095	- 261	- 7.492
--------------	-----------	-----------------	----------------	--------------	--------------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.010		-	33.010	-	-	33.010
spesa	36.160		-	36.160	-	-	36.160

Ricorso
al mercato

- 196.939	20	- 12.359	- 209.277	2.095	- 261	- 207.444
------------------	-----------	-----------------	------------------	--------------	--------------	------------------

Fonte: RGS

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

(valori espressi in milioni di €uro)

	DLB 2008 + note precedenti	Emendamenti approvati	Bilancio integrato
ENTRATE			
Tit. 1	426.696	- 212	426.484
Tit. 2	29.511	125	29.636
Tit. 3	2.254	-	2.254
<i>Entrate finali</i>	458.461	-87	458.373
SPESE			
interessi)	352.421	330	352.751
<i>Interessi</i>	78.615	-90	78.525
Tit. 2	61.233	- 799	60.434
<i>Spese finali</i>	492.270	- 559	491.711

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	25.170	-328	24.843
-----------------------	---------------	-------------	---------------

Saldo netto da finanziare	-33.809	471	-33.338
------------------------------	----------------	------------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.010	-	33.010
spesa	42.915	-2.000	40.915

Ricorso al mercato	-241.927	2.471	-239.455
-----------------------	-----------------	--------------	-----------------

QUADRO DI SINTESI**BILANCIO 2009**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2009 + note precedenti	Emendamenti approvati	Bilancio integrato
Entrate			
Tit. 1	438.764	121	438.885
Tit. 2	29.103	6	29.109
Tit. 3	1.431	-	1.431
<i>Entrate finali</i>	469.299	126	469.425
Spese			
Tit. 1	444.597	242	444.839
Tit. 2	54.091	- 626	53.465
<i>Spese finali</i>	498.688	- 383	498.304
- di cui:			
Interessi	82.820	- 88	82.732

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	23.270	- 116	23.154
-----------------------	---------------	--------------	---------------

Saldo netto da finanziare	- 29.389	509	- 28.880
------------------------------	-----------------	------------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.010	-	33.010
spesa	42.060	-2.000	40.060

Ricorso al mercato	- 231.178	2.509	- 228.668
-----------------------	------------------	--------------	------------------

Fonte: RGS

QUADRO DI SINTESI**BILANCIO 2010**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2010 + note precedenti	Emendamenti approvati	Bilancio integrato
<i>Entrate</i>			
Tit. 1	458.689	82	458.771
Tit. 2	28.532	6	28.537
Tit. 3	1.074	-	1.074
<i>Entrate finali</i>	488.296	87	488.383
<i>Spese</i>			
Tit. 1	445.799	- 96	445.703
Tit. 2	49.989	- 88	49.901
<i>Spese finali</i>	495.788	- 184	495.604
- di cui:			
Interessi	83.757	- 88	83.669

Risultati differenzialiRisparmio
pubblico

41.423	183	41.606
---------------	------------	---------------

Saldo netto
da finanziare

- 7.492	271	- 7.221
----------------	------------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	33.010	-	33.010
spesa	36.160	-	36.160

Ricorso
al mercato

- 207.444	271	- 207.173
------------------	------------	------------------

ARCHIVIO PROCEDURALE

(ALLEGATI)

Indice allegati

Allegato 1 – DPEF 2008-2011 (DOC. LVII, n. 2) – Risoluzione approvata il 26 luglio 2007 dal Senato	pag. 71
Allegato 2 – Nota di aggiornamento al DPEF 2008-2011 (DOC. LVII, n. 2- <i>bis</i>) – Risoluzione approvata il 4 ottobre 2007 dal Senato	pag. 87
Allegato 3 – Senato della Repubblica –Commissione bilancio – Parere approvato ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4 del Regolamento, sul ddl finanziaria per il 2008.....	pag. 88
Allegato 4 – Senato della Repubblica – Commissione bilancio – Criteri per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio	pag. 94
Allegato 5 – Senato della Repubblica – Commissione bilancio – Regime di ammissibilità degli emendamenti al decreto-legge n. 159 del 2007	pag. 98
Allegato 6 – Senato della Repubblica – Commissione bilancio – Dichiarazioni del rappresentante del Governo in merito alla natura dell'extragettilo	pag.100
Allegato 7 – Senato della Repubblica – Commissione bilancio – Emendamento con rinvio a maxi coperture	pag.102
Allegato 8 – Senato della Repubblica – Commissione bilancio – Emendamenti contenenti copertura finanziaria eccedente	pag.104
Allegato 9 – Senato della Repubblica – Commissione bilancio – Emendamenti relativi all'abolizione del <i>ticket</i> sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale.....	pag.107
Allegato 10 – Camera dei deputati – Commissione bilancio – Criteri di ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio	pag.114
Allegato 11 – Camera dei deputati – Commissione bilancio – Inammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio.....	pag.130

Risoluzione approvata il 26 luglio 2007 dal Senato

Senato della Repubblica

- 131 -

XV LEGISLATURA

204ª Seduta (*antimerid.*)

ASSEMBLEA - ALLEGATO A

26 luglio 2007

(6-00043), testo 2 (26 luglio 2007) **n. 3**

FINOCCHIARO, RUSSO SPENA, SALVI, PALERMI, PETERLINI, FORMISANO, BARBATO, RIPAMONTI

Approvata con un emendamento (*)

Il Senato,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011;

premesso che:

dopo un quadriennio di stagnazione, a partire dal 2006 l'economia italiana appare in significativa ripresa. La crescita, sebbene più contenuta rispetto a quella degli altri paesi dell'area dell'euro, appare consolidarsi per il 2007, raggiungendo in termini reali il tasso del 2% del PIL, in leggero incremento rispetto al 2006. In un contesto generale di decelerazione dell'inflazione, tale scenario è tanto più rilevante in quanto segnala - con risultato non scontato, considerate le condizioni pregresse del Paese - l'avvenuto aggancio dell'Italia alla ripresa economica in atto in Europa;

a fronte di ciò la situazione della finanza pubblica è contestualmente migliorata, in termini di saldi, in misura largamente superiore rispetto a quanto giustificato dal mero effetto positivo della maggiore crescita economica, consentendo di prospettare per il 2008 una sostanziale coincidenza tra i valori di saldo del quadro tendenziale e i valori programmatici, e dunque di evitare - anche in tal caso con risultato straordinario - l'effettuazione di una manovra netta di correzione per il prossimo anno;

per altro verso, il forte peso del debito che grava sui conti pubblici, la cronica sottodotazione del sistema delle infrastrutture materiali e immateriali del Paese, la persistenza di rendite e di chiusure sui mercati dei servizi, i forti squilibri territoriali e le vaste aree di esclusione sociale che ancora caratterizzano la struttura economica e sociale del Paese, condizionano a tutt'oggi la possibilità di trasformare la ripresa ciclica in atto in uno sviluppo elevato, duraturo e sostenibile;

considerato che:

l'esame parlamentare del DPEF è un passaggio essenziale per l'avvio della procedura di bilancio per il perseguimento degli obiettivi di crescita e di risanamento finanziario, che dovranno essere socialmente equi ed ambientalmente sostenibili;

come viene ribadito in forma molto netta nel DPEF, non può esistere crescita senza sostenibilità ambientale;

porre l'ambiente al centro delle scelte di politica economica significa anche individuare nuovi indicatori, oltre a quelli tradizionali, per misurare l'impatto delle politiche e, pertanto, si ribadisce l'impegno del governo ad introdurre un sistema di contabilità ambientale nello Stato e negli enti territoriali, che integri i documenti di finanza pubblica;

la regolamentazione pubblica è, nel campo ambientale, essenziale e non possono essere evitati, per i casi più gravi, espliciti obblighi e divieti

e che, oltre alle regole deve essere utilizzata, in modo incentivante o dissuasivo, anche la leva fiscale, per premiare i comportamenti virtuosi e penalizzare quelli inquinanti;

tra le molti questioni ambientali assumono valenza generale le politiche che impegnano il Governo alla definizione di interventi per la riduzione delle emissioni climalteranti: si riconosce la centralità delle energie rinnovabili e la graduale sostituzione delle fonti fossili, così come, per la prima volta, si annunciano programmi di adattamento ai cambiamenti climatici in atto;

il punto di rilevanza strategica è quello sugli Obiettivi di Kyoto, che mirano ad ottenere un taglio complessivo delle emissioni di oltre 70 milioni di tonnellate nell'ambito dei 98 milioni da raggiungere entro il 2012, in adempimento agli obiettivi del protocollo, recuperando il ritardo ulteriore, che costerebbe all'Italia circa 3,8 miliardi di euro all'anno.

A. Il DPEF individua un percorso coerente relativamente alla evoluzione dei conti e agli impegni con l'Europa.

nel 2008 il tasso di crescita del Pil è previsto attestarsi sull'1,9 per cento, mentre nel triennio successivo la media annua si attesterebbe intorno all'1,7 per cento e ciò si riflette, sull'indebitamento netto, che passa, per l'anno in corso, dai -2,8 punti di Pil della Relazione previsionale e programmatica (settembre 2006) ai -2,1 punti di Pil al momento dell'emanazione del decreto-legge 81 del 28 giugno 2007;

contestualmente al varo del DPEF, il Consiglio dei Ministri ha attuato, con l'approvazione del decreto legge 81, una importante svolta redistributiva, che ha indotto a riconsiderare gli obiettivi di indebitamento netto, portandolo al 2,5 per cento. Questo provvedimento si riflette sull'indebitamento del 2007 per -0,4 punti di Pil (-0,1 negli anni successivi). In tale contesto, il Governo ha scelto di non seguire l'indicazione dell'Unione Europea che prevedeva di mantenere l'indebitamento del 2007 a -2,1 punti di Pil e soprattutto, di attestare il disavanzo del 2008 a -1,5 punti, effettuando una manovra di 10,1 miliardi con la prossima legge finanziaria. La scelta del Governo non è meno rigorosa di quella indicata dall'Unione Europea, in quanto prevede il conseguimento nel 2011 di un avanzo pari a 0,1 punti. Cambia solo la scansione della manovra annuale;

ciò è coerente con l'affermazione, più volte ribadita nel DPEF, di non volere inasprire la pressione fiscale ma, anzi, compatibilmente con gli equilibri di bilancio, di puntare su una sua riduzione. La riduzione della spesa in termini di Pil, ulteriore rispetto a quella che sarebbe necessaria rispetto al profilo tendenziale delineato nel DPEF, appare del tutto compatibile con l'esigenza di razionalizzazione della spesa, in particolare quella primaria, manifestata in più punti nel documento;

l'avanzo primario, completamente dissipato nella precedente legislatura, riprende a crescere sia spontaneamente, fino a 3,6 punti di Pil nel 2011, sia nel suo profilo programmatico, dove si attesta, a fine pe-

riodo, al livello di 4,9 punti di Pil. Un livello sostenuto di avanzo primario, intorno ai 5 punti di Pil, è essenziale per realizzare una significativa flessione del debito, obiettivo indispensabile per l'Italia;

il debito pubblico, pari al 106,8 per cento del Pil nel 2007, riprende finalmente la sua discesa, interrotta nel 2005 dopo un percorso di riduzione progressiva iniziato nel 1994. Il profilo tendenziale, dal 105,1 per cento del 2007, si attesta al 97,2 nel 2011, mentre il profilo programmatico mostra una flessione più consistente, collocandosi al 95 per cento nel 2011.

B. Il DPEF individua la possibilità di effettuare nuovi interventi di spesa razionalizzando la spesa corrente primaria.

Il DPEF 2008-2011 supera il criterio della legislazione vigente, andando oltre lo stesso criterio delle «politiche invariate». Vengono indicati gli «impegni sottoscritti», definiti come iniziative dove è stato già raggiunto l'accordo politico e definite le quantificazioni di massima, le «prassi consolidate» dove, rispetto alla categoria precedente, persiste una incertezza sul quantum, ma non sul se (si tratta infatti di contratti di servizio, opere pubbliche ed altri interventi che, seppure non inclusi nella legislazione vigente dovranno necessariamente essere in qualche modo assicurati), le spese eventuali, per un importo di 10 miliardi per ciascun anno del triennio 2008 -2010 che includono iniziative che il Governo ha discusso al suo interno e per le quali è in corso un approfondimento (tra queste vengono indicate, oltre alle misure contenute nel decreto legge 81 di cui si è detto, la riduzione dell'Ici sulla prima casa ed una detrazione a favore degli affittuari);

il peso degli interventi, che nel solo 2008, supera i 21 miliardi, e la loro fattibilità viene correlata al reperimento delle risorse nella componente della spesa primaria che, si afferma, si colloca intorno ai 700 miliardi pari al 43 per cento del Pil;

la spesa primaria è rimasta sostanzialmente immutata nella sua composizione e nell'ultimo decennio, a fronte di una crescita del Pil nominale del 3,9 per cento, in media, è cresciuta del 5,1 per cento. L'analisi di questa spesa mostra, in molti casi, un uso inefficiente delle risorse (uno studio comparativo dell'Unione europea del 2002 colloca l'Italia all'ultimo posto per qualità della spesa pubblica). Altri indicatori mostrano l'incoerenza, tra i fattori utilizzati e il livello dei servizi offerti e dei risultati ottenuti;

per aggredire la rigidità della spesa primaria il governo ha avviato un percorso pluriennale basato sulla ripresa del processo di riforma del bilancio dello Stato e sul programma di revisione della spesa pubblica, per garantire efficienza allocativa e possibilità di riduzioni razionali delle spese (e non tagli generalizzati) e favorire il reperimento di risorse per la copertura delle iniziative di spesa prima indicate;

la nuova struttura del bilancio prevede un'aggregazione delle risorse pubbliche su due livelli: le missioni (34) e i programmi (169). Le

prime rappresentano le funzioni istituzionali principali e possono essere condivise tra più ministeri, mentre le seconde rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ciascun ministero e indicano, tendenzialmente, i risultati o i servizi offerti;

un altro modo per garantire nel tempo la sostenibilità delle finanze pubbliche e risparmi di spesa, sperimentato in molti paesi e auspicato dagli organismi internazionali, consiste nell'adozione di regole fiscali, applicate ai singoli comparti dell'entrata e della spesa.

C. Il DPEF pone al centro dell'azione di finanza pubblica le politiche per l'equità e l'inclusione sociale.

Asse strategico per la crescita del Paese sono le politiche per l'equità e l'inclusione sociale necessarie, per portare il nostro stato sociale al livello dei più avanzati paesi dell'Unione europea.

Il gap attuale è notevole: tasso di povertà sopra la media europea; persone non autosufficienti spesso a carico esclusivo delle famiglie; situazione abitativa critica. La concentrazione della ricchezza è molto elevata: il 20 per cento più ricco della popolazione possiede 5,6 volte il reddito del 20 per cento più povero, mentre l'indice di concentrazione del Gini (che misura la disuguaglianza) è pari allo 0,33. Si tratta dei valori più alti d'Europa. Differenze forti esistono anche all'interno del Paese tra le diverse aree geografiche.

Pertanto il governo intende concentrare l'azione intervenendo sui punti che presentano maggiore criticità: lotta alla povertà attraverso l'incremento degli assegni per l'infanzia, la ripresa del progetto del reddito minimo di inserimento nonché interventi fiscali a favore degli «incapienti»; aumento dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, in particolare degli asili nido anche al fine del sostegno alla partecipazione al lavoro delle donne; definizione di più elevati livelli di prestazioni e assistenza, soprattutto per le persone non autosufficienti; promozione di politiche di inclusione sociale per i migranti. Questi ed altri provvedimenti rappresentano la base su cui incardinare la costruzione di politiche universalistiche, capaci di assicurare a tutti i cittadini e ai migranti il godimento dei diritti essenziali.

La politica tributaria, aiutata dalla forte azione di contrasto all'evasione, sarà orientata a sostenere i redditi più bassi e delle famiglie, attraverso la restituzione mensile «agli incapienti» delle detrazioni per figli non usufruite, in vista dell'introduzione di un unico istituto universalistico di sostegno del reddito delle famiglie con figli minori che riunifichi detrazioni Irpef e assegni al nucleo familiare.

D. Il DPEF pone la questione della buona occupazione e della lotta alla precarietà.

Gli interventi più recenti sul mercato del lavoro del centrodestra si sono concentrati sulla definizione di forme contrattuali flessibili, mentre un'enfasi di gran lunga inferiore è stata attribuita all'aspetto di sicurezza,

soprattutto in relazione alla estensione e alla generalizzazione degli schemi di ammortizzatori sociali. Ciò ha contribuito alla segmentazione del mercato del lavoro ed al crollo della produttività totale dei fattori, che nel periodo 2001-2005 ha registrato addirittura una contrazione;

la precarizzazione ha indotto molte imprese, quelle di minori dimensioni impegnate in settori tradizionali, ad utilizzare la flessibilità in modo distorto, come strumento di riduzione del costo del lavoro, alla stregua delle svalutazioni competitive prima dell'euro. Le ha, in altre parole, indotte a competere sul prezzo anziché sulla qualità;

è necessario pertanto sviluppare il contrasto al lavoro irregolare, la promozione del lavoro subordinato a tempo indeterminato, il rilancio delle politiche del lavoro in funzione proattiva, le azioni mirate per i giovani, le donne e i lavoratori over 50 nonché la prevenzione degli infortuni sul lavoro;

particolare importanza per lo sviluppo di un sistema produttivo efficiente assume la politica degli ammortizzatori sociali, al primo punto dell'agenda del governo, che sarà diretta a sviluppare gli istituti che contribuiscono a creare lavoro di qualità. In tale ottica è apprezzabile l'impegno ad attuare una riforma degli ammortizzatori sociali diretta a realizzare reali opportunità di lavoro.

E. Il DPEF pone come obiettivo primario la crescita elevata, duratura e sostenibile

Il DPEF 2008-2011 indica nella crescita sostenibile l'obiettivo e insieme il presupposto delle politiche di equità sociale e risanamento finanziario. Una crescita sostenibile sul piano sociale e ambientale, sufficientemente elevata e continua nel tempo deve essere ritenuta anche un importante motore di giustizia sociale, consentendo di ristabilire durevolmente l'equità e di corrispondere alle aspettative individuali di cambiamento e di mobilità sociale;

un fattore rilevante per la crescita dell'Italia è rappresentato dalla lotta all'evasione fiscale, che il Governo ha inserito, fin dal suo insediamento, tra gli obiettivi strategici della sua azione, invertendo l'orientamento della politica attuata dal centrodestra nella precedente legislatura, che aveva spinto il Paese sulla soglia della disobbedienza fiscale. La ripetuta concessione di condoni nei più disparati settori, unita ad esternazioni incitanti alla rivolta fiscale attraverso la definizione dell'imposizione come «furto o rapina» ha dato i suoi effetti: l'Italia si colloca ai vertici del livello di evasione fiscale tra i paesi dell'Unione europea, con una economia sommersa compresa tra il 16,6 per cento e il 17,7 per cento del Pil. Il 50 per cento dell'evasione corrisponderebbe ad un gettito superiore a 100 miliardi l'anno;

il DPEF riconosce la necessità di elevare il potenziale di crescita dell'economia italiana, portandolo al livello degli altri Paesi europei. A tal fine attribuisce un valore strategico agli interventi orientati a:

a) rafforzare l'azione di sostegno alla competitività e produttività del sistema produttivo nazionale, anche attraverso l'adozione di un rinnovato sistema di incentivi automatici agli investimenti produttivi e agli investimenti in ricerca e sviluppo;

b) proseguire nella strategia di liberalizzazione e apertura dei mercati di beni e servizi, al fine di rimuovere le barriere all'esercizio dell'attività economica, accrescere la concorrenza nel sistema produttivo e, contestualmente, realizzare benefici percepibili - in termini di costi e qualità - per gli utenti e i consumatori;

c) nel quadro di un approccio integrato alle politiche ambientali, climatiche ed energetiche, orientato anche a ridurre la dipendenza dall'estero nel settore energetico, riqualificare e potenziare gli investimenti a sostegno delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica e della riduzione delle emissioni di gas serra;

d) ridurre la pressione fiscale complessiva a carico delle imprese e dei cittadini, orientando le politiche tributarie verso specifici obiettivi di sviluppo e di equità sociale;

e) creare accumulazione di competenze e di innovazione, concentrando forti investimenti nella formazione di eccellenza e adeguare il sistema di istruzione scolastica e universitaria, anche per elevare la competitività del Paese;

f) accrescere l'efficienza delle amministrazioni pubbliche;

g) intervenire sugli aspetti critici del sistema giudiziario, riducendo tempi e costi dei servizi di giustizia e assicurando la certezza del diritto;

Approva il Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011 ed impegna il Governo:

I. Per quanto concerne gli obiettivi di carattere finanziario:

1) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, comprensivo degli effetti del decreto-legge 81 del 2007 e dell'assestamento di bilancio per il 2007, risulti pari al 2,2 per cento del PIL nel 2008, al 1,5 per cento nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010, e si trasformi in accreditamento netto, pari allo 0,1 per cento, nel 2011;

2) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario, dal 2,7 per cento nel 2008 al 4,9 per cento nel 2011, che permetta il raggiungimento degli obiettivi indicati nel documento;

3) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, in un valore non superiore, per il 2008 a 24 miliardi e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare a 21,5 miliardi per il 2009 e 18 miliardi per il 2010;

4) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 2,1 per cento per il 2008, dello 0,7 per cento per il 2009, in pareggio nel 2010 ed in avanzo per lo 0,7 per cento per il 2011;

5) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 103,2 per cento nel 2008, al 101,2 per cento nel 2009, al 98,3 per cento nel 2010, al 95,0 per cento nel 2011;

6) a presentare, ove necessario, una Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria nel mese di settembre, con le integrazioni al quadro degli elementi di ordine quantitativo;

II. Per quanto concerne la manovra di finanza pubblica:

1) a non effettuare una manovra correttiva netta per il 2008, che non sarebbe congruente con le condizioni economiche e sociali del Paese, considerando il grande sforzo di aggiustamento strutturale effettuato nel 2007;

2) a perseguire conseguentemente un percorso rigoroso, ma più graduale di quello indicato dall'Unione Europea, al fine di coniugare l'esigenza di utilizzare gran parte delle risorse aggiuntive emerse nel 2007 a riduzione del disavanzo, con quella di fronteggiare emergenze produttive ed istanze di grande rilievo;

3) ad effettuare una manovra netta negli anni 2009 - 2011, pari a 1,4 punti di PIL, necessaria per il conseguimento degli obiettivi programmatici;

4) ad effettuare nel 2008 una riprogrammazione della spesa che, senza accrescere la pressione fiscale, consenta di realizzare gli interventi connessi agli impegni sottoscritti, alle prassi consolidate ed a nuove iniziative, a sostegno della competitività e della produttività dell'economia nazionale e della modernizzazione ed estensione del sistema del welfare;

5) a conseguire il raggiungimento del pareggio di bilancio previsto per il 2011 senza aumentare la pressione fiscale e a garantire gli obiettivi già previsti nei tendenziali a politiche invariate attraverso la riduzione della spesa primaria in rapporto al Pil;

6) a destinare, nell'ambito delle nuove iniziative previste tra le spese eventuali, una quota pari al 40 per cento a favore di interventi per la completa applicazione del Protocollo di Kyoto;

7) a finalizzare le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, qualora permanenti, a riduzioni della pressione fiscale prioritariamente alle fasce più deboli.

III. Per quanto concerne le politiche per la crescita sostenibile:

1) a realizzare gli interventi applicativi del protocollo di Kyoto, attraverso una specifica sezione del DPEF, che si configuri come un vero e proprio Allegato, in cui siano annualmente analizzate le politiche ambientali di contrasto ai cambiamenti climatici e le diverse misure, che intrecciano competenze a più livelli, programmate e finanziate per il raggiungimento progressivo, secondo limiti temporali precisi, degli specifici obiettivi nei diversi settori industriali, civili ed economici interessati, assicurando a tal fine il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali ;

2) ad assumere come prioritari anche nell'allocazione delle risorse disponibili gli obiettivi comunitari di abbattimento delle emissioni serra, di sviluppo delle fonti rinnovabili, di efficienza e risparmio energetico, secondo i principi richiamati dall'Unione europea, attraverso la pianificazione di adeguati investimenti in azioni di tutela ambientale integrata (VIA, VAS e IPPC, REACH) che superino la logica di interventi isolati ed assicurino la corretta gestione del territorio e la prevenzione dell'inquinamento; a garantire la tutela della degli habitat e delle biodiversità, sia attraverso il rilancio degli strumenti di programmazione e gestione che attraverso il rafforzamento e la stabilizzazione dei finanziamenti alle aree protette, con particolare riferimento alle aree marine; a rilanciare e completare i programmi di bonifica dei siti inquinati, parallelamente alla revisione della disciplina del danno ambientale secondo i principi comunitari di precauzione, prevenzione e minimizzazione del rischio e dando attuazione al principio «chi inquina paga»; ad assicurare idonei strumenti per il contrasto alle ecomafie, sia attraverso l'introduzione dei reati ambientali nel codice penale che attraverso il sistema di monitoraggio e tracciabilità dei rifiuti, potenziando in tale ambito i finanziamenti alle strategie finalizzate alla riduzione della produzione dei rifiuti e al conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata; ad attuare la Direttiva quadro sulle Acque, assicurando risorse certe alla manutenzione della rete e al conseguimento progressivo di obiettivi certi di risparmio idrico;

3) ad introdurre strumenti di incentivazione che permettano di spostare l'onere fiscale da tasse sul lavoro a tasse sulle attività inquinanti, climalteranti o che comportano un maggior consumo del suolo o dell'acqua, al fine di penalizzare comportamenti negativi per l'ambiente, favorendo invece l'introduzione di agevolazioni fiscali verso interventi a carattere ambientale ed energetico tali da generare e diffondere comportamenti virtuosi;

4) ad assicurare la riallocazione progressiva e costante di fondi adeguati per la difesa del suolo, l'assetto idrogeologico e la protezione civile, potenziando le attività di pianificazione del territorio che ne riducano il consumo e gli interventi di prevenzione e controllo, anche attraverso l'applicazione di piani di recupero che prevedano procedure snelle per l'abbattimento delle opere abusive e l'attuazione di interventi per la tutela delle coste e dell'ambiente marino;

5) nel campo energetico, a proseguire e rafforzare le azioni avviate con la finanziaria per il 2007 per il risparmio energetico nelle abitazioni e negli impianti industriali, nonché la messa a regime del sistema di incentivazione delle energie rinnovabili secondo le linee già predisposte nell'ultima legge finanziaria, promuovendo altresì lo sviluppo delle isole energetiche e della produzione di energia in regime di scambio sul posto da fonti rinnovabili, consolidando ed estendendo alle altre fonti rinnovabili gli incentivi in conto energia, similmente a quanto disposto in materia di energia da solare fotovoltaico;

6) per il rilancio delle città e del trasporto pubblico locale, a rifinanziare in modo significativo il fondo triennale per la mobilità sostenibile

ed il fondo per i mezzi destinati al trasporto dei pendolari, nonché assicurare una robusta iniezione di risorse per la realizzazione di reti tranviarie e metropolitane per il trasporto collettivo (a partire dalla Legge n. 211 del 1992);

7) a dare attuazione, prioritariamente, alle Autostrade del mare e avviare concrete politiche di sostegno alla portualità, sia per quanto riguarda i porti di *transshipment*, sia con riferimento al sistema degli scali finali: servono sostegni del trasporto combinato per garantire risorse concrete di supporto all'intermodalità;

8) in materia di sicurezza, a mettere a punto una linea d'azione coerente per la sicurezza stradale, potenziando il sistema dei controlli e provvedere al completo finanziamento del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale;

9) a contrastare il fenomeno dell'abbandono delle aree agricole marginali, anche introducendo vantaggi premiali per gli imprenditori agricoli che operano nei comprensori a più elevato rischio di abbandono e nuovi criteri nei trasferimenti erariali dallo Stato a vantaggio degli enti locali che attuano politiche di conservazione della superficie agricola utile;

10) a prevedere la stabilizzazione del quadro fiscale per il comparto agricolo, la riduzione del carico contributivo per le imprese del settore e l'estensione al comparto della pesca del regime speciale IVA già in vigore per l'agricoltura;

11) ad escludere che il processo di ristrutturazione e di potenziamento della efficienza delle strutture di supporto industriale e logistico della difesa e che gli investimenti nei settori ad elevato tasso di innovazione tecnologica, configurino, in alcun modo, aumenti della spesa per armamenti; fare rientrare, per una maggiore trasparenza, in coerenza con la nuova classificazione del bilancio, tutte le risorse e gli investimenti del comparto Difesa, nel bilancio del Dicastero inclusi gli stanziamenti relativi alla componente militare delle missioni internazionali. A prevedere, infine, norme a sostegno della riconversione dell'industria militare al civile;

12) per quanto attiene il settore strategico della conoscenza, a definire, relativamente al sistema scolastico entro sei mesi un Piano strategico degli interventi e degli investimenti, sentite le Commissioni parlamentari, con riferimento agli obiettivi indicati nel DPEF e in particolare: i servizi per i bambini e le bambine da 0 a 6 anni, l'innalzamento dell'obbligo scolastico, gli istituti tecnici e professionali e l'istruzione superiore, il tempo pieno e prolungato, la scolarizzazione degli immigrati, l'integrazione scolastica dei disabili, gli abbandoni scolastici, la formazione permanente, la valutazione continua dei livelli di apprendimento, una politica degli organici che assicuri in modo stabile la dotazione di personale necessaria per il funzionamento delle scuole e riporti a livelli fisiologici la differenza tra organico di diritto e situazione di fatto; a trasmettere alle Commissioni parlamentari l'annunciato Quaderno Bianco; per quanto attiene il sistema dell'Università, a definire un Piano strategico degli interventi e degli investimenti, sentite le Commissioni parlamentari, per un innalzamento decisivo della qualità dell'università italiana in rapporto alla com-

parazione internazionale, garantendo l'incremento del Fondo per il funzionamento ordinario dell'Università e il progressivo aumento dell'incisività della valutazione;

13) a rilanciare la ricerca pubblica con particolare riguardo alla ricerca di base e rafforzare il sostegno alle attività di ricerca e innovazione, particolarmente problematiche per un sistema produttivo basato su imprese di piccole dimensioni e con scarsa propensione alla ricerca, prevedendo che il credito automatico d'imposta per le attività di ricerca previsto dalla legge finanziaria per il 2007 sia rafforzato, anche alzando il tetto del 15% per le attività in collaborazione con gli enti pubblici di ricerca al fine di favorire la collaborazione tra pubblico e privato;

in particolare per quanto concerne le politiche infrastrutturali e l'Allegato infrastrutture

1) a procedere ad una maggiore selezione delle opere, indicando un ordine di priorità, al fine di produrre decisioni coerenti tra politica dei trasporti e scelte infrastrutturali. Serve il potenziamento degli investimenti relativi alla mobilità urbana, al trasporto ferroviario, alla sicurezza stradale, alle vie del mare ed alla portualità, alla logistica, e viceversa ridimensionare gli interventi per le nuove autostrade. Una ulteriore selezione delle opere si rende inoltre indispensabile, oltre che per eventuali, altri interventi, per correlare gli investimenti alle risorse pubbliche realisticamente disponibili nel prossimo quinquennio; nonché in coerenza agli impegni per la riduzione delle emissioni del gas serra assunti in sede internazionale dal Governo, dando piena attuazione alla direttiva sulla Valutazione ambientale strategica per piani e programmi;

2) a procedere urgentemente alla riforma della Legge Obiettivo, attraverso un disegno di legge di iniziativa governativa da presentare nei prossimi tre mesi, per il rafforzamento della Valutazione di impatto ambientale, per il ripristino della Conferenza dei Servizi per coinvolgere le istituzioni locali ed inserendo strumenti di controllo pubblico sul contraente generale. È opportuno, in coerenza con le indicazioni dell'Allegato infrastrutture, che venga operata l'esclusione dal I Programma strategico della Legge Obiettivo delle opere non prioritarie; che le nuove opere che vengono proposte tra quelle prioritarie e non incluse nella lista delle opere della Legge Obiettivo, vengano valutate ed autorizzate con procedure ordinarie;

3) in coerenza con le decisioni già assunte per la sospensione del progetto Ponte sullo stretto di Messina, escludere l'opera dall'elenco delle opere della Legge Obiettivo. In riferimento al progetto per l'alta velocità Torino-Lione, essendo già stata adottata la procedura ordinaria – nell'ambito di un processo di verifica concordato tra il Governo, gli Enti Locali e le Regioni, finalizzato ad individuare le soluzioni più efficaci e di minore impatto – escludere coerentemente tale opera dall'elenco delle opere di cui alla Legge Obiettivo;

4) in analogia con quanto previsto nell'ultima legge finanziaria, ad attuare il «federalismo infrastrutturale» nell'ambito di un quadro legislativo certo, di livello costituzionale e nazionale e nell'ambito di una pianificazione sostenibile, territorialmente integrata del sistema dei trasporti ed infrastrutture. L'obiettivo è evitare distorsioni territoriali dei principi della concorrenza, forme improprie di competizione sulle facilitazioni e sugli incentivi tra società regionali o società miste nei confronti dei concessionari e la proliferazione di infrastrutture in competizione tra loro, senza una strategia coerente di politica dei trasporti.

IV. Per quanto concerne le politiche per una buona e piena occupazione:

nell'ambito delle strategie per la crescita sostenibile e l'equità sociale, a confermare e rafforzare l'investimento nella creazione di buona e piena occupazione – stabile, regolare e inclusiva – e nella modernizzazione ed estensione del sistema delle garanzie operanti nel mercato del lavoro;

in particolare a proseguire, in coerenza con le linee programmatiche, nella realizzazione di una riforma della legislazione vigente del lavoro, a partire dalla legge n. 30/2003 e dai decreti legislativi n. 276/2003 e 368/2001 che moltiplicano le tipologie precarizzanti, promuovendo come forma normale di occupazione, il lavoro a tempo indeterminato, riducendo le forme di lavoro flessibile che non possono costare meno di quello stabile, e le forme di lavoro contrattuale a termine. Tutte queste tipologie contrattuali non devono superare una soglia dell'occupazione complessiva dell'impresa;

a riconoscere la necessità di un disegno integrato e organico di interventi, da realizzare sulla base di un rinnovato dialogo sociale e nel rispetto del riparto delle prerogative e competenze di tutti i soggetti istituzionali coinvolti;

in questo quadro, a integrare le politiche del lavoro nel più generale progetto di riforma in senso proattivo del sistema di protezione sociale, orientato alla sicurezza, alla continuità dell'impiego e all'arricchimento professionale del lavoratore, e funzionale allo sviluppo di un sistema produttivo efficiente e concorrenziale. A tal fine, a perseguire i seguenti obiettivi prioritari:

a) la riforma in senso universalistico del sistema degli ammortizzatori sociali, quale elemento strategico per la riqualificazione del mercato del lavoro, con la riqualificazione dei servizi per l'impiego e degli istituti della formazione professionale;

b) l'allargamento della base occupazionale, con particolare riguardo ai soggetti oggi più deboli sul mercato del lavoro. In primo luogo: le donne, il cui tasso di partecipazione al lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno, è tra i più bassi in Europa; i giovani, oggi in larga parte confinati nelle forme contrattuali più precarizzanti e flessibili; i lavoratori ultra 50-enni espulsi dal sistema produttivo per effetto delle ristrutturazioni aziendali, che incontrano le maggiori difficoltà ad essere riassorbiti;

c) il contrasto al fenomeno del lavoro nero e irregolare, che a tutt'oggi costituisce non solo un grave elemento di iniquità e di rischio sociale e sanitario per i lavoratori coinvolti, ma anche uno dei principali fattori di alterazione delle condizioni di concorrenza tra le imprese;

e) il miglioramento delle condizioni di sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro, nel solco dell'azione avviata efficacemente dal Governo dall'inizio della legislatura;

f) la prosecuzione degli interventi volti alla riduzione e al superamento del fenomeno del precariato nelle pubbliche amministrazioni, anche potenziando gli strumenti previsti dalla legge finanziaria per il 2007.

V. Per quanto concerne le politiche per la famiglia:

a realizzare una strategia orientata a:

a) definire un «Piano nazionale della famiglia» orientato – in via generale – a sostenere economicamente le famiglie con figli, anche in funzione di incentivo alla partecipazione al lavoro delle donne, e a rimuovere i fattori che frenano l'autonomia dei giovani, ostacolando la scelta di formazione di una famiglia;

b) in questo contesto, sostenere prioritariamente i redditi delle famiglie «incapienti» con figli, per le quali si prospetta, in prima istanza, la restituzione delle detrazioni fiscali non godute sotto forma di incrementi degli assegni familiari e, nel medio periodo, un generale rafforzamento della loro tutela economica, nell'ambito di una più generale riforma orientata a sostituire l'attuale sistema delle detrazioni e degli assegni famigliari con un unico istituto universalistico di sostegno al reddito delle famiglie;

c) sostenere le giovani coppie nella locazione di immobili;

d) estendere e adeguare la rete di servizi all'infanzia e alla famiglia, a partire dagli asili nido;

VI. Per quanto concerne le politiche per l'equità sociale:

1) ad adeguare il Fondo sanitario nazionale per la garanzia piena del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza;

2) ad assicurare, in via generale, più elevati livelli di prestazioni di assistenza;

3) ad aumentare le risorse del Fondo per la «non autosufficienza» al fine di rafforzare le prestazioni e garantire - in sede di definizione dei livelli essenziali - l'uniforme erogazione di tali prestazioni su tutto il territorio nazionale a titolo di diritto individuale immediatamente esigibile;

4) ad attuare il piano triennale per l'edilizia abitativa. In considerazione dell'esigenza affermata dal documento di programmazione economico-finanziaria di accrescere la disponibilità di alloggi, prevedere una nuova politica per la casa che non può prescindere dalla definizione del programma nazionale sulle politiche abitative, finalizzato ad aumentare il numero degli alloggi da locare a canone agevolato e da destinare a soggetti socialmente deboli secondo le indicazioni del Tavolo di concertazione sulle politiche abitative (articolo 4, della legge n. 9 del 2007);

5) ad introdurre misure per favorire l'integrazione dei migranti e il miglioramento delle politiche di accoglienza per i rifugiati, aumentando le risorse sinora impiegate;

6) a reperire risorse adeguate all'interno del bilancio del ministero della difesa finalizzate a riconoscere la malattia per causa di servizio, nonché un indennizzo quale risarcimento al personale militare e civile italiano impiegato (e delle popolazioni abitanti in aree interessate dai conflitti per i quali siano in corso missioni internazionali e di assistenza umanitaria, nonché in poligoni di tiro nazionali e nelle zone adiacenti, nei quali siano sperimentati e stoccati munizionamenti e sistemi di armamento), che sia deceduto o che abbia contratto infermità permanenti o invalidanti con particolare riferimento agli effetti dell'uranio impoverito, delle polveri sottili, delle nano particelle, delle radiazioni ionizzanti, nonché delle onde elettromagnetiche;

7) ad accrescere il tasso di partecipazione al lavoro delle donne, attraverso il rafforzamento e il riconoscimento in via permanente degli incentivi fiscali all'assunzione di lavoratrici previsti dalla legge finanziaria 2007, in forma più intensa nel Mezzogiorno;

8) a combattere la povertà e le nuove marginalità sociali, anche attraverso la ripresa del progetto di «reddito minimo di inserimento», e la promozione di politiche di inclusione orientate agli immigrati;

VII. Per quanto concerne le politiche tributarie:

a destinare in via prioritaria le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, permanenti ed eccedenti gli obiettivi di risanamento, alla progressiva riduzione del prelievo tributario complessivo a carico delle famiglie, in particolare di quelle numerose o incapienti, dei soggetti economicamente più deboli, quali i giovani precari e gli anziani, e delle imprese, con particolare attenzione a quelle di dimensioni minori, artigiane e del lavoro autonomo;

a completare già con la prossima legge finanziaria per il 2008, la riforma delle rendite finanziarie prevedendo l'omogeneizzazione, con la previsione di un'unica aliquota al 20 per cento, delle aliquote di prelievo sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria e la modificazione del regime delle ritenute alla fonte sui redditi di capitale o delle imposte sostitutive afferenti i medesimi redditi; a destinare le maggiori entrate così conseguite a interventi fiscali in favore dei redditi più bassi e delle famiglie;

a ridurre il carico fiscale sulla casa attraverso una revisione della normativa sull'ICI che aumenti il grado di autonomia degli enti locali, l'adozione di un sistema di tassazione separata per i redditi da locazione e il riconoscimento di detrazioni fiscali per i canoni di locazione;

in generale, perseguendo l'obiettivo prioritario di contenere e gradualmente ridurre la pressione fiscale, a migliorare il rapporto di fiducia tra contribuenti e amministrazione finanziaria, attraverso un sistema tribu-

tario improntato alla semplicità, certezza e stabilità delle regole, che assicuri coerenza, prevedibilità ed equilibrio nei rapporti con il cittadino.

VIII. In relazione alle politiche per lo sviluppo e la crescita nel Mezzogiorno:

1) a trasformare progressivamente gli incentivi previsti dalla legge n. 488 del 1992 per la realizzazione di un credito di imposta automatico legato all'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato ovvero all'emersione di lavoro nero;

2) a predisporre un piano per il lavoro e contro la povertà nel Mezzogiorno, a partire dall'attuazione del reddito minimo di inserimento e della riforma degli ammortizzatori sociali, nella convinzione che solo la crescita occupazionale e le misure di inclusione sociale possono consolidare l'aumento della domanda interna e la crescita. Tali misure peraltro sono necessarie per rendere efficaci anche interventi già previsti per la sicurezza e contro la criminalità organizzata;

3) a rimodulare le spese previste dall'allegato infrastrutture per il quinquennio 2008-2012, in maniera tale da garantire già nel prossimo triennio (2008-2010) una massa reale di investimenti per opere pubbliche nel Sud superiore al 30% di tutti gli investimenti previsti per il Paese.

IX. Per quanto concerne gli strumenti finalizzati al reperimento di maggiori risorse:

1) a proseguire nel processo di riforma della struttura del bilancio fondato su «missioni» e «programmi», integrandola con la riorganizzazione delle unità elementari che, ai fini del voto parlamentare coincidono con i macroaggregati per la spesa, nell'ambito di una costante e trasparente intersezione tra i diversi livelli di classificazione, inclusa quella economica e funzionale SEC 95, e con una ricognizione analitica delle norme a supporto dei programmi;

2) ad integrare i documenti di bilancio con indicatori di sostenibilità ambientale e sociale e introdurre un sistema di contabilità ambientale;

3) a prevedere norme incisive per ridurre i costi della politica, ivi comprese la riduzione degli incarichi di governo, conseguendo un risparmio a regime per almeno 2 miliardi di euro, contabilizzando già nel bilancio per il 2008 una quota prevalente del risparmio previsto, da destinare a fini sociali;

4) a procedere nella riforma della pubblica amministrazione, potenziando i sistemi informativi, accorpendo le strutture e riaffermando la cultura della sobrietà nella gestione della cosa pubblica;

5) a promuovere la diffusione delle metodologie di cui ai precedenti punti all'insieme degli enti della pubblica amministrazione, al fine di garantire confrontabilità e omogeneità;

6) a superare sulla base di queste innovazioni, il principio della spesa storica, consentendo al decisore di bilancio di reconsiderarne annual-

mente un segmento più ampio, che include parte della legislazione vigente e accrescendo la possibilità dell'azione riallocativa;

7) proseguire ed intensificare il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva che, oltre a rappresentare un elemento di equità tra i contribuenti, può fornire alle pubbliche finanze quantità ingenti di risorse;

8) a proseguire nella azione di liberalizzazione dell'economia, incidendo, oltre alle professioni, anche i settori protetti e caratterizzati da forte concentrazione, tra cui in particolare telecomunicazioni, energia, assicurazioni, banche, al fine di ridurre i costi per i consumatori, eliminare adempimenti inutili, favorire la concorrenza;

9) in relazione a quanto stabilito nel DPEF 2008-2011 sulle privatizzazioni, prevedere: a) per FINCANTIERI, la predisposizione in tempi brevi di un piano industriale (condiviso con i sindacati) che, puntando sull'alto valore della produzione e del lavoro, eviti delocalizzazioni delle produzioni verso l'estero, nonché a prevedere che siano recuperate risorse coinvolgendo, innanzitutto, investitori istituzionali, per garantire un piano di consolidamento, di sviluppo e d'innovazione, tutelando l'occupazione ed evitando qualsiasi ipotesi di eccessiva frammentazione societaria. L'eventuale decisione relativa alla quotazione in borsa del 49% del capitale della società deve avvenire solo dopo la presentazione del piano industriale; b) intervenendo per TIRRENIA, in attuazione di quanto già deciso nella legge finanziaria per il 2007, affinché vengano stipulate, in tempi brevi, le nuove convenzioni tra il Gruppo stesso e lo Stato in modo da poter realizzare quanto previsto dal piano industriale, finalizzato a migliorare i collegamenti marittimi, anche prevedendo nella prossima legge finanziaria adeguate risorse finanziarie.

X. Per quanto concerne il coordinamento della finanza pubblica:

1) presentazione alle Camere del disegno di legge sul federalismo fiscale, al fine di consentire:

a) il rafforzamento del binomio autonomia/responsabilità, quale elemento fondante del federalismo, sulla base dei principi di concertazione e leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie territoriali;

b) il riconoscimento agli enti territoriali di un'autonomia tributaria significativa ed adeguata rispetto alle loro ampie competenze di spesa;

c) la definizione del quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo, con la fissazione di criteri generali di perequazione delle risorse coerenti con la misurazione oggettiva dei fabbisogni e con il costo *standard* delle prestazioni erogate;

d) la reinterpretazione, ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione, dei principi fondamentali di cui alle lettere *m*) e *p*) dell'articolo 117;

e) il coordinamento della finanza locale da parte delle regioni, realizzato attraverso la concertazione con gli enti locali;

2) a completare la riorganizzazione del patto di stabilità interno sui saldi di bilancio, al fine di una piena responsabilizzazione degli enti territoriali;

3) considerato che con la legge Finanziaria 2007 si è avviata una nuova strategia verso gli enti locali, assumendoli come importante articolazione dello Stato ai sensi del titolo V della Costituzione, mediante la quale concordare politiche di risanamento e di qualificazione della spesa e degli investimenti, promuovere un dialogo istituzionale con il sistema delle autonomie locali, finalizzato a definire, prima della presentazione della prossima legge finanziaria per l'anno 2008, un'intesa che - confermando il contributo degli enti locali al conseguimento del risanamento della finanza pubblica e riconoscendo i problemi sollevati in ordine all'applicazione delle nuove regole del Patto di stabilità interno contenuto nella legge finanziaria per il 2007 - provveda:

a) ad individuare modifiche significative al Patto di stabilità interno che consentano agli enti locali di garantire un accettabile livello di investimenti, consentendone la programmazione pluriennale anche prevedendo l'utilizzo delle risorse proprie, *in primis* degli avanzi di amministrazione, con priorità per i comuni più virtuosi;

b) ad una più equa attribuzione e distribuzione di risorse aggiuntive per i piccoli comuni, individuando le necessarie modifiche delle previsioni della legge finanziaria per il 2007.

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

(*omissis*)

(6-00058) 2 (04 ottobre 2007)

MORGANDO, BARBATO, BATTAGLIA Giovanni, RIPAMONTI,
TECCE, RUBINATO.

Approvata (*)

Il Senato,

esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011,

la approva ed impegna il Governo,

a considerare collegati i disegni di legge ivi indicati unitamente a quelli già indicati nel corso della sessione di bilancio per il triennio 2007-2009.

(*) Votata per prima ai sensi dell'articolo 125-*bis*, del Regolamento.

B I L A N C I O (5^a)

Giovedì 4 ottobre 2007

134^a Seduta

Presidenza del Presidente

MORANDO

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Sartor e per l'interno Marcella Lucidi.

La seduta inizia alle ore 15,50.

IN SEDE CONSULTIVA

(1817) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)

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

Riprende l'esame sospeso nella seduta notturna di ieri.

Il presidente MORANDO (*Ulivo*), in qualità di relatore, illustra una proposta di parere elaborata sulla base del dibattito emerso nella serata di ieri. Fa presente inoltre che la proposta riflette un esame rigoroso e approfondito dei requisiti richiesti dalla legge di contabilità di Stato. Ciò è conseguente al richiamo fatto dalla Presidenza della Repubblica al ruolo delle Presidenze delle Commissioni bilancio e delle Camere sulla corretta applicazione delle norme vigenti e dei regolamenti nell'esame della manovra. Rileva che il parere tiene conto della necessità di valutare in modo più generale le norme concernenti la sicurezza stante il loro legame diretto con lo sviluppo economico. Infine, osserva che nel parere si propone, tra l'altro, lo stralcio dell'articolo 51, limitatamente al comma 1, in quanto il comma 2 reca disposizioni relative alla valutazione del sistema scolastico nazionale che, a suo giudizio, determina un effetto diretto sullo sviluppo.

In dichiarazione di voto contrario interviene il senatore CICCANTI (*UDC*), il quale lamenta che nel parere non sia stato proposto lo stralcio dell'articolo 8 che, a suo giudizio, ha natura ordinamentale.

Il senatore BALDASSARRI (AN) condivide l'impostazione generale della proposta, volta a rispettare l'appello fatto dal Presidente della Repubblica in merito al rispetto delle regole della sessione di bilancio. Dopo aver lamentato il fatto che il Ministro dell'economia e delle finanze non abbia fornito indicazioni precise nelle occasioni di audizione più recenti su alcuni profili finanziari connessi alla manovra, dichiara che per stessa ammissione del Governo la finanziaria è coperta con aumento del *deficit* pubblico. L'Esecutivo è responsabile quindi di un incremento di circa 1 punto percentuale del rapporto *deficit*/PIL rispetto agli andamenti tendenziali.

Il senatore Giovanni BATTAGLIA (SDSE) sottolinea l'importanza di non espungere il finanziamento in tabella D per l'edilizia sanitaria pubblica, tenuto conto che lo stanziamento limitato all'ultimo anno del triennio è stato spesso accolto nelle scorse leggi finanziarie.

Il senatore ALBONETTI (RC-SE), richiamando i criteri generali in base ai quali sulle singole norme per la sicurezza è stata effettuata una valutazione complessiva di compatibilità con la legge di contabilità di Stato, in quanto trattasi di disposizioni suscettibili di determinare effetti diretti sullo sviluppo economico, osserva che anche le disposizioni di cui all'articolo 55, concernenti il Fondo destinato ad un piano contro la violenza alle donne, dovrebbe rispondere al contenuto proprio della legge finanziaria. Dichiara di non condividere la menzione, nel parere, delle disposizioni di cui all'articolo 93 e dell'articolo 68. Rileva, poi, che avrebbe auspicato di trovare nel parere l'articolo 14, concernente il contenimento dei costi per la rappresentanza dei Consigli locali. Formula un'analogha valutazione sull'articolo 58, concernente i trasferimenti all'INPS, che non presenta, a suo giudizio, effetti contabili. Preannuncia un voto favorevole sul contenuto del parere, ad eccezione della proposta di stralcio degli articoli 55, 68 e 93.

Il senatore LEGNINI (Ulivo) condivide le osservazioni svolte dal senatore Albonetti in merito alle disposizioni di cui all'articolo 55. Pur condividendo l'impostazione generale della proposta testé illustrata, rileva che le disposizioni di cui all'articolo 73, concernenti l'Agenzia per i giovani, aventi ad oggetti l'assunzione di personale, potrebbero essere compatibili con il contenuto proprio della legge finanziaria.

Il senatore AZZOLLINI (FI) preannuncia il voto contrario sulla proposta del Presidente, pur apprezzando lo sforzo di mantenere un certo rigore sul contenuto proprio della legge finanziaria. Auspica che le disposizioni contenute nel comma 2 dell'articolo 28, concernenti un Fondo per le vittime del mare, possano trovare una più idonea collocazione, ad esempio, nel decreto-legge n. 159 del 2007. Condivide il richiamo del senatore Giovanni Battaglia ai precedenti relativi al finanziamento in tabella D, li-

mitati al terzo anno del triennio, tenuto peraltro conto del rilievo economico e sociale dell'edilizia sanitaria pubblica.

Il senatore LUSI (*Ulivo*) preannuncia un voto favorevole sulla proposta di parere, ad eccezione dell'articolo 49, che ritiene invece compatibile con i requisiti propri della legge finanziaria. Si tratta, infatti, di misure che a suo giudizio hanno un effetto sullo sviluppo economico.

Il senatore CABRAS (*Ulivo*) preannuncia il proprio voto favorevole alla proposta del Presidente, basata su argomenti fondati e condivisibili e che tengono anche conto dell'impegno già svolto dal Governo per contenere il numero degli articoli della finanziaria.

La senatrice BONFRISCO (*FI*) condivide, della proposta del Presidente, l'indicazione dell'articolo 37, comma 2. Tuttavia, non condivide l'indicazione dell'articolo 55, recante interventi di contrasto alla violenza sulle donne.

Il presidente MORANDO, ringraziando tutti gli intervenuti per l'approfondito dibattito svolto, fa presente che, per quanto concerne il rifinanziamento in tabella D per l'anno 2010 dell'edilizia sanitaria pubblica, ancorché ci siano stati altri precedenti, ritiene opportuno mantenere nel parere la proposta di stralcio, in quanto tale disposizione può trovare sede nelle prossime finanziarie trattandosi di somme che si renderanno disponibili soltanto nel 2010. Anche per quanto concerne l'articolo 55 conferma l'orientamento di indicarlo nel parere, in quanto si tratta di una norma oggetto già di stralcio in altre precedenti manovre di bilancio da parte dell'altro ramo del Parlamento. Ritiene opportuno mantenere anche l'indicazione dell'articolo 49, in quanto non si tratta di una norma che produce effetti finanziari. In merito all'Agenzia per i giovani, non condivide l'opinione che si tratti di un nesso diretto con lo sviluppo economico. Si dichiara contrario ad indicare nel parere l'articolo 8, in quanto esso produce effetti finanziari di risparmio in linea con la funzione di contenimento delle spese tipico della legge finanziaria. In merito all'articolo 68, ricorda che nella seduta notturna di ieri si era determinato un orientamento unanime sul fatto che soltanto il comma 2 è compatibile con i contenuti della legge finanziaria.

Su richiesta della Commissione si procede alle votazioni per parti separate. Previa verifica del prescritto numero di senatori, viene quindi posta in votazione la prima parte del parere fino all'indicazione dell'articolo 48, comma 2: essa risulta accolta. Con distinte votazioni è poi approvato il parere fino all'indicazione del rifinanziamento in tabella D per l'edilizia sanitaria pubblica. Tale ultima parte, posta ai voti, è respinta, mentre risulta approvata la restante parte del parere (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna).

La seduta termina alle ore 16,40.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE,
AI SENSI DELL'ARTICOLO 126, COMMI 3 E 4 DEL
REGOLAMENTO, SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1817**

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2008 e per il triennio 2008-2010, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, – sentito il rappresentante del Governo – perviene alle seguenti conclusioni, avvertendo che esse considerano, come di consueto, la formale organizzazione contabile della manovra quale risulta dagli effetti che il Governo associa alle misure proposte, così come documentati nei testi governativi.

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

Anche tenuto conto delle valutazioni del Governo, si formula, tuttavia, parere contrario sugli articoli 5, comma 33, 10, comma 1 lettera *n*) capoverso 690-*bis*, 20, commi 6 e 7, 37, comma 2, 46, comma 6, 32, comma 1 lettera *b*), 51 (comma 1) e 80, in quanto violano il divieto di introdurre norme di carattere ordinamentale di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *i-bis* della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni. Il parere è altresì contrario sugli articoli 4, commi da 23 a 26, 5, commi da 10 a 14 e da 27 a 30, 19, 28, comma 2, 34, commi 19 (limitatamente all'ultimo periodo) e 20, 36, comma 1, 42, 48, comma 2 (limitatamente alle parole da «Per la partecipazione» fino a «MDRI»), 49, 53, 55, 68, comma 1, 73, 17 e 72, comma 4, in quanto, pur prevedendo un onere, presentano un contenuto non finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, come prescritto dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-ter*), della citata legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni. Il parere è infine contrario sull'articolo 93, commi da 7 a 10, in quanto anche in base all'allegato 7, le seguenti norme determinerebbero effetti finanziari soltanto a partire da annualità successive alla prima del triennio 2008-2010.

b) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2008 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame (prospetto allegato all'articolo 97, comma 1) siano

sostanzialmente conformi a tale disciplina; si segnala, al riguardo, che viene utilizzato in parte il miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente e che, 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 problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti.

c) Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato il DPEF 2008-2011 (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 (2008) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti pari a 34 miliardi di euro e corrisponde al valore indicato dalla Nota di aggiornamento al DPEF 2008-2011. Per il 2008 e il 2009 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili con un profilo discendente dal primo al terzo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2008-2011, anche se si tratta di importi superiori in valore assoluto rispetto agli omologhi valori della Nota di aggiornamento: il vincolo sul saldo netto da finanziare risulta dunque formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno. Ciò naturalmente a condizione della preventiva approvazione tramite risoluzione parlamentare della Nota di aggiornamento al DPEF 2008-2011, che ridetermina in aumento il valore del SNF per il primo anno.

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, nonché delle prescrizioni poste nella risoluzione con la quale il Senato ha approvato il DPEF 2008-2011, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2008-2010 così come riportati dall'articolo 1 del disegno di legge finanziaria, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, oltre naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione.

d) Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2008. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2008-2011 in riferimento all'individuazione dei saldi-obiettivo e sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare do-

vrebbe 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.

Conseguentemente alle decisioni di stralcio, il Governo dovrà provvedere a regolare con appositi emendamenti le conseguenti determinazioni finanziarie.

(omissis)

Il PRESIDENTE illustra quindi i criteri di ammissibilità degli emendamenti. Per la sessione di bilancio in corso sono confermate, in conformità con l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata nel 2003, le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011 (e relativa Nota di aggiornamento) con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno di cassa del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 208 del 1999, riguardo al contenuto del disegno di legge finanziaria, fa presente che non sono ammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con de-

correnza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale; emendamenti contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (articolo 11, comma 3, alinea, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 208 del 1999); emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 128, comma 6, del Regolamento); emendamenti volti a introdurre disposizioni di per sé stesse prive di effetti finanziari o con effetto neutrale, salvo che siano volte ad assicurare la piena attuazione di interventi disposti con precedenti manovre. Restano ammissibili, in ogni caso, emendamenti introduttivi di norme che rientravano già nel contenuto proprio della legge finanziaria, come, ad esempio, i maggiori oneri correnti di personale riconducibili all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *h*), della legge n. 468 del 1978). Per quanto riguarda le misure con effetto di riduzione dei saldi, rileva che sono ammissibili emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione finanziaria e dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra, a condizione che non presentino carattere ordinamentale od organizzatorio, salvo che non siano finalizzati a conseguire un rilevante effetto di miglioramento dei saldi ovvero ad accelerare i processi di privatizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, con effetti di riduzione del fabbisogno fin dal primo anno considerato nel bilancio. Sono ammissibili emendamenti aggiuntivi purché con esclusivo contenuto ed effetto di miglioramento, nonché emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio e soppressivi, a condizione della compensazione. Sono inammissibili le norme che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Per quanto riguarda le norme di sostegno all'economia, sono ammissibili emendamenti aggiuntivi con contenuto di finalizzazione diretta al sostegno o al rilancio dell'economia, in quanto tali da incidere sulle grandezze che misurano l'economia nazionale, fermo restando il rispetto dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra (delega, carattere ordinamentale ed organizzatorio e modifiche norme contabili). Gli emendamenti non possono contenere: interventi di carattere localistico o micro-settoriale, intendendosi per tali quelli dunque riferiti ad ambiti soggettivi o territoriali che per la loro portata non sono in grado di incidere significativamente sulle grandezze dell'economia nazionale o della finanza pubblica e norme comportanti oneri netti per finalità non direttamente assimilabili al sostegno dell'economia. Sono invece ammissibili le norme di razionalizzazione finanziaria, finalizzate a rendere più flessibile e trasparente lo strumento del finanziamento di interventi di sostegno all'economia; le norme onerose (ovviamente compensate), finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, anche attraverso la riduzione del costo del lavoro o dell'imposizione sul reddito e misure di carattere generale che si sostanziano in un aumento del reddito disponibile (è fatto salvo, comunque, l'obbligo di compensazione finanziaria). Sono ammissibili emendamenti sostitutivi alle stesse condizioni degli aggiuntivi per quanto riguarda gli effetti finanziari e la compensazione nonché per il con-

tenuto proprio (divieto di norme localistico-microsettoriali, di deleghe, di norme organizzative od ordinamentali, di modifica delle norme di contabilità). Sono inoltre ammissibili emendamenti soppressivi (salvo compensazione finanziaria, ove necessario). Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 246 del 2002 di conversione del decreto-legge n. 194 del 2002, emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi in vigore, ovvero, sotto il vincolo della compensazione, emendamenti di copertura di ulteriori oneri a legislazione vigente. 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 e figure assimilate (ad esempio contributi), sono ammissibili solo emendamenti compensati 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 2000 o non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente. Per un finanziamento annuale, la condizione necessaria per l'ammissibilità è la previsione di uno stanziamento di competenza (quindi

non è sufficiente la sussistenza di residui) nell'ultimo esercizio finanziario, sempre ovviamente che si tratti di una legge di spesa di conto capitale. In caso di approvazione, le compensazioni superflue si intendono per non apposte, quelle esuberanti sono computate per il necessario, ove possibile, quelle incerte vengono adeguate, salva la congruità. In linea generale, gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire una chiara e reciproca collaborazione tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Occorre tener conto comunque della maggiore formalità delle procedure di Assemblea, soprattutto in relazione alle coperture normative multiple e ripetitive. Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al bilancio, ricorda poi che gli emendamenti debbono essere riferiti alle unità previsionali di base (UPB) che, a seguito della riclassificazione del bilancio, rappresentano i macroaggregati (funzionamento, interventi, investimenti, etc.) dei programmi facenti parte delle missioni. Gli emendamenti non potranno contenere riferimenti a capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna alle UPB; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento alle UPB sarà espunto ogni eventuale riferimento anche a capitoli. Le previsioni di cassa sono emendabili senza restrizioni nei limiti della massa spendibile (somma di competenza più residui), salvo l'obbligo di compensazione. Quanto alle previsioni di competenza, possono essere oggetto di emendamento esclusivamente le UPB dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti a dotazioni direttamente stabilite dallo stesso bilancio (spese discrezionali al netto delle quote vincolate). Sono invece inammissibili emendamenti alle UPB per le previsioni di spesa la cui dotazione sia determinata direttamente da legge sostanziale (in tal caso gli emendamenti possono essere presentati alla legge finanziaria, nei limiti consentiti dalle sue diverse tabelle). Poiché le varie tabelle della finanziaria, in particolare le tabelle C, D ed F recano già l'indicazione delle UPB e dei capitoli di riferimento, prima di variare gli importi iscritti in una UPB di bilancio è opportuno controllare che gli stessi non siano già direttamente stabiliti dalle tabelle C, D e F della «finanziaria». Mentre le UPB, per gli importi la cui dotazione è rimessa al bilancio, possono essere in generale emendabili in senso riduttivo (con conseguente miglioramento dei saldi), il loro utilizzo come mezzo di copertura, sia pure nel solo ambito del bilancio, è soggetto a numerose restrizioni. Non possono essere utilizzati come mezzo di copertura: gli importi relativi alle previsioni di entrata; gli importi relativi alle spese per interessi; gli importi relativi alle spese per il trattamento economico del personale in servizio e in quiescenza ed agli oneri inderogabili; gli importi afferenti alla quota vincolata delle spese discrezionali (indicata nella scheda programma negli allegati alle tabelle); gli importi corrispondenti alle quote delle unità previsionali di base afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie.

(omissis)

B I L A N C I O (5^a)

Giovedì 18 ottobre 2007

141^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

MORANDO

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

La seduta inizia alle ore 9,10.

IN SEDE REFERENTE

(1819) Conversione in legge del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta notturna di ieri.

Il presidente MORANDO avverte che si passerà all'illustrazione degli emendamenti al disegno di legge n. 1819, di conversione del decreto-legge n. 159 del 2007.

In ordine ai profili di inammissibilità, rileva che, poiché il decreto non è formalmente collegato al disegno di legge finanziaria, vige il regime di inammissibilità ordinario previsto per la conversione dei decreti. Dopo aver constatato che il contenuto del decreto è fortemente articolato e eterogeneo, sottolinea l'estrema difficoltà di selezionare criteri idonei per un'adeguata selezione degli emendamenti inammissibili quanto al contenuto. Dopo aver dichiarato inammissibili gli emendamenti 15.0.3 e 19.0.1, in quanto contengono norme di delega, dichiara peraltro inammissibili anche gli emendamenti 1.0.2, 3.0.1, 3.0.2 e 3.0.3, poichè intervengono sui decreti legislativi recanti l'organizzazione e la struttura del Governo, emendamenti che potrebbero essere, ai fini dell'omogeneità della materia, rappresentati al disegno di legge finanziaria, il quale, in termini di risparmio di spesa, contiene norme di analoga natura.

Si riserva infine di richiamare gli emendamenti che abbiano profili di rilievo ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione e che risultassero privi di copertura.

(omissis)

B I L A N C I O (5^a)

Mercoledì 24 ottobre 2007

149^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

MORANDO

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Sartor e Grandi, il vice ministro dello sviluppo economico D'Antoni e il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali Elena Montecchi.

La seduta inizia alle ore 14,40.

IN SEDE REFERENTE

(1818) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008-2010

- **(Tab. 1)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2008
- **(Tab. 2)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2008

(1817) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

(omissis)

(omissis)

Il sottosegretario GRANDI, rispondendo ai quesiti posti nel dibattito, si sofferma sulla natura strutturale dell'extra gettito, in quanto legato all'emergere di aree tradizionalmente connesse all'evasione e all'elusione. In questo quadro, l'emendamento 1.3 (testo 2) si colloca nella prospettiva di estendere in favore degli incapienti, limitatamente all'anno 2008, le iniziative già adottate lo scorso agosto nei confronti dei pensionati a basso reddito. Associandosi alle considerazioni espresse dal relatore Legnini, sottolinea, tuttavia, come si sia tenuto nel debito conto anche delle esigenze dei lavoratori autonomi, con particolare riguardo al regime di tassazione dei redditi di impresa e dei profitti, nonché attraverso interventi in favore di piccole imprese con ricavi inferiori a 30.000 euro.

(omissis)

BILANCIO (5^a)

Mercoledì 24 ottobre 2007

150^a Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente

MORANDO

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Sartor e Grandi e per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali D'Andrea.

La seduta inizia alle ore 21,30.

IN SEDE REFERENTE

(1818) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008-2010

- **(Tab. 1)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2008
- **(Tab. 2)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2008

(1817) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana.

Il presidente MORANDO comunica che si riprenderà dall'espressione dei pareri del relatore e del Governo sugli emendamenti riferiti all'articolo 2.

A parziale rettifica della declaratoria di inammissibilità, pronunciata nella seduta notturna di ieri, avverte che gli emendamenti 2.9 e 3.23 sono ammissibili. In particolare, osserva che nell'emendamento 2.9 l'indicazione del 2007 deve intendersi riferita al 2008, quale anno a decorrere dal quale è attribuita ai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche una somma pari a 150 euro. Con riferimento all'emendamento 3.23, sottolinea che la proposta viene eccezionalmente riammessa nonostante il rinvio ad una maxi copertura. Si tratta di una prassi che la Com-

missione intende evitare in futuro, quindi invita a non considerare come precedente questa riammissione. Dichiara infine inammissibili i subemendamenti 2.13 (testo 2)/2 e 3.4/2.

(omissis)

B I L A N C I O (5^a)

Venerdì 26 ottobre 2007

152^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

MORANDO

Intervengono i sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Sartor e per i beni e le attività culturali Marcucci.

La seduta inizia alle ore 10,45.

IN SEDE REFERENTE

(1818) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008-2010

- **(Tab. 1)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2008
- **(Tab. 2)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2008

(1817) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

(omissis)

(omissis)

Il PRESIDENTE, in ordine alla questione relativa ai problemi di copertura finanziaria, ricorda che nelle comunicazioni del Presidente del Senato sull'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge finanziaria, è espressamente disposto che, qualora siano approvati emendamenti contenenti una copertura finanziaria eccedente, essa si intende rideterminata fino a concorrenza dell'onere.

Quanto alla *ratio* sottesa alle singole coperture degli oneri derivanti dagli interventi di politica economica e fiscale contenuti negli emendamenti all'esame, il Presidente osserva che esse afferiscono al merito politico della proposta stessa e, per quanto possano non essere condivise, non sono oggetto di sindacato di ammissibilità.

(omissis)

BILANCIO (5^a)

Mercoledì 7 novembre 2007

167^a Seduta*Presidenza del Presidente***MORANDO**

*Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze
Grandi e Sartor e per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzio-
nali D'Andrea.*

La seduta inizia alle ore 19,40.

IN SEDE REFERENTE

**(1817) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato
(legge finanziaria 2008)**

(Rinviati dall'Assemblea in Commissione nella seduta pomeridiana del 7 novembre 2007,
ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, gli articoli 3, 14, 48-bis, 74, 79
e 96)

(Esame)

Il presidente MORANDO avverte che l'Assemblea ha rinviato in Commissione, ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, gli articoli 3, 14, 48-bis, 74, 79 e 96 del disegno di legge in titolo connessi all'abolizione del *ticket* sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale ed alle relative coperture finanziarie, anche in considerazione della presentazione di un allegato conoscitivo, predisposto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, recante gli effetti degli emendamenti accolti dalla Commissione bilancio ed ora all'esame dell'Assemblea, nel testo degli articoli prima indicati. Richiama quindi il dibattito già svolto in Commissione ed in Assemblea ribadendo il suo orientamento in merito all'ammissibilità dell'emendamento 3.2000 (testo 2), accolto nel testo licenziato dalla Commissione per l'Aula. Ricorda poi che sulla quantificazione degli effetti dell'emendamento citato rispetto al fabbisogno del settore pubblico ed all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni si è svolto un dibattito molto articolato e controverso. L'abolizione del *ticket* è stata già prevista in passato con altri provvedimenti con coper-

tura a valere sul fondo di rotazione per le politiche comunitarie, copertura che solo in questo caso è stata ritenuta priva di effetti sull'aggregato delle pubbliche amministrazioni. Rileva che sotto il profilo meramente tecnico sarebbe auspicabile intraprendere quanto prima iniziative di approfondimento delle metodologie di stima degli effetti delle norme sul conto consolidato della pubblica amministrazione. Rileva poi che il Governo ha predisposto un emendamento al testo della Commissione, che, al di là del merito politico, provvede a compensare gli effetti negativi dell'abolizione del *ticket* sul conto consolidato della pubblica amministrazione. Si tratta di una soluzione condivisa da tutte le strutture del Ministero che non va intesa come un ripensamento circa i profili di ammissibilità dell'emendamento 3.2000 citato.

Intervengono in via incidentale i senatori Antonio BOCCIA (*Ulivo*), LEGNINI (*Ulivo*) e VEGAS (*FI*) per rilevare l'opportunità che l'emendamento venga presentato in Assemblea e che il rinvio alla Commissione bilancio rappresenti un'occasione di confronto e di dibattito che non determini, tuttavia, una riapertura della fase referente sull'emendamento preannunciato dal Governo. Ne consegue che un'eventuale illustrazione dell'emendamento non dia poi luogo a votazioni.

Il senatore BALDASSARRI (*AN*), intervenuto in precedenza per rilevare l'opportunità di procedere ad una votazione, alla luce delle considerazioni svolte, conviene con l'opportunità di procedere nel senso suindicato.

Il senatore Antonio BOCCIA (*Ulivo*) ribadisce l'auspicio che si possa svolgere una riflessione approfondita, propedeutica alla presentazione dell'emendamento in Assemblea.

Il sottosegretario SARTOR ricorda che la presentazione dell'emendamento 3.2000 (testo 2) non ha posto un problema di correttezza formale rispetto al dettato dell'articolo 81 della Costituzione, visto che la proposta non determinava effetti negativi sul saldo netto da finanziare. Nè vi è una violazione di obiettivi di fabbisogno perché la manovra produce effetti che sono ricompresi nel ricorso netto e lordo al mercato. Per quanto concerne l'indebitamento netto, gli effetti stimati dell'abolizione dei *ticket* in questione, al netto delle corrispondenti coperture, determina un effetto negativo. Alcuni hanno sostenuto la tesi che questi effetti negativi stimati rappresenterebbero una violazione al Patto di stabilità e crescita e, quindi, del dettato costituzionale, trattandosi di vincoli europei. A tale riguardo rileva che gli obiettivi annunciati sulla base del Patto di stabilità e crescita sono espressi in rapporto al PIL e che l'effetto dell'emendamento 3.2000 (testo 2) rappresenta lo 0,006 per cento in rapporto al prodotto interno lordo. Illustra, quindi, il testo di un emendamento che presenterà in Assemblea. La soluzione elaborata dalla Ragioneria e dall'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle fi-

nanze propone comunque una compensazione degli effetti negativi sull'indebitamento netto della Pubblica amministrazione nonché due formulazioni tecniche che lasciano impregiudicate le coperture inizialmente individuate. Quindi si tratta di proposte che non correggono le scelte già operate ma garantiscono la piena compensazione degli effetti finanziari dell'abolizione dei *ticket* in termini di indebitamento netto. In particolare, le due formulazioni tecniche riguardano la soppressione del riferimento al comma 9 contenuta nel comma 4 dell'articolo 79, l'eliminazione della proposta di rettifica al Patto di stabilità interno che prevedeva l'esclusione delle opere già cofinanziate dall'Unione Europea (articolo 14, comma 8, del disegno di legge in titolo), nonché una rettifica degli importi alla Tabella A ed una variazione alla Tabella C dei fondi di riserva per le spese impreviste.

Il senatore VEGAS (FI) chiarisce come oggetto del dibattito sia non già la specifica proposta emendativa annunciata dal Governo, bensì il contenuto complessivo del problema emerso in sede di presentazione del documento ricognitivo sugli effetti economici delle modifiche apportate dalla Commissione al disegno di legge n. 1817 elaborato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Il senatore BALDASSARRI (AN) formula osservazioni critiche in ordine ai dati che emergono dal documento fornito dal Governo. Stigmatizza il ritardo con cui tali dati sono stati forniti dal Governo al Parlamento, evidenziando come la lettera di trasmissione del documento faccia riferimento ad un allegato di natura conoscitiva che non assume la stessa valenza di una relazione tecnica. Richiama i contenuti della legge n. 468 del 1978 in ordine alla necessaria verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato delle relazioni alle proposte emendative all'esame del Parlamento, soffermandosi poi sui dati contenuti nell'allegato pervenuto, con particolare riferimento agli effetti sulla cassa, relativi al fabbisogno del settore statale, nonché sulla competenza, in relazione all'indebitamento netto. Dai dati presentati dal Governo emerge un effetto, pari a circa 3,5 milioni di euro con segno negativo, in ordine al saldo netto da finanziare per l'anno 2008, mentre risulta di grande impatto la stima degli effetti sulla cassa, con conseguente incidenza sul debito pubblico, nonché sulla competenza. Richiamando l'emendamento tecnico annunciato dal Governo volto a ridurre tale rilevante impatto, che si realizza a seguito delle modifiche apportate al disegno di legge finanziaria nel corso dell'esame in Commissione, evidenzia come il dato rilevante sia costituito dalle stime degli effetti su competenza e su cassa, pari, rispettivamente, a 294 e 331 milioni di euro con segno negativo. Nel complessivo quadro problematico delineato dal documento si confermano i profili di inammissibilità dell'originaria proposta emendativa 3.2000 (testo 2), a suo tempo non corredata di relazione tecnica debitamente verificata, i cui effetti emergono oggi con i dati forniti. Si pone un problema di mancata correttezza delle procedure di esame parlamentare e di ri-

spetto delle istituzioni, atteso che il Governo avrebbe dovuto fornire i dati in questione nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria in sede referente presso la Commissione bilancio, potendosi in tale momento operare le necessarie correzioni con apposite proposte emendative da valutare da parte della Commissione. Conclude quindi formulando osservazioni fortemente critiche rispetto al grave pregiudizio realizzatosi rispetto al corretto svolgimento dell'*iter* di esame del disegno di legge finanziaria.

Il senatore AZZOLLINI (FI) evidenzia che non sussistono elementi sufficienti per una piena valutazione delle proposte emendative tecniche annunciate dal Governo, con riferimento alla idoneità o meno delle medesime a risolvere i problemi di copertura finanziaria, che sono resi evidenti dall'allegato conoscitivo in questione. Sottolinea il grave vizio procedimentale verificatosi in sede di esame presso la Commissione bilancio dell'emendamento 3.2000 (testo 2), privo di relazione tecnica debitamente verificata dalla Ragioneria generale dello Stato. Dopo aver richiamato i moniti effettuati dalle più alte cariche dello Stato in ordine al rispetto delle regole a tutela della finanza pubblica, rileva come non rientri tra le prerogative del Governo valutare la presentazione di dati tecnici richiesti dal Parlamento, quale organo investito dalla sovranità popolare. La valutazione degli oneri finanziari connessi alle proposte in esame deve necessariamente essere effettuata *ex ante*, nel rispetto delle regole poste dalla Costituzione, nonché dalla legislazione contabile, per cui quanto accaduto in ordine alla mancata presentazione della relazione tecnica debitamente verificata costituisce un grave *vulnus* al ruolo del Parlamento, rispetto al quale formula gravi osservazioni critiche.

Il senatore CICCANTI (UDC) evidenzia che i dati emersi con la presentazione dell'allegato conoscitivo confermano le forti osservazioni critiche già formulate in sede di esame in Commissione bilancio rispetto alla mancata osservanza delle regole di trasparenza e di imparzialità, che hanno invece altrimenti caratterizzato i lavori della Commissione. Richiama il proprio intervento, già svolto in sede referente in relazione all'emendamento 3.2000 (testo 2) del relatore, nel quale aveva avuto occasione di rilevare che il dato formale della legge n. 468 del 1978 non pregiudicava la necessità, sul piano sostanziale, della verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato. La vidima da parte della Ragioneria generale dello Stato recata al margine del documento costituisce essa stessa conferma della necessaria verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, quale organo deputato a valutazioni tecniche nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze. Critica al riguardo la posizione assunta in sede di esame della citata proposta emendativa del relatore dai rappresentanti della maggioranza, che hanno optato per una interpretazione formalistica del dato contenuto nella legge n. 468 del 1978, così pregiudicando le garanzie sostanziali di tutela della finanza pubblica. Con particolare riferimento al documento governativo, emerge

una mancanza di copertura conseguente agli emendamenti approvati in Commissione, in relazione alla quale appare chiaro che i dati tecnici di stima devono essere forniti dal Governo tempestivamente in sede di esame presso la Commissione. La proposta emendativa annunciata dal Governo, che verrà esaminata nei suoi specifici profili nel prosieguo dell'esame in Aula, rappresenta dunque il segno di una mancata trasparenza che ha caratterizzato lo svolgimento dell'esame in sede di Commissione.

Il senatore MORGANDO (*Ulivo*) rileva che la discussione e le procedure poste in essere durante i lavori della 5^a Commissione in sede di esame del disegno di legge finanziaria sono state improntate alla massima garanzia delle regole di trasparenza, verifica e documentazione, costituendone riprova la decisione della Presidenza di richiedere la relazione tecnica anche sugli emendamenti del relatore, al di là del dato formale imposto dal Regolamento che prevede la relazione tecnica solo con riferimento agli emendamenti governativi. Rivendica dunque l'importanza del lavoro svolto presso la Commissione bilancio, sede nella quale si è già svolto il dibattito in ordine alla verifica della relazione tecnica relativa all'emendamento 3.2000 (testo 2), per il quale è stata operata una valutazione di ammissibilità. Ricorda al riguardo che la relazione del Governo aveva certificato, anche in chiave critica, i contenuti di tale proposta emendativa, rendendone evidenti taluni limiti sui profili di copertura, così da indurre il relatore a riformulare la proposta a propria firma sotto tali profili. Evidenzia dunque il pieno rispetto delle regole procedurali e di trasparenza, rilevando inoltre che il prosieguo dell'esame presso l'Aula potrà comunque costituire la sede per eventuali interventi correttivi che si rendano necessari, alla luce dei dati contenuti nell'allegato conoscitivo all'esame della Commissione.

Il senatore TECCE (*RC-SE*), richiamandosi all'intervento svolto dal senatore Morgando, sottolinea come tutto il dibattito sviluppatosi questo pomeriggio in Assemblea sia stato quello che si definisce «una tempesta in un bicchiere d'acqua»: la relazione tecnica illustrata dal Sottosegretario Sartor in relazione all'emendamento 3.2000 (testo 2) viene infatti confermata e il nuovo emendamento presentato dal Governo, di natura squisitamente tecnica, risolve anche i problemi richiamati sugli effetti negativi di quell'emendamento che aveva tutte le caratteristiche dell'ammissibilità, come correttamente rilevato dal presidente Morando durante l'esame del provvedimento in Commissione.

Il senatore RIPAMONTI (*IU-Verdi-Com*), dopo aver ringraziato il Governo, auspica che con l'iniziativa emendativa illustrata dal sottosegretario Sartor si chiuda una polemica pretestuosa sulla presunta scorrettezza concernente le regole di copertura dell'emendamento 3.2000 (testo 2). Le valutazioni del Governo sono assolutamente fondate sia in relazione al fabbisogno che all'indebitamento e discutibile appare anche il richiamo, più volte avanzato dai Gruppi di opposizione, circa la violazione dei trat-

tati internazionali. Peraltro, come è stato bene illustrato dal sottosegretario Sartor, la copertura utilizzata in relazione ai *ticket* sulla diagnostica specialistica in questa occasione è la medesima utilizzata per l'identica materia anche in altri provvedimenti. Auspica quindi che nella giornata di domani il dibattito in Assemblea possa riprendere serenamente sul merito dei temi trattati e non sulle questioni procedurali.

Il senatore STRACQUADANIO (*DCA-PRI-MPA*) esprime forti perplessità sulle argomentazioni avanzate dalla maggioranza a difesa delle proposte emendative del Governo e del relatore e sottolinea come il fatto stesso che il Governo sia stato costretto a presentare una nuova proposta emendativa dimostri la sussistenza delle anomalie richiamate dai Gruppi di opposizione.

Interviene, infine, il presidente MORANDO che ritiene necessario svolgere alcune considerazioni sulla vicenda connessa alla relazione tecnica relativa all'emendamento 3.2000 (testo 2) approvato dalla Commissione in sede di esame del provvedimento. Se il problema era quello di una relazione tecnica «non bollinata» il problema dovrebbe a questo punto ritenersi superato dato che la proposta emendativa testé illustrata dal rappresentante del Governo è verificata positivamente – «bollinata» – dal Ragioniere generale dello Stato. Si chiude pertanto una questione di carattere procedurale che ha visto a più riprese impegnata la Commissione. Ritiene poi che da tutta la vicenda sia da trarre una lezione ed alcuni indirizzi. Appare in primo luogo opportuno valorizzare gli elementi procedurali che per la prima volta sono stati introdotti nell'esame di questa manovra finanziaria e per i quali si è tratto spunto sia dall'indagine conoscitiva svolta congiuntamente dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato sulle procedure di bilancio sia dalla proposta di modifica del Regolamento da lui presentata e assegnata alla Giunta del Regolamento medesima e finora non esaminata. Per valorizzare tali novità sarebbe pertanto utile invitare la Giunta a prendere in esame la proposta per fissare, in norme regolamentari, alcune questioni fondamentali: la presentazione degli emendamenti da parte del Governo e del relatore nel medesimo termine fissato per i senatori, l'obbligo di relazione tecnica anche per gli emendamenti del relatore, la richiesta di relazione tecnica anche su emendamenti che vedano il parere positivo del relatore e del rappresentante del Governo, la valutazione contabile delle norme approvate dalla Commissione prima dell'esame dell'Aula (la presentazione di un documento analogo a quello presentato in questa occasione) ed infine la garanzia che il termine dei lavori della Commissione sia proceduralmente obbligatorio per l'esame da parte dell'Assemblea della manovra finanziaria. Auspica, infine, che nella giornata di domani la discussione dell'Assemblea possa riprendere sul merito, in considerazione del fatto che con l'emendamento illustrato dal sottosegretario Sartor le questioni procedurali sono state definitivamente risolte.

Il senatore BALDASSARRI (AN) interviene incidentalmente per esprimere l'apprezzamento del suo Gruppo sulle proposte avanzate dal Presidente affinché il principio di trasparenza possa diventare patrimonio comune del Parlamento.

La seduta termina alle ore 20,20.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Interventi per la Biblioteca europea di Milano. C. 2460 (Parere alla VII Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione</i>)	3
Iniziative e manifestazioni per la celebrazione del sessantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Nuovo testo C. 2581 (Parere alla III Commissione) (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	4

SEDE REFERENTE:

DL 159/2007: Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale. C. 3194 Governo, approvato dal Senato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	5
ALLEGATO (<i>Emendamenti ed articoli aggiuntivi</i>)	27

(omissis)

(omissis)

SEDE REFERENTE

Lunedì 12 novembre 2007. — Presidenza del presidente Lino DUILIO. — Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Mario Lettieri, per i beni e le attività culturali Andrea Marcucci e per la salute Serafino Zucchelli.

La seduta comincia alle 14.50.

DL 159/2007: Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale. C. 3194 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta dell'8 novembre 2007.

Lino DUILIO, *presidente*, avverte che alcuni degli emendamenti e degli articoli

aggiuntivi riferiti al decreto-legge n. 159 del 2007 (*vedi allegato*) presentano profili di criticità relativamente alla loro ammissibilità, in quanto vertenti su materie che non appaiono riconducibili a quelle oggetto del decreto-legge, ovvero carenti sotto il profilo della compensazione degli oneri che ne conseguono. Quanto al primo aspetto, ricorda che, ai sensi del comma 7 dell'articolo 96-*bis* del Regolamento, non possono ritenersi ammissibili le proposte emendative che non siano riconducibili alle materie oggetto dei decreti-legge cui le stesse si riferiscono. Come già evidenziato in ripetute occasioni, tale criterio risulta più restrittivo di quello dettato, con riferimento agli altri progetti di legge, dall'articolo 89 del medesimo Regolamento, il quale attribuisce al Presidente la facoltà di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che siano estranei all'oggetto del provvedimento. Ricorda, inoltre, che la lettera circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa precisa che, ai fini del vaglio di ammissibilità delle proposte emendative, la materia deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti e alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo. Osserva peraltro che i criteri di omogeneità di materia devono applicarsi anche per la parte delle proposte emendative che reca le clausole di copertura. Ovviamente, tale criterio deve intendersi in maniera ragionevole, come già sottolineato nella seduta del 7 novembre scorso. Ne consegue che le coperture risultano ammissibili se accessorie e strumentali, vale a dire se rispondenti alla funzione propria delle clausole di copertura di garantire la disponibilità finanziaria necessaria a far fronte agli oneri derivanti dalle medesime proposte emendative. Se ne deduce che disposizioni di copertura che rechino una disciplina che ecceda la mera funzione di compensazione non sono state considerate ammissibili. Fa riferimento a disposizioni che modifichino parzialmente o integralmente istituti o tributi o comunque rechino norme di carattere procedurale o ordinamentale non strettamente funzionali alla finalità di

copertura. Ricorda ancora che poiché il provvedimento in esame è collegato in base alle determinazioni adottate in sede di nota di aggiornamento del DPEF e nella relativa risoluzione di approvazione, risulta necessario che le proposte emendative che recano nuovi o maggiori oneri o minori entrate siano corredate di puntuale ed esplicita compensazione. Alla luce di tali criteri, avverte che devono considerarsi inammissibili per estraneità di materia le seguenti proposte emendative:

D'Elia 1.01 il quale reca una modifica di carattere ordinamentale alla legge di contabilità n. 468 del 1978;

Crosetto 2.6 il quale prevede che le maggiori entrate di cui all'articolo 1 del decreto siano destinate ad una detrazione fiscale per i percettori dei redditi da lavoro dipendente; l'emendamento risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Giudice 2.02 il quale reca disposizioni di semplificazione amministrativa e di riordino delle amministrazioni dei ministeri;

D'Elpidio 3-bis.01 il quale reca disposizioni in materia di estensione dei criteri di equipollenza per i titoli di studio di specifiche figure professionali sanitarie;

Cordoni 3-bis.02 in quanto recante disposizioni in materia di riscatto e di ricostruzione della carriera a fini pensionistici del personale della scuola; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Giuditta 4.01 in quanto volto alla soppressione di commissari straordinari nominati con riferimento ad interventi da realizzare nella regione Campania;

Poretto 5-bis.1, limitatamente ai commi 2-bis e 2-ter, 5-bis.2 e 5-bis.3 i quali prevedono nuove disposizioni in materia di vendita diretta a domicilio dei farmaci e di esenzione dal pagamento della quota di partecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie; le proposte emenda-

tive Poretto 5-bis.1 e 5-bis.3 risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Moroni 5-bis.01 in quanto introduce norme sul monitoraggio delle terapie croniche; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Moroni 5-bis.02 il quale introduce norme sulla partecipazione delle farmacie convenzionate ai programmi di assistenza domiciliare integrata; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Gianfranco Conte 7.9 il quale reca disposizioni relative al pagamento di debiti pregressi delle forze di polizia e a specifici interventi per la sicurezza di Roma;

Zorzato 7.0.1 che reca agevolazioni tributarie in materia di servizi di sorveglianza; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Antonio Leone 8.32 il quale abroga la disposizione della legge finanziaria per il 2007 relativa al riordino delle autorità portuali;

Palomba 8.28 il quale reca un contributo per lo sviluppo del porto-canale di Cagliari; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Moffa 8.01 il quale autorizza la spesa di 20 milioni di euro per la realizzazione dell'aeroporto civile di Viterbo;

Cirino Pomicino 10.11 il quale prevede il finanziamento di un piano nazionale di contrasto alla criminalità;

Napoletano 10.18, il quale interviene in materia di determinazione dei prezzi dei prodotti editoriali, con particolare riferimento ai quotidiani;

Caparini 10.02 il quale istituisce un fondo per la mobilità e riqualificazione professionale dei giornalisti; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Pedrinì 10-*bis*.2 il quale esenta dalle tasse di concessione le emittenti radiofoniche locali a carattere comunitario; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

D'Agrò 11.8 il quale istituisce un Fondo di solidarietà a copertura dei maggiori oneri a carico dei sottoscrittori di mutui in essere sulla sola quota interesse; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Bricolo 11.9, Grimoldi 11.10, Alberto Giorgetti 38.1, Antonio Pepe 38.2, Alberto Giorgetti 38.3, Alberto Giorgetti 38.4, Alberto Giorgetti 38.5, Antonio Pepe 38.6, Antonio Leone 38.7, i quali istituiscono corti di appello in specifiche città; le proposte emendative Grimoldi 11.10 e Bricolo 11.9 risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

11.01 del Governo il quale interviene sulla disciplina relativa all'attestazione del minor gettito dei comuni a titolo ICI;

Garavaglia 12.01 il quale prevede l'esenzione IVA sul materiale didattico acquistato dalle scuole; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Garavaglia 12.03 il quale prevede l'istituzione di classi di inserimento temporanee per studenti stranieri; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Pedrinì 12.05 il quale interviene in materia di perequazione del trattamento economico in favore dei dirigenti per i servizi tecnici del ministero della pubblica istruzione in servizio ad una determinata data; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Pedrinì 12.06 che prevede disposizioni in materia di riordino degli organi della scuola, nonché in merito alla disciplina del personale degli istituti regionali di ricerca educativa;

13.12 del Governo che interviene sopprimendo l'articolo 3, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 1467 del 2007 che reca disposizioni per valutare la qualità dell'attività scientifica e didattica dei ricercatori;

Di Salvo 13.01 il quale modifica una norma della legge finanziaria 2007 relativamente al processo di stabilizzazione dei precari delle pubbliche amministrazioni;

Quartiani 13-*bis*.01 e 31.1 i quali intervengono sulla disciplina contabile concernente il finanziamento dell'Ente italiano per la montagna (EIM); la proposta emendativa Quartiani 31.1 risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

D'Elia 13-*bis*.02 il quale interviene sulla disciplina dell'ordinamento didattico delle scuole per le professioni legali;

Giudice 13-*bis*.03 il quale consente ai ricercatori della Scuola superiore dell'economia di partecipare alle procedure di trasferimento bandite dalle università;

Satta 13-*bis*.04 il quale interviene sui requisiti e sulle modalità di assunzione del personale docente in servizio presso gli istituti di formazione della marina militare;

Zorzato 14.6 il quale autorizza un contributo straordinario di 60 milioni assegnato ai comuni per finalità di tutela dei beni culturali ed artistici;

Crema 14-*bis*.1 il quale consente la definizione automatica dei tributi e dei contributi per gli enti non commerciali che hanno una sede operativa nelle regioni Molise, Sicilia e Puglia, destinatari della sospensione dei termini relativi a tali pagamenti; l'emendamento risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

D'Elia 14-*bis*.01 il quale interviene sulla disciplina delle attività di intermediazione in materia di diritto d'autore;

Adenti 15.01 e Tanoni 15.02 i quali prevedono l'inquadramento in via definitiva nei ruoli del ministero della giustizia

di dirigenti risultati idonei in uno specifico concorso ed assunti in via provvisoria a seguito di sentenza della magistratura del lavoro;

Caparini 16.7 il quale introduce un sistema di incentivazione fiscale per gli utili reinvestiti a favore dei fornitori di contenuti televisivi; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Poretto 16.3 che esclude dal pagamento del canone radio tv gli apparecchi adattabili a televisione; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Napoletano 16.01 e 16.02 i quali istituiscono due Fondi per il miglioramento della diffusione del segnale televisivo e del segnale radio;

Grimoldi 17.2 il quale stanziava 10 milioni per la bonifica dell'area del polo chimico situato nei comuni di Pioltello e Rodano;

Alberto Giorgetti 17.01, Giudice 26.72, Marras 26.14, Giudice 26.65, Osvaldo Napoli 26.05 e Misiani 39-*quinquies*.04, i quali intervengono sul regime di definizione della tariffa per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti;

Crosetto 17.02 e Garavaglia 38.01 i quali introducono nell'ordinamento l'istituto dell'azione collettiva risarcitoria (*class action*); la proposta emendativa Garavaglia 38.01 risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Zanetta 18.10 il quale nella parte consequenziale istituisce la zona franca di Domodossola; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Garavaglia 18.32 il quale nella parte consequenziale istituisce un Fondo per il trasferimento negli istituti penali dei paesi d'origine degli stranieri condannati a pene detentive;

Garavaglia 18.33 il quale nella parte consequenziale istituisce un Fondo per l'esecuzione dell'espulsione degli stranieri;

Zeller 18.37 e 31.12 i quali nella parte consequenziale prevedono un contributo per la ristrutturazione degli ippodromi di rilevanza nazionale per il settore ostacolistico;

Di Centa 18.14 e 18.13 i quali nella parte consequenziale autorizzano, rispettivamente, la spesa di 20 e 10 milioni di euro per la sicurezza nella pratica degli sport invernali e per il finanziamento di un progetto pilota per i giovani atleti italiani praticanti il suddetto sport; la proposta emendativa 18.13 risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Holzmann 18.4 e Zanetta 18.5 i quali nella parte consequenziale prevedono contributi, rispettivamente, di 6 e 10 milioni di euro, a favore della Croce rossa italiana;

Zanetta 18.9 il quale nella parte consequenziale riduce l'aliquota dell'imposta sulla produzione dell'alcole etilico in favore delle piccole distillerie; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Crisci 19.23 il quale reca una norma interpretativa dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 641 del 1972 in materia di oggetto della tassa di concessione governativa; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Lulli 19.01 il quale reca norme in materia di strutture tecniche di supporto per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale;

Donadi 20.10 il quale nella parte consequenziale autorizza un contributo di 10 milioni di euro per interventi infrastrutturali connessi alla candidatura di Cortina quale sede dei campionati mondiali di sci; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Alberto Giorgetti 21.16 il quale, nella parte consequenziale, reca interventi a favore del Fondo per la mobilità al servizio delle fiere;

Ciocchetti 21.52 il quale reca disposizioni per la cessione di quote-parte della volumetria ammissibile per piani urbanistici attuativi da destinare ad edilizia pubblica; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Alberto Giorgetti 21.13 il quale prevede un contributo per la realizzazione degli investimenti di tutela ambientale da parte dell'Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto;

Picano 21.45 il quale istituisce un Fondo per il ripristino dell'edilizia demaniale, di culto e di interesse storico-artistico delle opere danneggiate da alcuni eventi sismici; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Napoletano 21.33 il quale prevede uno stanziamento per la ricostruzione delle abitazioni dei residenti fuori regione e seconde case danneggiate dal terremoto delle Marche, in considerazione del fatto che tali interventi esulano dalle finalità di protezione civile che informano le disposizioni del provvedimento che riguardano zone terremotate;

Osvaldo Napoli 21.26 e Giudice 21.55, i quali recano disposizioni per la prestazione da parte dell'ANCI di servizi ai comuni ai fini dei piani abitativi locali; le proposte emendative risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Franci 21-bis.3 il quale autorizza spese per il completamento dei programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio;

Ceccuzzi 22.4 in quanto reca disposizioni a tutela del patrimonio storico, monumentale e artistico di Siena e prevede benefici per le contrade storiche;

Alberto Giorgetti 22.1 e D'Agrò 22.9 i quali prevedono contributi per l'istituzione e l'attività dell'Ecomuseo della Laguna di Venezia; la proposta emendativa Alberto Giorgetti 22.1 risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Fiano 22.01 il quale reca il rifinanziamento della legge per la salvaguardia del patrimonio culturale ebraico italiano;

Cialente 24.01 e 24.06 i quali prevedono la destinazione dei canoni demaniali per finalità turistico-ricreative; le proposte emendative risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Marchi 24.02 i quali prevedono l'istituzione di una base di dati unitaria per gli enti locali; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Giudice 26.71, il quale reca norme in materia di canoni demaniali marittimi; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

D'Agrò 26.59 il quale amplia il campo di applicazione di agevolazioni fiscali in materia di risparmio energetico previste dalla legge finanziaria 2007; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Zanetta 26.20 e 26.19 i quali recano norme in materia di tariffe elettriche;

Garavaglia 26.45 e Fugatti 26.6 i quali modificano la normativa di attuazione della cosiddetta direttiva nitrati;

Benvenuto 26.02 il quale proroga le detrazioni già previste dalla legge finanziaria 2007 per la sostituzione di frigoriferi, per l'acquisto di motori a elevata efficienza di potenza energetica e per l'acquisto e l'installazione di variatori di velocità, dispone l'erogazione di contributi per la sostituzione di lavatrici e lavastoviglie e vieta dal 1° gennaio 2010 la commercializzazione di determinati tipi di elettrodomestici, motori elettrici, nonché delle lampade a incandescenza;

Leddi Maiola 26.04, Formisano 26.013 e Lion 26.010 i quali intervengono in materia di accise sul gas naturale; le proposte emendative risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Lion 26-bis.01 il quale reca norme di autorizzazione di spesa per corsi di formazione del Corpo forestale dello Stato;

Dussin 26-ter.5 il quale reca una norma di delega per l'adozione di un ulteriore correttivo al codice ambientale;

Pedrini 26-ter.08 che reca divieto per gli enti locali di costituire società per lo svolgimento di servizi pubblici locali;

Cioffi 26-ter.03 in quanto interviene in materia di demanio marittimo, disciplinando la durata delle concessioni rilasciate per finalità turistico-ricreative;

Bonelli 26-ter.05 in quanto reca disposizioni relative alle Commissioni di riserva delle aree marine protette e alla procedura istitutiva delle medesime;

Alberto Giorgetti 26-ter.01 e Bellotti 26-ter.02 in quanto riguardano rispettivamente l'esenzione dall'IVA per i prodotti di agricoltura biologica acquistati dalle amministrazioni pubbliche e la realizzazione di studi in agricoltura biologica; la proposta emendativa Alberto Giorgetti 26-ter.01 risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione e la proposta emendativa Bellotti 26-ter.02 risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Giuditta 26-ter.04 e 26-ter.06 in quanto recano interventi sostanziali in materia di gestione delle risorse idriche (in materia di tariffe del servizio idrico integrato e di pianificazione dell'uso delle risorse idriche), mentre il decreto-legge si limita a prevedere la cosiddetta moratoria degli affidamenti del servizio idrico; la proposta emendativa Giuditta 26-ter.04 risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Garavaglia 26-ter.07 in quanto prevede un piano per la regimazione delle

acque per uso agricolo; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Brugger 27-bis.6 il quale circoscrive ai fondi di provenienza statale le limitazioni relative alle assunzioni per gli enti gestiti in forma consortile;

Zeller 27-bis.8 in quanto dispone l'assunzione di personale negli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato nella provincia autonoma di Bolzano;

Napoletano 27-bis.06 che reca disposizioni in materia di riassorbimento del personale della società concessionaria delle riscossioni;

Vannucci 27-bis.01 e 27-bis.02 in quanto dispongono procedure di stabilizzazione dei precari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; la proposta emendativa Vannucci 27-bis.02 risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Astore 27-bis.04 il quale reca disposizioni in materia di determinazione territoriale del parco nazionale della Maiella;

Pedrini 28.9 il quale prevede una detrazione fiscale per le spese per attività sportive per gli ultrasessantacinquenni; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Alberto Giorgetti 28.01 in quanto reca una ridefinizione organica della normativa relativa alla riorganizzazione dell'istituto per il credito sportivo;

Alberto Giorgetti 31.11 in quanto concede un contributo straordinario a favore del Museo della Civiltà istriana;

Mura 31.13 in quanto proroga esenzioni di natura fiscale estendendole alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Pettinari 31.16 in quanto introduce un indennizzo per i cittadini italiani profughi della Repubblica del Congo; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Cialente 31.18 in quanto stanZIA fondi per il prestito ed il risparmio turistico;

Lulli 32.01 in quanto reca disposizioni in materia di razionalizzazione del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio;

Lulli 32.02 in quanto reca disposizioni relative alla stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari e per l'industria delle essenze dei derivati degli agrumi;

Alberto Giorgetti 35.01 in quanto reca disposizioni in materia di riscossione diretta da parte delle regioni dell'IRAP;

Boato 35.02 e Betta 35.03 in quanto recano disposizioni in materia di organi societari di società partecipate da regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano;

D'Elpidio 35.04 in quanto reca disposizioni in materia di trasferimenti ai comuni di montagna;

Garavaglia 36.7 in quanto volto ad alleggerire le sanzioni accessorie per la violazione dell'emissione dello scontrino fiscale;

Garavaglia 36.8 in quanto reca misure di incentivazione fiscale per la sicurezza nelle aree di balneazione di laghi, fiumi e canali; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

D'Elia 37.01 in quanto reca disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;

gli identici emendamenti 39.3 Mazzocchi, 39.24 Armosino, 39.29 Zorzato, 39.38 Tomaselli, 39.40 Tolotti, 39.52 Fava, 39.78 Peretti in quanto contenenti norme ordinamentali in materia di sanzioni per la violazione del meccanismo di inversione contabile in materia di IVA;

Gioacchino Alfano 39.18, Peretti 39.77, Crema 39.68, i quali intervengono in

materia di rateizzazione dei tributi dovuti e sospensione della riscossione in caso di difficoltà del contribuente;

gli identici emendamenti 39.5 Mazzocchi, 39.23 Armosino, 39.30 Zorzato, 39.39 Tomaselli, 39.43 Ceccuzzi, 39.53 Fava, 39.79 Peretti in quanto recano norme sulla tempistica della stampa dei registri contabili con sistemi meccanografici ai fini delle ispezioni e dei controlli a fini fiscali;

gli identici emendamenti 39.88 del Governo, 39.22 Armosino, 39.31 Zorzato, 39.37 Tomaselli, 39.42 Ceccuzzi, 39.54 Fava, 39.72 Turci, 39.80 Peretti in quanto recano norme sulla tempistica della stampa dei registri contabili con sistemi meccanografici ai fini delle ispezioni e dei controlli a fini fiscali, in relazione alla riduzione dei termini per la presentazione delle dichiarazioni fiscali;

gli identici emendamenti 39.6 Mazzocchi, 39.8 Antonio Pepe, 39.33 Zorzato, 39.25 Lazzari, 39.20 Armosino, 39.19 Gioacchino Alfano, 39.9 Quartiani, 39.36 Tomaselli, 39.56 Fava, 39.74 Aurisicchio, 39.82 Peretti, 39.96 Antonio Leone, in quanto recanti norme in materia di trasmissione telematica degli elenchi dei clienti e fornitori ai fini dell'IVA;

Garavaglia 39.44 in quanto abroga le norme recanti l'obbligo di trasmissione degli elenchi dei clienti e fornitori ai fini dell'IVA;

gli identici emendamenti 39.21 Armosino, 39.32 Zorzato e 39.4 Mazzocchi, 39.35 Tomaselli, 39.41 Tolotti, 39.55 Fava, 39.71 Turci, 39.81 Peretti in quanto recano una norma interpretativa in materia di quote di ammortamento degli immobili strumentali;

Gianfranco Conte 39.10 in quanto modifica una disposizione ordinamentale relativa alle modalità ed ai termini di comunicazione dei dati all'Anagrafe tributaria da parte degli operatori finanziari;

Attili 39.13 che riguarda le formalità di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico della compravendita dei veicoli;

Gianfranco Conte 39.12 e Gioacchino Alfano 39.14 in quanto recano disposizioni in materia di imposta di registro sugli atti degli organi giurisdizionali;

Zorzato 39.34, Garavaglia 39.45, Garavaglia 39.46, Garavaglia 39.47 e Garavaglia 39.48 che modificano la disciplina sanzionatoria in caso di mancata emissione dello scontrino fiscale;

Garavaglia 39.49 in quanto reca una norma ordinamentale che modifica i termini di presentazione delle dichiarazioni fiscali (mod. Unico);

Garavaglia 39.50 in quanto reca una modifica ordinamentale relativa alle modalità di calcolo dell'IVA; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Garavaglia 39.51 in quanto reca una modifica ordinamentale che consente la detrazione d'imposta delle spese per lezioni di sostegno; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Garavaglia 39.60 in quanto reca una modifica ordinamentale che consente la deducibilità fiscale delle spese sostenute per l'adeguamento e la sostituzione dei dispositivi per l'emissione di scontrini fiscali; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Ciocchetti 39.83 in quanto reca norme in materia di assunzione di idonei presenti nelle graduatorie di concorso del dipartimento per le politiche fiscali e delle agenzie fiscali; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Leone 39.02 in quanto reca norme in materia di gestione di spese di giustizia e pene pecuniarie; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Piazza 39.03 in quanto reca una modifica ordinamentale che consente la detrazione d'imposta delle spese sostenute per l'acquisto e l'installazione di apparati

di sicurezza ai rivenditori di generi di monopolio operanti in concessione; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Fiorio 39-ter.2 e 39-ter.4 in quanto prevedono un contributo alle ONLUS ed alle associazioni di volontariato per l'acquisto di materiale ed attrezzature di soccorso; le proposte emendative risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Vannucci 39-ter. 3 che concerne gli elenchi dei giacimenti di idrocarburi ed alla titolarità dei giacimenti stessi;

Cirino Pomicino 39-ter.01 che interviene in materia di determinazione delle accise sui prodotti petroliferi;

Peretti 39-ter.02 in quanto norma ordinamentale relativa alla disciplina delle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie;

Giancarlo Giorgetti 39-quinquies.01 e 39-quinquies.02 che introducono l'esenzione dall'ICI per i fabbricati delle università non statali utilizzati per le attività didattiche; le proposte emendative risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Baldelli 39-quinquies.03 che modifica la disciplina degli orari per la somministrazione di bevande alcoliche nei locali;

Gianfranco Conte 40.7 e 40.12 che modificano la disciplina degli abbuoni per perdite e cali dei prodotti soggetti ad accisa che si trovano in regime sospensivo di cui al decreto-legge n. 331 del 1993;

Tolotti 40.11 in quanto inserisce i revisori contabili tra i soggetti abilitati all'assistenza tecnica davanti alle commissioni tributarie

Alberto Giorgetti 40.01 e Leo 40.02 che prevedono l'esenzione dall'addizionale IRPEF a favore degli appartenenti alle forze di polizia; le proposte emendative risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Garavaglia 40.04 in quanto trasferisce alle Regioni la titolarità dell'IRAP;

Garavaglia 40.05 in quanto modifica la disciplina delle zone franche urbane; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Rossi Gasparini 41.01 che istituisce il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa;

Garavaglia 42.12 il quale prevede l'attribuzione alle imprese agricole di un credito d'imposta relativo alle spese sostenute per innovazione;

Garavaglia 42.13 il quale prevede l'istituzione di un fondo a sostegno delle imprese agricole colpite da fitopatie e epizozie;

Garavaglia 42.14, il quale prevede l'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per l'anno 2007 per contributi alle imprese agricole colpite dalle infezioni di *Sharka* e di *Erwinia Amylovora*;

Garavaglia 42.15, il quale prevede un finanziamento di 30 milioni di euro per l'anno 2007 a favore delle aziende agricole colpite da flavescenza dorata;

Garavaglia 42.16 il quale autorizza la spesa di 30 milioni di euro per l'attribuzione di contributi alle aziende operanti nel settore apicolo colpite da varroa e da altre forme di moria delle popolazioni delle alveari;

Garavaglia 42.17 il quale prevede finanziamenti per complessivi 30 milioni di euro da destinare alle aziende viticole colpite da flavescenza dorata, alle aziende maidicole colpite da diabrotica e aziende castanicole colpite da *driocosmus kuri-phylus*;

Garavaglia 42.18, il quale prevede un finanziamento di 50 milioni di euro per la promozione dei prodotti agroalimentari nazionali;

Garavaglia 42.19, il quale autorizza la spesa di 50 milioni di euro per la realizzazione nel settore agricolo di politiche di

gestione dell'offerta, finalizzate alla valorizzazione della qualità e della territorialità delle produzioni non regolamentate da organizzazioni comuni di mercato;

Garavaglia 42.21, il quale incrementa di 50 milioni di euro per l'anno 2007 la dotazione finanziaria relativa all'attuazione del piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica;

Garavaglia 42.22, il quale prevede la concessione di un credito d'imposta alle imprese agricole e agroalimentari che adottano regimi obbligatori di certificazione e controllo relativamente alle spese sostenute ai fini della certificazione;

Garavaglia 42.23, il quale prevede la concessione di un credito d'imposta alle imprese agricole e agroalimentari che adottano regimi di certificazione finalizzati a garantire l'assenza di prodotti geneticamente modificati relativamente alle spese sostenute ai fini della certificazione;

Garavaglia 42.6, il quale prevede il finanziamento di 30 milioni di euro per le aziende agricole colpite dalla malattia fitoplasmatica « scopazzi del melo »;

Garavaglia 42.7, il quale autorizza la spesa di 50 milioni per l'anno 2007 a sostegno delle imprese operanti nel settore dell'allevamento di suini colpite da problemi di reddito e di liquidità;

Garavaglia 42.8, il quale autorizza la spesa di 50 milioni di euro da destinare al rimborso delle spese sostenute dai consorzi di tutela dei prodotti alimentari e dei vini per il deposito dei marchi presso le competenti autorità dei Paesi extracomunitari;

Garavaglia 42.4 il quale prevede l'obbligo dal 1° gennaio 2008 di riportare in etichetta, per tutti i prodotti agroalimentari, il luogo di origine dei prodotti stessi ovvero, nel caso di prodotti trasformati, delle materie prime utilizzate; Garavaglia 42.5, il quale sopprime i commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 99 del 2004, concernenti l'attribuzione della denominazione società agricola;

Garavaglia 42.9, il quale prevede l'obbligo dal 1° gennaio 2008 di riportare, per tutti i prodotti agroalimentari, il prezzo all'origine corrisposto al produttore;

Garavaglia 42.10, il quale prevede l'obbligo dal 1° gennaio 2008 di riportare, per tutti i prodotti ortofrutticoli, il prezzo all'origine corrisposto al produttore;

Brugger 42.24 il quale estende da uno a cinque anni la durata della validità dell'autorizzazione relativa alle macchine agricole eccezionali;

D'Elia 42.25 il quale interviene sulla disciplina dell'Istituto per lo sviluppo agroalimentare (ISA) Spa;

Santori 42.26, il quale interviene sulla disciplina della comunicazione delle variazioni dei dati relativi all'agevolazione fiscale per gli olii minerali impiegati nei lavori agricoli;

Giudice 42.013, il quale interviene sulla disciplina della liquidazione dei consorzi agrari;

gli identici articoli aggiuntivi Cosenza 42.017 e Marinello 42.021 i quali intervengono in materia di forma giuridica e procedura di liquidazione dei consorzi agrari; le proposte emendative risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Bellotti 42.05 il quale interviene sulla disciplina della liquidazione dei consorzi agrari;

Zucchi 42.011, il quale estende dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2008 il termine per l'adeguamento degli statuti dei consorzi agrari alla nuova disciplina dettata dal decreto-legge n. 181 del 2006;

Bellotti 42.07 e Giudice 42.014, che prevedono l'estensione alle imprese agricole delle agevolazioni destinate al rinnovo del parco autocarri previste dal comma 227 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007; la proposta emendativa Giudice 42.014 risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Bellotti 42.08, Alberto Giorgetti 42.020 e Giudice 42.015 i quali disciplinano la dotazione di dispositivi di sicurezza per le trattrici agricole;

Leo 42.06, Alberto Giorgetti 42.019, Giudice 42.012 e Zucchi 42.010 i quali differiscono da tre a cinque anni il termine per l'adeguamento alla disciplina dettata dal decreto legislativo 152 del 2006 degli essiccatoi agricoli;

Mancuso 42.09 il quale autorizza la spesa di 3 milioni di euro per l'anno 2007 per il finanziamento del documento programmatico per il settore apistico;

gli identici articoli aggiuntivi Cosenza 42.022 e Marinello 42.023, i quali prevedono che non siano considerati cessioni di beni o prestazioni di servizi ai fini dell'applicazione dell'IVA le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle organizzazioni degli operatori del settore oleicolo; le proposte emendative risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Zucchi 42.024 il quale prevede che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali assicuri la certificazione dei conti degli organismi pagatori attraverso organismi di certificazione; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Zucchi 42.025 il quale disciplina l'attribuzione dei contributi relativi al completamento del mercato dei fiori di Sanremo; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Brugger 42-bis.9 in quanto concede l'aliquota IVA agevolata del 10 per cento alle prestazioni di servizi relative ai contratti di appalto per la costruzione di fabbricati in parte rurali; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Zanetta 42-bis.5 in quanto estende le agevolazioni fiscali previste dalla legge n. 97 del 1994 per i coltivatori diretti nelle zone montane anche ai residenti nei co-

muni montani con meno di 1.500 abitanti che praticino l'attività agricola non a titolo principale; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Zanetta 42-*bis*.6, limitatamente all'introduzione del comma 3, in quanto estende le agevolazioni fiscali previste dalla legge n. 97 del 1994 per i coltivatori diretti nelle zone montane anche ai residenti nei comuni montani con meno di 1.500 abitanti che praticino l'attività agricola non a titolo principale; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Di Salvo 43.4 e 43.9 i quali prevedono disposizioni volte alla stabilizzazione del personale precario degli enti locali, fermo restando il rispetto dei limiti previsti dal patto di stabilità interno; le proposte emendative risultano altresì inammissibili per carenza di compensazione;

Giudice 43.01, il quale prevede l'assunzione di personale stagionale appartenente alle categorie degli operai agricoli e florovivaisti da parte dell'università di Palermo; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Del Mese 44.9, in quanto recante norme in materia di pagamento degli assegni bancari;

Fluvi 44.01, in quanto reca agevolazioni fiscali per il pagamento del canone di abbonamento al servizio pubblico radiotelevisivo; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Bernardo 44.02, in quanto reca misure in materia di agenti di assicurazioni;

Zorzato 44.03, in quanto reca disposizioni in materia di riscossione diretta dell'IRAP da parte delle Regioni;

Della Vedova 44.04, in quanto reca misure fiscali di sostegno per l'acquisto della prima casa, esentando dall'imposta

di bollo il contratto di mutuo; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Brugger 45.7 il quale prevede una detrazione fiscale per le spese sostenute per il pagamento degli asili nido o della assistenza domiciliare d'infanzia; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

46.01 del Governo il quale attribuisce nuove funzioni agli uffici prezzi di ciascuna Camera di commercio e prevede l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico del Garante per la sorveglianza dei prezzi;

Fava 46-*bis*.2 il quale dispone l'aumento del canone delle concessioni di distribuzione;

Quartiani 46-*bis*.01 il quale prevede l'istituzione di una Commissione di studio con il compito di valutare l'incidenza sui fenomeni di subsidenza delle attività di coltivazione dei giacimenti di idrocarburi nelle acque del golfo di Venezia; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione;

Volontè 46-*bis*.02 il quale introduce disposizione in materia di ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle acque del golfo di Venezia;

Marinello 46-*quater*.6, il quale disciplina la figura dell'imprenditore ittico;

Marinello 46-*quater*.8, il quale prevede la sospensione per tre periodi di imposta dell'applicazione degli studi di settore alle imprese della pesca;

Marinello 46-*quater*.2, il quale dispone l'applicazione per il periodo di imposta in corso dell'aliquota ridotta all'1,9 per cento ai soggetti che operano nel settore della pesca; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Marinello 46-*quater*.3, il quale prevede l'estensione alle imprese che esercitano la pesca costiera e la pesca nelle acque interne e lagunari dei benefici di-

sposti dal decreto-legge n. 457 del 1997, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 30 del 1998; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Marinello 46-*quater*.5, il quale esclude le società in nome collettivo dall'applicazione delle misure relative all'acquacoltura previste dall'articolo 3-*ter* del decreto-legge n. 106 del 2005; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Marinello 46-*quater*.7, il quale esclude dall'abrogazione già disposta dal decreto legislativo n. 154 del 2004, le previsioni relative alle concessioni demaniali per la pesca e l'acquacoltura recate dall'articolo 27-*ter* della legge n. 41 del 1982; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Marinello 46-*quater*-4, il quale proroga ulteriormente dal 1° gennaio 2008 al 1° gennaio 2009 la decorrenza dell'obbligo di adeguamento della dotazione delle navi adibite alla pesca costiera;

Franci 46-*quater*.01, il quale prevede la possibilità per le amministrazioni pubbliche di stipulare convenzioni con imprenditori ittici;

Gianfranco Conte 46-*quinqüies*.1, il quale estende la compensazione a favore dei comuni che ospitano centrali nucleari e impianti del ciclo del combustibile nucleare; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per inidoneità della compensazione; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Zanetta 46-*quinqüies*.2, il quale interviene in materia di fornitura diretta di energia elettrica ai comuni che costituiscono bacini imbriferi montani; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Zanetta 46-*quinqüies*.01 il quale estende i sovracannoni idroelettrici agli impianti di produzione di energia che rica-

dono nei territori dei comuni compresi in un bacino imbrifero montano già delimitato;

Cialente 46-*quinqüies*.02, Cialente 46-*quinqüies*.03, Cialente 46-*quinqüies*.012 e Osvaldo Napoli 46-*quinqüies*.05, i quali dettano norme concernenti il Fondo di dotazione per il prestito ed il risparmio turistico; la proposta emendativa Osvaldo Napoli 46-*quinqüies*.05 risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Peretti 46-*quinqüies*.011, il quale introduce una normativa in materia di azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori;

Osvaldo Napoli 46-*quinqüies*.06, il quale interviene in materia di canoni concessori del demanio marittimo;

Sanza 46-*quinqüies*.07, il quale dispone in materia di istituzione del dipartimento dei vigili del fuoco e di alloggi spettanti al capo dipartimento; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Pedrini 46-*quinqüies*.014, il quale interviene in materia di finanziamento pubblico del servizio radiotelevisivo; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Cioffi 46-*quinqüies*.08, il quale interviene in merito alla definizione di impresa turistica, includendovi anche quella avente ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Pedrini 46-*quinqüies*.015, il quale interviene in materia di rilascio del passaporto; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Pedrini 46-*quinqüies*.016, il quale estende l'esenzione dal pagamento del canone di abbonamento alla Rai; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

D'Elpidio 46-*quinquies*.010, il quale interviene in materia di procedimenti innanzi alla Corte dei conti prevedendo la possibilità di definire il giudizio innanzi la sezione d'appello, mediante il pagamento di una somma di denaro predefinita, anche nei confronti di coloro che siano stati assolti in primo grado e condannati in appello;

D'Elpidio 46-*quinquies*.017, il quale prevede la predisposizione da parte del Ministero dell'interno di un piano annuale per la realizzazione di progetti di ristrutturazione di caserme;

Della Vedova 46-*quinquies*.018, il quale prevede l'applicazione dell'IVA ridotta al 10 per cento per i servizi di collegamento alla rete Internet con tecnologia ADSL; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Della Vedova 46-*quinquies*.019, il quale modifica il codice di comunicazione elettronica, stabilendo che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni può prevedere un canone di abbonamento ridotto a favore degli utenti ai quali l'operatore telefonico non sia in grado di garantire l'accesso alla tecnologia ADSL per il collegamento ad Internet; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione;

Pedrini 46-*quinquies*.013, il quale abolisce la tassa di concessione governativa e interviene sull'IVA per gli apparecchi radiomobili di comunicazione;

Alberto Giorgetti Dis.1.01, il quale prevede l'attribuzione al Governo della delega per il riordino dei ruoli del personale delle forze di polizia e delle forze armate, anche sulla base della considerazione generale per cui non si ritiene ammissibile l'introduzione di norme di delega nel corso dell'esame parlamentare di un decreto-legge ai fini della sua conversione; la proposta emendativa risulta altresì inammissibile per carenza di compensazione.

Avverte quindi che risultano inammissibili per carenza di compensazione:

- 1.2 Zorzato Marino;
- 2.2 Proietti Cosimi Francesco;
- 3.1 Garavaglia Massimo;
- 3.2 Peretti Ettore;
- 4.5 Zorzato Marino;
- 4.6 Garavaglia Massimo;
- 4.7 Garavaglia Massimo;
- 4.8 Garavaglia Massimo;
- 4.9 Garavaglia Massimo;
- 5.7 Moroni Chiara;
- 5.19 Garavaglia Massimo;
- 5.22 Garavaglia Massimo;
- 5.27 Della Vedova Benedetto;
- 5-bis.4 Poretti Donatella;
- 7.0.4 Governo;
- 8.23 Bonelli Angelo;
- 8.25 Ricci Andrea;
- 11.11 Zorzato Marino;
- 12.2 Barani Lucio;
- 13.1 Giorgetti Alberto;
- 13.7 Bonelli Angelo;
- 17.1 Zorzato Marino;
- 18.15 Zanetta Valter;
- 18.16 Brancher Aldo;
- 20.1 Zorzato Marino;
- 20.01 Pedrini Egidio Enrico;
- 20.2 Fluvi Alberto;
- 20.3 Garavaglia Massimo;
- 20.4 Garavaglia Massimo;
- 20.6 D'Elpidio Dante;
- 20.9 Giudice Gaspare;
- 20-bis.1 Lenzi Donata;
- 20-bis.01 Crisafulli Vladimiro;

21.3 Giorgetti Alberto;	34.02 Migliori Riccardo;
21.7 Giorgetti Alberto;	34.2 Giorgetti Alberto;
21.21 Pepe Antonio;	34.3 Giorgetti Alberto;
21.24 Napoli Osvaldo;	34.4 Incostante Maria Fortuna;
21.27 Barani Lucio;	35.19 Piazza Camillo;
21.37 Dussin Guido;	35.20 D'Elpidio Dante;
21.57 Giudice Gaspare;	36.5 Proietti Cosimi Francesco;
24.4 Aurisicchio Raffaele;	36.6 Barani Lucio;
25-bis.02 D'Agrò Luigi;	37.2 Lo Presti Antonino;
26.01 Giudice Gaspare;	37.3 Milana Riccardo;
26.03 Giudice Gaspare;	37.4 Cordoni Elena Emma;
26.3 Giudice Gaspare;	39.7 Giorgetti Alberto;
26.5 Marchi Maino;	39.62 Garavaglia Massimo;
26.7 Benvenuto Romolo;	39.90 Alfano Gioacchino;
26.08 Francescato Grazia;	39.97 Garnerò Santanchè Daniela;
26.9 Alfano Angelino;	39-bis.1 Giorgetti Alberto;
26.09 Bonelli Angelo;	39-bis.2 Napoli Osvaldo;
26.10 Alfano Angelino;	39-bis.3 Giudice Gaspare;
26.13 Giudice Gaspare;	40.15 Garavaglia Massimo;
26.18 Zucchi Angelo Alberto;	42-bis.1 Cosenza Giulia;
26.23 Bonelli Angelo;	42-bis.2 Franci Claudio;
26.38 Garavaglia Massimo;	42-bis.4 Zanetta Valter;
26.39 Garavaglia Massimo;	42-bis.7 Marinello Giuseppe Francesco Maria;
26.41 Piro Francesco;	42-bis.10 Zeller Karl;
26.43 Mariani Raffaella;	44.1 Giorgetti Alberto;
27-bis.03 Giudice Gasparae;	44.6 Leo Maurizio;
27-bis.05 Giudice Gaspare;	44.15 Alfano Gioacchino;
28.3 Baldelli Simone;	45.1 Giorgetti Alberto;
28.7 Borghesi Antonio;	45.2 Napoli Osvaldo;
30.3 Calgaro Marco;	45.5 Ricci Andrea;
31.20 Ricci Andrea;	45.8 Giudice Gaspare;
33.01 D'Elpidio Dante;	47.1 Giorgetti Alberto;
33.1 Giorgetti Alberto;	47.3 Leo Maurizio.
33.3 Ronchi Andrea;	
34.1 Giorgetti Alberto;	

Rileva ancora che risultano inammissibili per compensazione inidonea le seguenti proposte emendative:

- 2.16 Garavaglia Massimo;
- 2.01 Zanetta Valter;
- 7.25 Peretti Ettore;
- 7.02 Giudice Gaspare;
- 8.5 Raiti Salvatore;
- 8.6 Attili Antonio;
- 8.10 La Loggia Enrico;
- 8.34 Garavaglia Massimo;
- 8.35 Garavaglia Massimo;
- 10.10 Barani Lucio;
- 10.17 D'Elia Sergio;
- 10.27 Caparini Davide;
- 11.4 Garavaglia Massimo;
- 11.5 Garavaglia Massimo;
- 11.7 Peretti Ettore;
- 12.04 Garavaglia Massimo;
- 13-bis.05 Misiti Aurelio Salvatore;
- 18.25 Zorzato Marino;
- 18.26 Giacomoni Sestino;
- 18.35 Peretti Ettore;
- 18.36 Lucchese Francesco Paolo;
- 20.5 Garavaglia Massimo;
- 22.3 Fincato Laura;
- 30.1 Barani Lucio;
- 33.2 Lamorte Donato;
- 35.10 Zorzato Marino;
- 35.11 Zorzato Marino;
- 35.18 Garavaglia Massimo;
- 46-quater.1 Marras Giovanni;
- 47.4 Conte Gianfranco;
- 47.5 La Loggia Enrico.

Segnala che l'emendamento 39.73 e l'articolo aggiuntivo 40.03 sono stati ritirati prima dell'inizio della seduta. Avverte poi che sulle dichiarazioni di inammissibilità potranno essere presentati ricorsi per iscritto entro le ore 16, sulle quali la Presidenza si pronuncerà alle ore 17.15.

(omissis)

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	3
SEDE REFERENTE:	
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008). C. 3256 Governo, approvato dal Senato.	
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008-2010. C. 3257 e relative note di variazione C. 3257-bis e C. 3257-ter Governo, approvato dal Senato (<i>Seguito dell'esame congiunto e rinvio</i>)	3
ALLEGATO 1 (Emendamenti inammissibili per carenza di compensazione o compensazione inidonea)	50
ALLEGATO 2 (Ulteriori emendamenti)	71
ALLEGATO 3 (Emendamenti del Governo)	84
ALLEGATO 4 (Emendamenti del relatore)	135
AVVERTENZA	49

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.45 alle 15.15.

SEDE REFERENTE

Lunedì 3 dicembre 2007. — Presidenza del presidente Lino DUILIO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Nicola Sartor.

La seduta comincia alle 15.15.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008) C. 3256 Governo, approvato dal Senato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008-2010.

C. 3257 e relative note di variazione C. 3257-bis e C. 3257-ter Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato nella seduta del 29 novembre 2007.

Lino DUILIO, *presidente*, avvisa che risultano presentate e riferibili al testo oltre 6300 proposte emendative, che sono disponibili, oltre che nei fascicoli stampati in distribuzione, anche sul sito Internet della Camera. Dà atto in proposito dell'impegno profuso per la tempestiva predisposizione del materiale di seduta e la stampa dei fascicoli degli emendamenti da parte della tipografia. Fa presente che gli

emendamenti dichiarati inammissibili sono stati suddivisi per estraneità di materia, per carenza di compensazione e per inidoneità della copertura in tre differenti elenchi, che sono in distribuzione. Con riferimento ai criteri adottati ai fini della valutazione di ammissibilità, ricorda preliminarmente che, per quanto concerne i profili di compensazione, si è concordemente stabilito di applicare la regola per cui gli emendamenti onerosi devono recare nel testo la relativa copertura finanziaria, integralmente formulata e riferita espressamente alle disposizioni proposte. Fa presente che l'applicazione di questa regola discende dalla constatazione per cui la copertura costituisce parte integrante dell'emendamento e consente una compiuta valutazione della portata della proposta emendativa. Ne consegue che non può essere consentita la riformulazione degli emendamenti in occasione della presentazione della richiesta di riesame del giudizio espresso. Infatti, la riformulazione dell'emendamento, anche se limitata alla sola parte compensativa, prefigurerebbe la presentazione di un nuovo emendamento.

Rileva, più in generale, che per quanto concerne il vincolo della compensatività, ai fini della valutazione delle proposte emendative, si è assunto il principio, affermato ai commi 5 e 6 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, che prevede il divieto di peggiorare il risultato corrente dell'anno precedente nonché i saldi fissati per il triennio di riferimento dal DPEF, come approvato dalle Camere mediante le risoluzioni previste dai rispettivi regolamenti. In applicazione di tale principio, sono stati ammessi soltanto gli emendamenti compensativi, intendendosi per tali gli emendamenti che garantiscono effetti finanziari almeno equivalenti a quelli del testo che si intende modificare, ovvero emendamenti volti ad introdurre riduzioni di spesa o aumenti di entrate. Osserva che, ai fini dell'ammissibilità, gli effetti finanziari compensativi connessi alle singole proposte emendative devono risultare tali da assicurare contestualmente il rispetto delle misure del saldo netto da finanziare, dell'indebitamento netto della pubblica am-

ministrazione e del fabbisogno del settore statale. Gli effetti compensativi devono presentare durata almeno pari a quella delle disposizioni onerose cui si riferiscono. Precisa che gli oneri di parte corrente devono essere compensati con risorse aventi la medesima natura contabile, al fine di evitare un peggioramento del risparmio pubblico. Nel valutare la compensatività degli emendamenti, sono stati quindi considerati inammissibili gli emendamenti privi di compensazione, la cui compensazione risulti insufficiente rispetto agli oneri, in base agli elementi disponibili, ovvero che rechino compensazioni manifestamente inidonee sul piano formale. A quest'ultimo riguardo, rileva che sono stati considerati inammissibili per compensazione inidonea gli emendamenti che utilizzano a fini di copertura gli accantonamenti del fondo speciale di parte corrente del Ministero degli affari esteri per finalità difformi rispetto all'adempimento degli obblighi internazionali, in quanto tale utilizzo risulta precluso dalla vigente disciplina contabile, ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 1, lettera a), della legge n. 468 del 1978.

Sono stati, inoltre, 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 ad utilizzare a copertura importi determinati dalla tabella C, con riferimento a singole voci, purché la riduzione sia contenuta entro una misura ragionevole e sostenibile. Fa presente che non sono stati ritenuti ammissibili gli emendamenti volti ad aggiungere voci di spesa alla tabella D 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 sono stati parimenti ritenuti ammissibili gli emendamenti volti ad aggiungere voci di spesa alla tabella

diretti a 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.

Avverte che lo stesso rigore è stato assunto per quanto attiene alla verifica del contenuto proprio della legge finanziaria, come definito dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni. Al riguardo, sottolinea che, ovviamente, non possono ritenersi ammissibili proposte emendative la cui materia non sia riconducibile al contenuto tipico della legge finanziaria per il solo fatto che disposizioni di analogo contenuto erano state inserite in precedenti leggi finanziarie.

Alla luce dei criteri precedentemente indicati in via generale, segnala che non sono stati giudicati ammissibili gli emendamenti recanti deleghe legislative ovvero disposizioni di carattere ordinamentale o organizzatorio prive di effetti finanziari o che non abbiano un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi, gli 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, gli emendamenti recanti norme di carattere localistico o microsettoriale.

Sono invece state ritenute ammissibili la proposte emendative recanti misure di sostegno del reddito, purché per la loro entità risultino direttamente funzionali al sostegno o al rilancio dell'economia e suscettibili di incidere sulle grandezze del reddito nazionale. In particolare, sono stati dichiarati ammissibili gli interventi di sostegno al sistema produttivo, purché riferiti ad interi comparti ovvero a promuovere la ricerca e l'ammodernamento tecnologico. Sono invece stati giudicati inammissibili quelli rivolti a fronteggiare situazioni localizzate nel territorio ovvero settori estremamente circoscritti di limi-

tato impatto sull'economia nazionale. Sono poi state ritenute ammissibili le proposte emendative volte a prevedere la realizzazione di opere infrastrutturali, anche se riferite ad ambiti territorialmente definiti, purché gli interventi risultino inseriti nell'ambito di programmi generali rilevanti a livello nazionale quali quelli compresi nel programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001.

Precisa che sono, inoltre, stati dichiarati ammissibili 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, nonché gli emendamenti volti all'istituzione di fondi di carattere nazionale la cui ripartizione sia affidata a successivi provvedimenti sulla base di apposite procedure. Per quanto concerne gli emendamenti in materia fiscale, rileva che sono stati considerati ammissibili, a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera *b*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, esclusivamente gli emendamenti recanti variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni ovvero altre misure, incidenti sulla determinazione del *quantum* della prestazione tributaria, attinenti a imposte, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, dirette ad assicurare l'effettiva acquisizione di maggior gettito.

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

Senato della Repubblica
www.Senato.it