

XIV legislatura

La decisione di bilancio per il triennio 2005-2007

Marzo 2005
n. 38

Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

Laura Baronciani
Rossana Anello
Cristina Cacciafeste

tel. 3408-3444

Uffici

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

.....

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

Renato Loiero

tel. 2424

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

Luca Rizzuto

tel. 3768

Segretari parlamentari

Anna Elisabetta Costa (assente)
Alessandra Di Giovanbattista
Cristiano Lenzini
Vincenzo Bocchetti
Maurizio Sole

INDICE

Premessa	pag.	1
1. Copertura della legge finanziaria e vincoli alla decisione di bilancio: copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5).....	pag.	4
1.1 Prospetto di copertura: "finanziaria" sovracoperta	pag.	8
1.2 Autocopertura con effetti indotti derivanti da modifiche tributarie	pag.	10
1.3 Eccedenze di spesa	pag.	13
2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione.....	pag.	16
2.1 Saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6)	pag.	16
2.2 La questione di quale SNF assumere come valore limite ai fini dell'emendabilità	pag.	20
2.3 Vincoli sul fabbisogno di cassa del settore statale e la questione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.....	pag.	26
3. La questione delle modalità di esame del disegno di legge finanziaria.....	pag.	30
3.1 Problematiche connesse alla prassi dei c.d. "maxiemendamenti"	pag.	30
3.2 Sui vincoli di cui all'articolo 126, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica.....	pag.	31
3.3 Il problema dell'emendabilità dell'elenco di cui all'articolo 1, comma 8 (ex-articolo 3)	pag.	33

4. I provvedimenti collegati di sessione nell'esperienza recente	pag.	41
5. Effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento alle proposte governative.....	pag.	42
Tabelle relative agli effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento	pag.	45

Archivio procedurale

Allegati.....	pag.	55
---------------	------	----

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 2005-2007 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 affermare che le procedure che regolano la sessione di bilancio in Italia hanno ormai consolidato un assetto che, pur variando nei contenuti, consente di concludere, salvo fatti politici di carattere straordinario, l'esame dei documenti finanziari dello Stato nei termini previsti dalle norme che disciplinano la materia nei Regolamenti parlamentari: cioè, tra i mesi di ottobre-dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Va inoltre ricordato che, anche in presenza di un nuovo quadro normativo, i vincoli sull'equilibrio contabile della finanza pubblica, così

come determinati dalla cornice legislativa e dalle risoluzioni che concludono la discussione sul Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e relativi aggiornamenti, sono risultati formalmente rispettati, anche e soprattutto come limite al processo emendativo (sia pure quest'anno con la particolarità di cui al successivo paragrafo 2.2).

Le procedure di bilancio hanno dunque confermato, pur nella variazione di contenuti sotto il profilo degli strumenti, un sostanziale grado di tenuta in ordine alla coerenza tra formulazione iniziale dei testi governativi, processo emendativo e rispetto degli obiettivi e dei vincoli contabili determinati con il DPEF e relativi aggiornamenti. Si tratta peraltro di una coerenza contabile che continua a non nascondere problemi di valutazione, *ex ante* ed *ex post*, degli effetti delle innovazioni normative in relazione ai saldi, in particolare con riferimento alla retroazione dei meccanismi di competenza sui canali di formazione del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, aggregati, questi ultimi, che risentono delle scelte di soggetti pubblici esterni all'amministrazione statale, i cui comportamenti di spesa godono di vari gradi di autonomia decisionale giuridicamente garantita, peraltro in via di espansione.

Appare utile ricordare inoltre che, avendo la legge n. 246 del 31 ottobre 2002, di conversione del decreto-legge n. 194 del 6 settembre 2002, ulteriormente innovato il contenuto del disegno di legge finanziaria mediante l'aggiunta della lettera *i-quater*, in base alla quale con tale strumento è possibile anche prevedere norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi ai sensi all'articolo 11-*ter*, comma 7, della

legge n. 468 richiamata (cd. "procedura di monitoraggio"), di tale possibilità è stato confermato l'utilizzo per il 2005, dopo la prima esperienza con il disegno di legge finanziaria 2004.

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.

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

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

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

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

I mezzi di copertura possono essere infatti costituiti sia da maggiori entrate o riduzioni di spesa associate ad innovazioni normative (recate dalla stessa legge finanziaria) sia dall'eventuale miglioramento del risparmio pubblico. Tale miglioramento deve emergere dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente (presentato ora a settembre, insieme al disegno di legge finanziaria) ed il risparmio pubblico come risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso. In sostanza, per effetto del vincolo di

copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5, legge n. 468, e successive modificazioni), i documenti di bilancio non possono determinare, rispetto alla più recente previsione assestata, un peggioramento del risparmio pubblico, salvo che tale peggioramento derivi dagli andamenti a legislazione vigente.

In realtà negli anni passati (fino alla sessione per il 1999) l'utilizzazione a fini di copertura di tale eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico, in sede di applicazione concreta, era stata ritenuta non opportuna. Peraltro, in passato la concreta configurazione degli effetti delle manovre di bilancio aveva reso inutile, con riferimento al primo anno, l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente come mezzo di copertura degli oneri correnti; per gli anni successivi al primo si era invece ritenuta non opportuna tale utilizzazione in ragione della ridotta rappresentatività del bilancio pluriennale. Nel complesso, non era emersa però una nuova interpretazione che escludesse la possibilità di utilizzare tale margine, in particolare con riferimento al primo anno del bilancio pluriennale.

Rispetto a tale quadro consolidato, la copertura degli oneri di natura corrente recati dal disegno di legge finanziaria per il 2000 si caratterizzò per un rilevante elemento di novità, rappresentato dalla utilizzazione a fini di copertura di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio 2000-2002 rispetto alle previsioni assestate per l'anno 1999.

La novità è stata poi confermata dalle successive sessioni di bilancio, fino a quella relativa al triennio 2003-2005. Essa non è invece

presente nella sessione 2005-2007, oggetto del presente lavoro¹.

Infatti, poiché, a partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria, così come richiesto esplicitamente dalle due Camere in più occasioni, contiene una specifica clausola di copertura che dimostra il rispetto di tale vincolo, presentando, in un apposito prospetto, l'effetto delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura (prospetto che costituisce la base normativa che imprime un valore di certificazione politico-legislativa a tutto il discorso sulla copertura della "finanziaria" svolto nel corso della sessione di bilancio), va messo in luce che dal relativo prospetto di cui alla legge finanziaria nel testo iniziale per il triennio 2005-2007 si deduce che i mezzi di copertura sono stati forniti esclusivamente da norme contenute nello stesso disegno di legge finanziaria.

Si ricorda che lo schema di copertura degli oneri correnti considera tra i mezzi di copertura unicamente gli effetti derivanti dall'articolato, sia con riferimento alle norme contenenti nuove o maggiori entrate che a quelle recanti riduzione di spese correnti².

Si rammenta altresì 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

¹ Sul punto, il rappresentante del Governo ha precisato che "la scelta di non utilizzare il miglioramento del margine del ricorso al mercato ai fini della copertura non rappresenta una rottura rispetto al passato, in quanto tale scelta è stata effettuata anche in anni recenti e risponde semplicemente alle esigenze di una più efficace gestione della finanza pubblica in presenza di una congiuntura oggettivamente difficile." Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 23 novembre 2004, pag. 43.

² In merito alla mancata inclusione di significativi effetti indotti tra le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria (senza considerare il maxiemendamento di cui innanzi si discorrerà), il rappresentante del Governo ha fatto presente che "anche in questo caso non si tratta di contraddire una prassi seguita in precedenza e ora ritenuta sbagliata, in quanto, mentre in passato gli effetti indotti apparivano significativi e quindi meritevoli di essere computati ai fini delle risorse di copertura, nel disegno di legge finanziaria per il

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.

La questione si è posta anche nel corso della sessione di bilancio 2005-2007. Oltre alle regolazioni debitorie previste nel testo iniziale, nel corso dell'*iter* è stato inserito il comma 164 dell'articolo 1, il quale prevede infatti una nuova spesa di 2.000 milioni di euro per l'anno 2005 per favorire il ripiano dei disavanzi sanitari delle regioni, configurata come regolazione debitoria e tale da non gravare quindi sul fabbisogno di cassa (calcolato al netto) né (per definizione) sul saldo di contabilità economica, essendo stata computata come onere (e quindi ai fini di copertura) solo la quota interessi, pari a 55 milioni di euro. Si tratta di una situazione non nuova, in base ad un precedente stabilito dall'altro ramo del Parlamento nel 1999.

Giova comunque segnalare come ciò non deve 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 intanto l'operazione relativa alla regolazione debitoria non aggrava il fabbisogno per il conto capitale in quanto il fabbisogno stesso è

2005 le disposizioni previste non producono effetti indotti significativamente propulsivi sull'economia, e quindi si è scelto di non tenerli in considerazione.». *Ibidem*, pag. 43.

considerato come il SNF, ossia, come dianzi accennato, al netto e non al lordo delle regolazioni contabili e debitorie. Il punto è che il fabbisogno che determina la variazione del debito è quello lordo.

Si sottolinea infine che gli oneri correnti corrispondenti alla Tabella A - e cioè agli accantonamenti di cui al fondo speciale di parte corrente – risultano dalla differenza rispetto alla legislazione vigente, che è appunto l'importo soggetto all'obbligo di copertura. Non vengono peraltro precisati - come avveniva in passato - 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).

1.1 Prospetto di copertura: "finanziaria" sovracoperta.

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

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

Si tratta di un problema la cui soluzione, sulla base del combinato disposto dei vincoli alla decisione di bilancio di cui all'articolo 11, commi 5 (copertura degli oneri correnti) e 6 (limite massimo del saldo netto da finanziare di cui alla risoluzione approvativa del DPEF) della legge n. 468 come modificata, non avrebbe potuto che essere di segno negativo sia per la parte relativa all'ulteriore miglioramento del risparmio pubblico ascrivibile agli effetti del disegno di legge finanziaria sulla legislazione vigente sia per il miglioramento determinato dal disegno di legge di bilancio rispetto al risparmio pubblico assestato 2004. Infatti, dopo la presentazione del ddl in questione, l'utilizzo di entrambi i margini, pur risultando coerente con il comma 5 citato - in quanto sulla base della ricordata interpretazione non avrebbe determinato un peggioramento del saldo corrente di bilancio rispetto a quello risultante dalle previsioni assestate dell'anno 2004 -, avrebbe però comportato un peggioramento del SNF iniziale, trattandosi di risorse interne al SNF. Un loro utilizzo a copertura di nuovi o maggiori oneri avrebbe quindi comportato un peggioramento del SNF, con violazione dunque del vincolo di cui all'art. 11, comma 6, della citata legge n. 468/78, come modificata (di cui al successivo par. 2.1).

1.2. Autocopertura con effetti indotti derivanti da modifiche tributarie

Un elemento di novità, anche metodologica, nelle procedure contabili e parlamentari relative alla sessione è stato determinato dall'assunzione - nella copertura dell'emendamento governativo recante, tra l'altro, la rimodulazione delle aliquote IRPEF - di effetti di autocopertura (quantificati, nell'allegato 7, in 362 mln per il 2005, 422 mln per il 2006 e 351 mln a regime³).

La novità, per la parte riferita agli effetti di natura fiscale, ha comportato delle riflessioni, anzitutto di carattere metodologico.

Va anzitutto ricordato che, per definizione, il quadro del bilancio pluriennale programmatico che il governo presenta alle Camere insieme al ddl finanziaria dovrebbe già incorporare gli effetti diretti e indiretti, automatici e discrezionali, associati al medesimo ddl (considerata la base di partenza costruita dal quadro pluriennale a legislazione vigente), nel presupposto che gli strumenti presentati ad inizio di sessione realizzino gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica delineati nel DPEF.

Nel caso di specie, la differenza tra i due PIL tendenziale e programmatico di cui al DPEF (pari ad un valore costante di +0,2 per il triennio a vantaggio del secondo) era da ricondurre essenzialmente a due misure - riduzione fiscale pari ad 1 punto percentuale nel biennio 2005-2006 e istituzione di un fondo rotativo presso la Cassa depositi e prestiti pari a 5 mld - assenti nel testo iniziale del ddl finanziaria e invece recate dall'emendamento governativo riduttivo appunto delle aliquote IRPEF.

³ Pari, rispettivamente, al 7,5 %, 5,3 %, e 4,8 % del totale delle coperture per la parte relativa all'effetto IVA e imposta sul risparmio.

La questione da chiarire quindi era se il bilancio pluriennale programmatico presentato ad ottobre registrava i menzionati effetti conseguenti al solo ddl finanziaria iniziale, assumendo così il PIL tendenziale del triennio e non quello programmatico, oppure se esso incorporava già il PIL programmatico e dunque l'effetto complessivo delle due misure di cui all'emendamento.

Nel primo caso sarebbe stato possibile nel corso dell'*iter* prendere in considerazione effetti indotti di autocopertura sia diretti che indiretti, sia automatici che legati a comportamenti, alla condizione e nei limiti in cui essi avessero determinato un miglioramento del saldo netto da finanziare e del risparmio pubblico recati dal bilancio pluriennale programmatico presentato ad inizio sessione (naturalmente tenendo conto dell'eventuale *lag* temporale tra i diversi tipi di effetti). Ciò dal momento che l'operazione, verificandosi durante la sessione, non solo avrebbe consentito di assumere gli effetti automatici, ma anzi avrebbe implicato la ridefinizione del quadro macroeconomico e dei relativi effetti di retroazione sul bilancio dello Stato. Il margine di copertura così come si riflette sul bilancio sarebbe poggiato dunque - nell'ipotesi in considerazione - sulla maggior crescita netta dell'economia eventualmente indotta dall'emendamento (considerati dunque anche i suoi effetti depressivi connessi alle coperture).

Nel secondo caso, invece, data l'assunzione ad inizio di sessione come limite di saldi programmatici che già scontavano il PIL programmatico e quindi gli effetti macroeconomici anche delle misure contenute nell'emendamento (oltre che nel testo iniziale), ne discende che considerare nel corso dell'*iter* fonte di coperture mezzi interni ai saldi (in

quanto associati ad interrelazioni dell'economia e quindi tali da inglobare anche effetti connessi a variazioni dei comportamenti degli operatori) avrebbe peggiorato i saldi stessi, con esclusione della possibilità di assumere tale copertura.

In sostanza, tenuto conto che in sessione comunque sono stati sempre considerati gli effetti automatici, la differenza tra le due ipotesi è data dalla assumibilità o meno, a fini di copertura, della crescita dell'economia e quindi degli effetti non automatici, tenuto conto di quale PIL (tendenziale o programmatico) è stato assunto nella proposta iniziale di "finanziaria".

Al riguardo, nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio del Senato della Repubblica del citato emendamento, il rappresentante del Governo ha affermato che "quelli che sono stati impropriamente definiti effetti di autocopertura quelli, cioè, automaticamente derivanti dal provvedimento riguardante la modifica della curva IRPEF (...) non vanno confusi, con quelli moltiplicativi, che, incidendo sull'economia producono effetti positivi sul gettito attraverso la variazione del PIL. In ultima analisi, gli effetti di autocopertura potrebbero essere definiti ulteriori effetti diretti; è sua opinione che si debba considerare che a fronte di una consistente riduzione del carico fiscale conseguente ad una minore tassazione personale, le maggiori somme a disposizione delle famiglie saranno necessariamente utilizzate o per maggiori (ed in alcuni casi indispensabili) consumi, oppure per incrementare lo *stock* di risparmio. In entrambi i casi ritiene che si avrà un incremento del prelievo sulla quota di consumi e/o del prelievo sul reddito derivante dal maggiore risparmio. Alle due conseguenze derivanti dal maggiore reddito disponibile non vi sono

alternative e si tratta, pertanto, di effetti di maggior gettito automatici già considerati in altre coperture (ad esempio, maggiore IRPEG per effetto di riduzioni dei contributi sociali). Pertanto è suo convincimento che le maggiori somme in questione sono da ritenersi certe e valide ai fini della copertura finanziaria"⁴.

1.3 Eccedenze di spesa

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

Sul piano applicativo, la prima attuazione delle disposizioni testé richiamate si è già registrata con la legge finanziaria 2004, ivi prevedendosi eccedenze pari a circa 4,6 miliardi di euro per l'anno 2004, a 2,7 miliardi di euro per l'anno 2005 e a 2,8 miliardi di euro per l'anno 2006, mentre con la legge finanziaria 2005 si evidenziano importi pari a 3,2 miliardi per l'anno in corso, a 242 milioni di euro per il 2006 e a 237 milioni di euro per il 2007.

La stessa configurazione dell'intervento previsto dalla legge di contabilità non esclude, come è noto, anche la modifica del provvedimento legislativo da cui siano originati gli esuberi di spesa rispetto alla stima iniziale, ovvero, alternativamente, il loro rifinanziamento

⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 2 dicembre 2004, pag. 43.

per la quota eccedente la stima iniziale, che è la soluzione prescelta a partire dallo scorso anno. Il testo della legge 5 agosto 1978, n. 468, fa infatti riferimento a “misure correttive”, che potrebbero anche configurarsi come interventi di revisione delle disposizioni che hanno dato luogo a maggiori oneri, in modo da evitare l'emersione di ulteriori scostamenti, piuttosto che come mera rideterminazione, a posteriori, degli stanziamenti e della relativa copertura finanziaria. A tale riguardo va infatti segnalato come alcune delle eccedenze contenute nel predetto fossero già presenti anche nell'analogo allegato della “finanziaria 2004”.

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

Per talune delle componenti di spesa regolarizzate va segnalato che l'intervento assume anche esplicita natura di regolazione debitoria, con tutte le conseguenze che ne discendono sul piano della crescita in termini assoluti del debito pubblico.

Proprio la notevole entità delle eccedenze di spesa prodottesi per effetto delle ultime due manovre ha altresì dato adito a segnalare l'opportunità di una riflessione più approfondita in ordine alle cause poste all'origine di tali eccedenze⁵, oltreché sul meccanismo stesso, in base al

⁵ Nel parere della V Commissione al Presidente della Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, la Commissione evidenziava la necessità, oltre che di disporre di più dettagliati elementi di informazione per quanto concerne l'elenco delle citate eccedenze, di acquisire più puntuali informazioni al riguardo rispondendo, tale istanza, ad una duplice esigenza: quella di verificare la sussistenza dei requisiti che possano giustificare la qualificazione di eccedenze di spesa, alla luce del fatto che la disposizione di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978 intendeva assicurare una adeguata trasparenza, in sede di manovra di bilancio, nella evidenziazione dei maggiori oneri emersi nel corso dell'attuazione di provvedimenti di legge rispetto alle previsioni iniziali, anche in relazione alla connotazione in termini di regolazione debitoria di alcuni dei maggiori oneri indicati nell'allegato 1. La Commissione segnalava come, per altro verso, occorresse chiarire le ragioni per le quali, in assenza di correttivi alla

quale per molte spese obbligatorie l'adeguamento della previsione avviene non più in bilancio, ma nell'ambito della legge finanziaria con l'elenco delle eccedenze qui in discussione⁶, ossia apprestando coperture aggiuntive.

normativa oggetto di rifinanziamento, e quindi sui fattori che determinano la dinamica della relativa spesa, si fosse disposto il rifinanziamento soltanto per l'anno 2005 e non anche per gli esercizi successivi. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 6 ottobre 2004, pag. 75

⁶ Per i profili di criticità rilevati per le singole eccedenze si fa rinvio alla citata Nota di lettura n. 120 di questo Servizio, pagg. 186 e segg., novembre 2004. Per gli aspetti metodologici cfr. Documento di base di questo Servizio relativo alla sessione di bilancio 2004-2006, febbraio 2004.

2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione

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

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

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

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi, l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 6 dell'articolo 11, viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nel DPEF presentato dal Governo e poi richiamato nelle risoluzioni parlamentari.

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

La risoluzione approvata dal Senato il 3 agosto 2004, al termine della discussione sul DPEF 2005-2008, 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:

B) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario e l'articolazione della manovra finanziaria per l'anno 2005:

- 1) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni attualmente definiti, nelle competenti sedi comunitarie, risulti pari al 2,7 per cento del PIL nel 2005, all'2,2 per cento nel 2006, all'1,7 per cento nel 2007 e all'1,2 per cento nel 2008, fermo restando che gli interventi di riduzione della spesa corrente non incideranno sui settori della sicurezza, dei servizi sociali, della scuola e della sanità;
- 2) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario del conto delle amministrazioni pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal documento;
- 3) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2005, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 51.500 milioni di euro e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 47.000 milioni di euro per il 2006 e a 43.000 milioni di euro per il 2007;
- 4) a perseguire, ove possibile, un ulteriore miglioramento del livello del saldo, all'uopo aumentando il livello di riduzione della spesa relativa al settore statale rispetto a quella afferente la P.A., ed in ogni caso privilegiando, nel perseguire tale obiettivo, strumenti di riduzione della spesa nell'obiettivo politico primario della riduzione fiscale;
- 5) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 4,2 per cento del P.I.L. previsto per il 2005, del 3,9 per cento per il 2006, del 3,1 per cento per il 2007 e del 3,2 per cento per il 2008;

6) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 104,1 per cento nel 2005, al 101,9 per cento nel 2006, al 99,3 per cento nel 2007 ed al 98,1 per cento nel 2008;

7) per conseguire gli obiettivi sopra richiamati, a porre in essere le misure correttive prospettate dal documento, di ammontare complessivo, per l'anno 2005, di 24 miliardi di euro, di cui almeno 17 derivanti da misure di carattere strutturale.

La risoluzione che ha approvato il 6 ottobre 2004 la Nota di aggiornamento del DPEF 2005-2008, presentata il 30 settembre 2004, ha accolto le grandezze finanziarie di cui alla Nota stessa, che non modificava i saldi obiettivi fissati col Documento di programmazione, per il 2005, ma operava un limitato miglioramento degli obiettivi finanziari del triennio 2006-2008 per effetto dell'applicazione della c.d. "regola del 2 per cento", di una diversa calendarizzazione del programma di privatizzazione e della conseguente più favorevole evoluzione nella spesa per interessi.

Ciò premesso, e fatto salvo quanto di seguito si osserverà in ordine al saldo netto da assumere quale valore limite ai fini dell'emendabilità (par. 2.2), con riferimento al disegno di legge finanziaria 2005 si rileva che i valori contabili contenuti nei commi 1 e 2 dell'articolo 1 sono risultati conformi, con riferimento al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, alle indicazioni contenute nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2005-2008 e della relativa Nota di aggiornamento: il limite al saldo 2005 è pari infatti a 50.000 mln di euro, lievemente inferiore all'obiettivo fissato nel Documento di programmazione economica e finanziaria. Per il 2006 e il 2007 il comma 2 dell'articolo 1 del ddl finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 41.000 mln e 24.500 mln) in entrambi i casi inferiori sia a quelli relativi al 2004 che a quelli indicati come programmatici nel

DPEF. La risoluzione approvata al Senato in relazione al DPEF 2005-2008 aveva comunque ribadito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2006 e 2007 avrebbero dovuto registrare un ulteriore miglioramento rispetto al livello stabilito per il 2005; in particolare, si stabiliva che tali valori avrebbero dovuto seguire un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 47.000 mln di euro nel 2006 ed a 43.000 mln di euro nel 2007.

Da questo punto di vista si ricorda che si sono verificate situazioni in precedenti sessioni (come quella relativa al triennio 1995-1997, quella 1996-1998 e quella 2000-2002), in cui (in particolare, nella penultima sessione citata) i vincoli del saldo netto da finanziare indicati nella risoluzione votata dal Senato sul DPEF 1996-1998 risultarono rispettati per il primo e per il terzo anno, ma non per il secondo, e la Commissione bilancio del Senato, confermando l'orientamento già assunto nella sessione di bilancio 1995-97, osservò che non si sarebbe verificata, in questa situazione, una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'articolo 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, sottolineando che i valori dei saldi fissati nel disegno di legge finanziaria presentato dal Governo sono comunque da assumere come limite da non peggiorare, per ciascuno degli anni compresi nel triennio, nel corso della sessione di bilancio presso il Senato. In riferimento alla prima lettura relativa alla sessione 2000-2002, le indicazioni della risoluzione e della Nota di aggiornamento non sono risultate rispettate con riguardo al secondo e al terzo anno del bilancio pluriennale, ma le conclusioni della Commissione bilancio sono state le

medesime. *Idem* in riferimento alle sessioni di bilancio per il 2002, per il 2003 ed il 2004, quando i saldi del secondo e terzo anno risultarono inferiori al primo anno, ma superiori a quelli programmatici della risoluzione.

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

Naturalmente, ai fini della ammissibilità, operano anche i vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate, in modo da garantire in termini sostanziali i meccanismi di salvaguardia della copertura degli oneri correnti e del non peggioramento dei saldi correnti ai quali è pervenuta la manovra di correzione.

2.2 La questione di quale SNF assumere come valore limite ai fini dell'emendabilità

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati era stato approvato un emendamento al disegno di legge finanziaria che si limitava a ridurre la spesa (in particolare riduceva la Tabella B per un importo pari a 862 mln di euro per il 2005, 693 mln per il 2006 e 501 mln di euro per il 2007), diminuendo così in misura corrispondente il saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1. In seconda lettura, nel corso dell'esame al

Senato, si è posto il problema di valutare il trattamento procedurale di emendamenti volti a ripristinare, in tutto o in parte, la spesa iniziale, riportando dunque il disavanzo a livelli superiori rispetto a quello fissato nel ddl trasmesso dalla Camera (naturalmente fino al livello stabilito con il ddl iniziale, cioè il SNF di cui all'articolo 1 dell'A.C. 5310).

Al riguardo, sulla base delle comunicazioni rese del Presidente del Senato sul contenuto del ddl finanziaria 2005, sulla base del parere della Commissione bilancio, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, è stato stabilito che i valori in termini di SNF relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2005-2007 da assumere come limite per l'ammissibilità di emendamenti venivano identificati nei limiti di cui all'originario articolo 1 del ddl finanziaria presentato dal Governo alla Camera dei deputati (A.C. 5310) (All. n. 7).

In sostanza, la interpretazione affermatasi ha spostato il limite della emendabilità dal saldo fissato dalla Camera di prima lettura (inferiore) a quello iniziale, il che implica che, in caso di riduzione esplicita nel corso dell'*iter*, si può aprire nelle letture successive una fase in cui è possibile utilizzare il margine fino al ripristino del saldo iniziale. E' stato infatti approvato in Commissione bilancio un emendamento del relatore⁷, che ha incrementato alcune voci di spesa in conto capitale per 842 mln per il 2005, 593 mln per il 2006 e 322 mln per il 2007, peggiorando corrispondentemente il SNF rispetto al livello fissato in base alla lettura della Camera, pur rimanendo tale livello più basso di quello iniziale e dunque un miglioramento rispetto al testo presentato dal Governo in Parlamento.

⁷ Si veda l'emendamento 1.16 (testo 3).

Al riguardo, per inquadrare la portata metodologica della questione, si ricorda che sin dall'entrata in vigore della prima modifica della legge di contabilità nel 1988 si è assunto che nel corso dell'*iter* parlamentare della "finanziaria" gli emendamenti debbano essere compensati a pena di inammissibilità, per evitare sfondamenti dei saldi così come quantificati nel testo del ddl iniziale o come via via approvato; nessun vincolo è stato previsto invece per gli emendamenti che si limitino a ridurre il disavanzo, trattandosi di proposte "virtuose".

La logica di tale assetto è di tipo finanziario (favorire la riduzione dei saldi), nel senso di difendere nel corso dell'esame parlamentare, con l'obbligo di compensazione, il livello di saldi progressivamente migliori di sessione in sessione o all'interno di una medesima sessione.

L'obbligo di copertura a carico della legge finanziaria allo scopo di non peggiorare i saldi fissati dal DPEF fu stabilito dall'articolo 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988, nel senso che le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole di costruzione del bilancio deliberate con il DPEF (regole interpretate in termini di risultato finanziario, ossia in termini di saldo).

La contestuale riforma dei regolamenti parlamentari prevede sia lo scrutinio iniziale del Presidente di ciascuna Camera, onde valutare che il testo del ddl non recasse disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente, ossia i richiamati articoli della legge n. 468 (art. 126, comma 4, Reg. Sen.), sia criteri di inammissibilità degli emendamenti recanti disposizioni contrastanti con le regole di

copertura stabilite dalla legislazione vigente, ossia anche qui i richiamati articoli della legge n. 468 (art. 128, comma 6, Reg. Sen., che fa riferimento anche ad altre due ipotesi). Avuto esito positivo lo scrutinio iniziale per il rapporto DPEF-ddl finanziaria, l'inammissibilità degli emendamenti che determinino saldi incompatibili con quelli dell'art. 1 è quindi per questo verso basata su un criterio di coerenza (*ne bis in idem*) tra decisioni successive (DPEF-Nota di aggiornamento, articolo 1 della legge finanziaria, successivi articoli). Peraltro, per gli emendamenti il principio della incompatibilità è stato interpretato, nei vari "decaloghi" adottati al riguardo in Parlamento, nel senso di escluderne la valenza nel caso di effetto riduttivo (quindi, migliorativo) dei saldi iniziali, il che porta dunque a riferire il principio solo al caso opposto.

Il problema di quale saldo assumere ai fini dell'ammissibilità presenta dunque due aspetti temporali distinti: quello del rapporto DPEF-Nota-ddl finanziaria, che si risolve con la pronunzia preliminare, e quello interno all'*iter* del ddl finanziaria, a proposito del quale nelle risoluzioni approvate dal 1994 al 1997 fu scritto che si assumevano ai fini della emendabilità i saldi del DPEF ovvero quelli migliorati dal ddl finanziaria oppure dall'esame parlamentare (nel 1998 tale principio fu previsto solo nella risoluzione della Camera). Peraltro, nelle risoluzioni di quest'anno, non risulta cenno al rapporto DPEF-ddl finanziaria, se non per il menzionato vincolo del profilo discendente dei saldi nel corso del triennio.

Nella prassi, in caso di difformità, soprattutto per il secondo e terzo anno (dalla valenza più programmatica), tra i saldi di cui all'articolo 1 della "finanziaria" e quelli di cui al DPEF-Nota, la linea delle emendabilità è stata individuata nell'articolo 1 della "finanziaria", sia nel caso di saldi più

alti (peggiorati), quando dunque il vincolo del DPEF-Nota si trasferisce al profilo discendente nel passaggio tra il primo e il terzo anno, sia nel caso opposto di saldi più bassi (migliorati).

Dopo alcune divergenze interpretative nelle prime sessioni, dagli inizi degli anni '90 le pronunzie dei Presidenti delle due Camere, sulla scorta di analoghe indicazioni delle Commissioni bilancio, hanno recepito tali criteri sia come scrutinio iniziale che come declaratorie di inammissibilità.

Il fatto che la prassi e l'interpretazione sistematica di tali regole abbiano poi finito per assumere come limite non i saldi di cui al DPEF, ma quelli di cui all'articolo 1 della "finanziaria" è dimostrato - al di là dell'esplicitazione del concetto ad opera delle tre risoluzioni richiamate del 1995, 1996 e 1997 - indirettamente anche dalla presente circostanza: poiché i saldi dell'articolo 1 sono quasi sempre stati inferiori per il secondo e terzo anno a quelli del DPEF, non risultano tuttavia presentati emendamenti, né dal governo né da parlamentari, volti ad utilizzare a copertura tale margine, proprio in quanto essi sarebbero stati dichiarati inammissibili.

Questa struttura consolidata di procedure è stata quest'anno innovata con la già menzionata pronunzia che, tenendo conto che nella fattispecie si trattava solo di ripristinare il saldo di cui al ddl finanziaria iniziale, non di peggiorarlo (il che non comportava dunque alcuna revisione degli obiettivi di politica economica e finanziaria suggellati dal DPEF e dalla Nota di aggiornamento né dallo stesso testo iniziale del ddl finanziaria), ha consentito di ritenere ammissibili emendamenti

peggiorativi del saldo di cui all'articolo 1 del testo pervenuto dalla Camera dei deputati fino al ripristino del saldo di cui al ddl finanziaria iniziale.

Poiché peraltro il margine di copertura era stato determinato da riduzioni di spesa in conto capitale, è stato ribadito "che gli emendamenti che utilizzino il margine di copertura apertosi a seguito della possibilità di ripristinare il saldo netto da finanziare del disegno di legge finanziaria iniziale possono prevedere solo oneri di conto capitale e non anche di parte corrente, atteso che il saldo netto da finanziare incorpora una componente di conto capitale che non può essere utilizzata per la copertura di oneri correnti."⁸ (cfr. all. 9)

Sono stati quindi ammessi anche emendamenti volti ad incrementare (nei limiti degli importi indicati) spese diverse dagli accantonamenti di cui alla Tabella B, purché sempre in conto capitale.

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

⁸ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25 novembre 2004, pag. 16.

Circa la questione di quale saldo assumere per valutare l'ammissibilità degli emendamenti, giova ricordare che un caso si è verificato nel 1999 in relazione al ddl di assestamento, tale da presentare problematiche affini a quella del "ripristino".

Si trattava di un emendamento del governo che, nel riadeguare la spesa sanitaria, non sarebbe stato coperto, nell'intesa di utilizzare a tale scopo una quota del miglioramento del saldo ad opera dell'assestamento rispetto a quello iniziale della "finanziaria". L'emendamento fu presentato ed approvato dalla Camera dei deputati senza una formale copertura e di conseguenza incrementando il saldo, sia pur nei limiti del miglioramento dell'assestamento rispetto al saldo iniziale della "finanziaria" e quindi senza determinare un innalzamento di tale ultimo saldo.

Pur in riferimento ad un ddl diverso dalla "finanziaria" e dunque fuori sessione, la questione tuttavia si caratterizza per aspetti simili sul piano metodologico rispetto a quella analizzata nel presente paragrafo, in quanto l'assestamento presenta problematiche procedurali molto vicine a quella sessione di bilancio e per il profilo in discussione il medesimo problema, ossia quello di quale saldo assumere per valutare l'ammissibilità.

Dalla declaratoria positiva di ammissibilità della Camera dei deputati deriva che in quell'occasione, sia pure in un contesto di miglioramento dei saldi, per un documento di bilancio la linea per l'emendabilità fu fissata non al livello del ddl in discussione (l'assestamento), ma a quello iniziale fissato per l'intero anno dalla "finanziaria" (peggiore rispetto a quanto risultava dall'assestamento) (cfr. emendamento Tab 3.1 del Governo, approvato il 20 ottobre 1999 in relazione all'A.C. 6387 nella V Commissione bilancio).

Metodologicamente, dunque, *mutatis mutandis*, il principio desumibile dal precedente va ben al di là del caso in questione del "ripristino" del saldo del disegno di legge iniziale, in quanto si assunse come limite un saldo esterno e dunque anteriore al testo di riferimento e peggiore rispetto a quello recato da quest'ultimo, mentre per il "ripristino" si tratta solo di riportare, nel corso dell'*iter*, il testo al suo livello iniziale, non a saldi anteriormente indicati e fissati in altri provvedimenti.

2.3 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 2005-2007.

Particolarmente complesso continua a prospettarsi il conseguente

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

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

In proposito, è utile ribadire che - secondo quanto previsto già dalla risoluzione approvata dal Senato nel luglio 1996, che ha impegnato il Governo ad impostare il DPEF dell'anno successivo in termini anche di indebitamento netto della pubblica amministrazione, grandezza alla quale sono riferiti i parametri di convergenza del trattato di Maastricht, - il DPEF 2005-2008 e la relativa risoluzione approvativa dell'agosto 2004 hanno posto obiettivi vincolanti per la manovra di bilancio 2005-2007, nonché per il successivo esercizio finanziario (2008), 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 le transazioni nel momento in cui esse si realizzano (cioè nel momento nel quale avviene il trasferimento dei beni o dei servizi coinvolti dall'operazione) indipendentemente dal momento dell'impegno o della regolazione per cassa della transazione; si tratta dunque di un criterio diverso sia da quello della competenza contabile del bilancio sia da quello della cassa utilizzato per il fabbisogno del settore statale. Un'altra differenza di rilievo è introdotta dal fatto che l'indebitamento netto esclude (a differenza del fabbisogno e del saldo netto da finanziare) le operazioni finanziarie; di conseguenza, partite che possono essere molto rilevanti contribuiscono ad elevare il fabbisogno di cassa del settore statale ed il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma non hanno effetto sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Nella materia dei vincoli relativi al fabbisogno di cassa del settore statale va infine ricordato che tradizionalmente si era posto il problema degli effetti di cassa degli emendamenti al disegno di legge finanziaria. Un tema, questo, su cui erano state sollevate perplessità metodologiche in relazione all'assunzione - 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 emendamenti⁹.

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

⁹ Cfr. sul punto i Documenti di base di questo Servizio degli ultimi anni sulla sessione di bilancio.

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

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

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

Sul piano procedurale, parzialmente innovando rispetto all'*iter* seguito nelle precedenti occasioni, il maxiemendamento del Governo interamente sostitutivo del testo approvato dalla 5^a Commissione¹⁰ è stato oggetto di analisi da parte della medesima Commissione bilancio sotto il profilo del rispetto del vincolo di copertura, e ciò a seguito di apposita lettera del Presidente del Senato che, nell'informare la Commissione dell'avvenuta presentazione dell'emendamento, ha provveduto a trasmettere contestualmente al Presidente della Commissione il suddetto emendamento, insieme con la relazione tecnica, affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, il Presidente della Commissione potesse informare l'Assemblea, in aggiunta al parere a suo tempo formulato, circa i profili di copertura finanziaria delle disposizioni eventualmente non corrispondenti a quelle dell'articolato licenziato dalla Commissione per l'esame dell'Assemblea¹¹. (cfr. all. 16)

¹⁰ Si rammenta che l'emendamento è stato corredato della relazione tecnica e su di esso il Governo ha posto la questione di fiducia.

¹¹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 14 dicembre 2004.

La Commissione ha quindi esaminato l'emendamento relativamente ai profili di copertura finanziaria delle ulteriori disposizioni ivi introdotte dal citato emendamento del Governo.

Va segnalata la valenza innovativa di tale soluzione, in quanto la Commissione non è stata chiamata nell'occasione ad esprimere un parere in senso formale, ma piuttosto a svolgere un dibattito sui temi indicati, sul cui esito il Presidente ha poi riferito all'Assemblea¹².

Giova inoltre rammentare che la questione dell'approvazione di un maxiemendamento del Governo interamente sostitutivo del testo all'esame dell'Aula è stata altresì affrontata da parte della Giunta per il regolamento del Senato della Repubblica in occasione delle comunicazioni del Presidente in merito alle modalità di redazione e approvazione dei testi legislativi contenuti nel messaggio del Capo dello Stato inviato alle Camere il 16 dicembre scorso, relativo al disegno di legge di delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario¹³.

3.2 Sui vincoli di cui all'articolo 126, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica

Durante l'esame in terza lettura presso la Camera dei deputati si è prefigurata in un primo momento la possibilità che le modifiche deliberate

¹² In tale sede lo stesso Presidente della Commissione ha segnalato come la procedura attivata dal Presidente del Senato, ove dovesse ritornare ad essere necessaria, potrebbe essere prevista come un'integrazione del parere della Commissione bilancio sul prospetto di copertura della legge finanziaria Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 713ª seduta, 15 dicembre 2004, pag. 43.

¹³ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 27 dicembre 2004, pp. 3 e ss. e 9 febbraio 2005, pag. 5 e 55.

dalla Camera dei deputati potessero non comportare effetti sul saldo netto da finanziare e quindi avere riflesso nullo sul bilancio dello Stato.

In tale ipotesi, l'assenza di qualsiasi modifica intervenuta sul disegno di legge di bilancio presso l'altro ramo del Parlamento avrebbe potuto comportare, in base al principio della c.d. "doppia lettura conforme", un esame dei documenti di bilancio da parte del Senato limitato al solo disegno di legge finanziaria, ovviamente per la parte modificata dalla Camera dei deputati.

A tale riguardo, pur trattandosi di una eventualità non realizzatasi, giova segnalare una circostanza. Uno degli effetti sostanziali della scelta di tale opzione procedurale sarebbe stato di inibire la facoltà, da parte del Senato, di deliberare una ulteriore modifica della legge finanziaria con effetti anche sul bilancio, in quanto, nell'ipotesi dianzi prospettata, il Senato non sarebbe stato formalmente chiamato a deliberare su tale ultimo disegno di legge¹⁴.

In questa eventualità si sarebbe posto, in sostanza, un problema di coordinamento tra la predetta regola, che può farsi discendere dal dettato dell'articolo 70 della Costituzione, e quanto invece previsto dall'articolo 126, comma 1, del Regolamento del Senato, in ordine all'esame congiunto del disegno di legge di bilancio e della "finanziaria".

¹⁴ Una opzione procedurale alternativa sarebbe stata ad esempio di presentare, alla Camera dei deputati, un'apposita ed ulteriore Nota di variazioni conseguente alla eventuale modifica della "finanziaria" deliberata dal Senato ovvero di modificare comunque, anche per questioni di mera forma, il ddl di bilancio alla Camera dei Deputati, così da permetterne l'assegnazione al Senato della Repubblica.

3.3 Il problema dell'emendabilità dell'elenco di cui all'articolo 1, comma 8 (ex-articolo 3)

Come è noto, la manovra finanziaria 2005 ha registrato la prima attuazione di un procedimento innovativo nella definizione del *quantum* degli stanziamenti rispetto all'obiettivo del contenimento della crescita della spesa pubblica.

Salvo alcune individuate eccezioni, il comma 5 dell'articolo unico della legge stabilisce infatti che la spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato (individuate per l'anno 2005 in un elenco allegato alla legge) è sottoposta ad un limite di crescita pari al 2 per cento.

L'applicazione della c.d. "regola del 2 per cento" trova applicazione anche per il bilancio dello Stato, in base al successivo comma 8 della legge, laddove, per il triennio 2005-2007, è stabilito che agli stanziamenti iniziali di competenza e di cassa delle spese aventi un impatto diretto sul conto delle amministrazioni pubbliche - tranne quelle riconducibili a poste di spesa escluse - sia applicato un tasso di crescita massimo equivalente al citato 2% assumendosi, quale dato di partenza, il dato di spesa registrato nelle previsioni iniziali 2004 al netto degli effetti del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191.

E' stata inoltre prevista la corrispondente rideterminazione delle relative autorizzazioni di spesa a bilancio, per competenza e per cassa, previste in allegato alla legge¹⁵.

¹⁵ Il richiamato allegato (elenco 2) riproduce - con effetto di includerle nella normazione espressamente dettata dal provvedimento - le tabelle presentate presso la V Commissione della Camera dei deputati dal Ministro dell'economia e delle finanze nella seduta del 6 ottobre 2004, in cui venivano individuati i risparmi di spesa, distintamente per ciascun Ministero e tra le due categorie economiche degli investimenti fissi lordi

Quanto alle caratteristiche tecnico-contabili della misura, che determina, per ciascun anno del triennio 2005-2007, un limite del 2% all'incremento della spesa 2004 delle amministrazioni pubbliche, è stata già osservata (Cfr. Nota di lettura n. 120 di questo Servizio, novembre 2004), sul piano legislativo-contabile, sia per la norma relativa al solo bilancio dello Stato che per quella relativa all'intero comparto della P.A., la innovatività della misura, connessa al diverso rapporto che si instaura, nel governo della spesa, tra fattore legislativo e connesso processo di quantificazione degli stanziamenti in bilancio, il che rende opportune alcune osservazioni di carattere generale e metodologico.

In particolare si ricordano qui, sul piano della tecnica contabile, tre questioni già sollevate.

Anzitutto, il metodo della prospettazione dei quadri tendenziali su cui poi incidere con le varie manovre annuali ed infraannuali nasce dalla estensione della portata del comma 3 dell'articolo 81 della Costituzione (in base al quale il bilancio deve essere costruito tenendo conto della legislazione vigente) ai quadri di finanza pubblica allargata, a seguito dell'ampliarsi degli obiettivi e dei vincoli internazionali in materia, oltre che del passaggio di un sistema di finanza pubblica accentrata ad uno di finanza progressivamente decentrata. Tale metodo è peraltro codificato (oltre che per il bilancio dello Stato, annuale e pluriennale) anche per la costruzione dei quadri della P.A. (su cui verte la norma del comma 5 citato) dall'articolo 3 della legge 468 del 1978, in base al quale la prima componente del DPEF è quella che descrive i quadri tendenziali basati sul criterio della legislazione vigente.

Data questa premessa, l'effetto della nuova metodologia, se anche contabilmente basata su una variazione accrescitiva su una base storica (preconsuntivo 2004) (che dovrebbe coincidere con la colonna relativa al 2004 della tab. 15 della *Relazione Previsionale e Programmatica*, sezione II), non può che sostanzialmente risolversi nella riduzione da apportare agli andamenti tendenziali a seguito delle revisioni normative e contabili del quadro a legislazione vigente contenute nel ddl finanziaria. Come conferma sia il citato elenco 2 allegato alla legge finanziaria, riferito alle riduzioni riguardanti le categorie interessate, sia la 1^a Nota di variazioni approvata dalla Camera dei deputati, da un punto di vista metodologico si tratta, in sostanza, da un lato di una riduzione di spesa discrezionale rispetto alla legislazione vigente e dall'altro, nella misura in cui viene ridotta la sola spesa discrezionale, di un tipo di manovra alternativa rispetto ad una diretta riduzione in bilancio degli stanziamenti interessati, che avrebbe determinato l'entità dell'apporto del bilancio alla definizione della correzione dei conti pubblici (per la parte relativa ai fattori legislativi, l'alternativa sarebbe stata l'uso dello strumento della tabella E del ddl finanziaria).

In secondo luogo, sulla scorta di quanto già osservato in merito alla Nota di aggiornamento al DPEF, ai fini della congruità della tenuta di un tale limite per la P.A.,

e dei consumi intermedi, previsti dalla relazione tecnica in riferimento alla misura in parola. Successivamente, in data 29 ottobre, è stato trasmesso alla Camera dei deputati dal Governo il relativo dettaglio a livello di UPB, rinvenibile in via definitiva nella 1^o Nota di variazioni approvata presso la Camera dei deputati nel dettaglio per capitoli.

sarebbe stato opportuno chiarire i supporti normativi che giustificano tale limitazione come attendibile *ex post* all'atto dell'approvazione degli strumenti di cui alla manovra. Ciò tenuto conto essenzialmente della struttura della spesa pubblica, largamente condizionata cioè dalla componente legata alla quota obbligatoria, a fronte di un criterio di crescita della spesa della P.A. che implica in sostanza la trasformazione di tutta la spesa in un tetto. L'affidabilità del risultato di un tale criterio sembra dunque connessa ad una efficace e dettagliata base normativa (in termini di interventi comportanti sia modifiche sostanziali sia espliciti meccanismi di monitoraggio sia un adeguato apparato sanzionatorio), con riferimento anche ai meccanismi di spesa decentrata.

Va poi rilevato in terzo luogo che la novità di una norma che esprime un obiettivo (vincolante) in termini di contabilità non finanziaria, bensì economica, va valutata anche alla luce del grado di certezza che offre in sede revisionale tale tipo di contabilità che al momento sembra più adatta a permettere la ricostruzione *ex-post* dei risultati di una gestione, con inevitabili aggiustamenti sulla base dell'esigenza di rispetto dei criteri di contabilità europea ed anche per rendere raffrontabili i risultati dei diversi paesi, che non a rappresentare un criterio di previsione e di gestione.

Quanto poi alla scelta di concentrare le riduzioni per il bilancio dello Stato sulle sole categorie riferite ai "consumi intermedi" e "investimenti fissi lordi", va ricordato, comunque, che l'esclusione formale, sulla base dell'allegato alla norma in questione, di categorie diverse dalle due menzionate veniva basata nella RT sulla circostanza per cui il relativo andamento a legislazione vigente, pur considerati gli effetti del ddl finanziaria era già in linea con la regola di crescita del 2%.

Va osservato peraltro che, a differenza delle altre categorie in cui sono ripartiti gli stanziamenti del bilancio dello Stato, i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi presentano effettivamente una prevalenza degli stanziamenti discrezionali rispetto a quelli giuridicamente obbligatori.

Un'altra questione più tecnica era poi legata al fatto che nella definizione degli stanziamenti da sottoporre alla regola dell'incremento del 2% il predetto comma 8 della legge finanziaria fa riferimento al concetto di stanziamento avente "impatto diretto" sul conto economico consolidato della pubblica amministrazione, che costituisce una definizione riferita alla contabilità economica e non alla contabilità finanziaria, che è invece il quadro metodologico di riferimento nella costruzione del bilancio a legislazione vigente, di cui al comma 8, che, come accennato, riguarda il solo bilancio dello Stato.

E' stato poi rilevato da questo Servizio che la nuova metodologia di formazione dei conti pubblici, per la parte riferita alla previsione di un tetto alla crescita della spesa, andrebbe valutata alla luce della *ratio* e del dettato della riforma della struttura del bilancio di cui alla legge n. 94 del 1997. Il significato di tale legge, che fa corpo con legge di contabilità più ampia, è stato anche - come dimostrano gli articoli 2, comma 4-quater, e 4-bis - di correlare, al di là di una visione meramente incrementale, la spesa del bilancio dello Stato

agli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello di servizi e di interventi (la cui indicazione deve essere infatti contenuta nelle note preliminari di ciascun stato di previsione). Infatti, in sede di formazione del bilancio, il Ministro dell'economia formula previsioni di stanziamenti in base agli obiettivi e ai programmi di ciascun dicastero, valutando gli oneri, oltre che delle funzioni e dei servizi istituzionali, anche dei programmi e dei progetti presentati dall'amministrazione interessata. Anche nella stessa valutazione circa il mantenimento dei residui il Ministro dell'economia è chiamato a tener conto dello stato di attuazione dei programmi

La previsione di spesa dunque dovrebbe essere costruita sulla base di una certa previsione di offerta di servizi ed interventi, ossia tenuto conto degli obiettivi e dei programmi dell'operatore-Stato.

Altro profilo di criticità della nuova metodologia emergeva anche circa la compatibilità dei risparmi previsti con i programmi di spesa delle singole amministrazioni, nel senso della loro piena ed effettiva realizzabilità in coerenza con gli interventi dapprima pianificati¹⁶.

Vanno qui evidenziate le implicazioni a livello di procedure parlamentari derivanti dalla descritta norma contenuta nel ddl finanziaria in termini di stanziamenti interpretati come riferiti alle categorie (classificazione economica). Allo stato attuale della prospettazione dei dati riferiti al bilancio di previsione dello Stato emerge infatti la difficoltà di collegare direttamente le u.p.b. alle categorie, se non attraverso il riferimento mediato ai capitoli.

Un particolare problema procedurale connesso alla "regola del 2 per cento" si è posto infatti con riferimento all'emendabilità dell'elenco allegato all'articolo 3 del ddl finanziaria nel testo trasmesso dalla Camera (attuale elenco 2 allegato all'articolo 1, comma 8). Si tratta dell'elenco delle

¹⁶ In tale senso, nel corso della prima lettura venivano fornite delucidazioni dal Governo secondo cui sarebbero risultati infondati i timori di interruzioni o ritardi nel completamento dei programmi già avviati per effetto del vincolo alla crescita della spesa, tenuto conto che le Amministrazioni, avendo partecipato collegialmente alla predisposizione della manovra strutturale a decorrere dal 2005, sarebbero state in grado di adeguare i programmi alle risorse disponibili, orientando così, nel modo più idoneo, le riduzioni programmate. Cfr. documento depositato presso la V Commissione della Camera dei deputati, richiamato in CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 19 ottobre 2004, resoconto stenografico.

riduzioni di stanziamenti discrezionali non aventi natura obbligatoria, conseguenti all'applicazione della suddetta regola a norma del citato articolo, riduzione di bilancio che viene effettuata a livello di categorie economiche: come già riportato, quelle interessate sono, in particolare, la Categoria 21 (Investimenti fissi lordi) e la Categoria 2 (Consumi intermedi). Tale elenco era stato inserito in allegato al citato articolo nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati.

Il problema che si è posto concerneva il trattamento procedurale da riservare a detto elenco, in riferimento sia alla tecnica emendativa sia alla sede di presentazione degli emendamenti.

Con riferimento al primo aspetto, è venuta in evidenza una contraddizione tra l'impostazione del citato elenco - strutturato, come riportato, a livello aggregato di categorie per singolo Ministero (e ciò nonostante il tenore testuale dell'articolo 3 facesse riferimento genericamente agli "stanziamenti" di bilancio, lasciando quindi impregiudicata la questione del livello di dettaglio su cui impostare l'elenco) - e l'emendabilità del bilancio a livello di singola UPB, richiesta dalla legge di contabilità.

Al riguardo, tenuto conto che con la 1^a Nota di variazioni conclusiva dell'esame della Camera si sarebbe avuta la traduzione di tali riduzioni a livello di singola UPB, che sarebbero così risultate individuabili in quanto interessate dalla riduzione, la soluzione adottata è consistita nel ritenere coerenti con la legge di contabilità emendamenti formulati in riferimento alle UPB (cfr. all. 9). Si tratta di una soluzione che, sia pur conforme sul piano giuridico al vincolo di emendabilità al livello disaggregato della UPB, presenta però un certo grado di problematicità dal punto di vista attuativo,

dato che al livello attuale di informativa manca il raccordo diretto tra UPB e categorie se non a livello indiretto attraverso la decostruzione di queste ultime per capitolo e successiva ricostruzione per UPB (si tralascia in questa sede il problema di definire le categorie interessate a riduzioni della spesa discrezionale, potenzialmente più ampie delle sole due considerate nell'elenco). Con tale soluzione rimane comunque che il vaglio parlamentare per singolo emendamento continua a riferirsi tra l'altro al consueto criterio dell'intaccamento o meno della quota obbligatoria, di cui all'allegato 8 dello stato di previsione di ciascun ministero.

Circa il secondo problema (sede in cui presentare l'emendamento), la questione ha aspetti egualmente controversi.

Da un lato, si poteva sostenere che, discendendo la variazione di bilancio da una norma di legge finanziaria, per i vincoli di cui all'articolo 129, comma 3, del Regolamento comunque si sarebbe dovuto presentare l'emendamento al ddl finanziaria e quindi nella sede della Commissione bilancio. In tale ipotesi però l'accoglimento di uno o più emendamenti non si sarebbe tradotto in una variazione formale dello stampato del ddl finanziaria, che non faceva riferimento infatti a UPB (essendo il predetto allegato strutturato per categoria). L'approvazione dell'emendamento avrebbe costituito dunque solo un impegno giuridico per il governo a conformare in tal modo la Nota di variazioni da presentare al termine della sessione al Senato della Repubblica.

Dall'altro lato, si poteva sostenere che, configurandosi di fatto l'articolo 3 della "finanziaria" come una sorta di "delega" al governo a variare il bilancio di conseguenza (secondo le specificazioni contenute nella Nota di variazioni), con un elevato margine di discrezionalità nella

scelta del *quantum* dello stanziamento oggetto di riduzione, la conseguente variazione di bilancio avrebbe dovuto essere emendata nella sede delle Commissioni di merito, per quanto riguarda il ddl di bilancio, nell'ambito ovviamente di ciascun dicastero. A sostegno di questa seconda tesi giocava anche il fatto che comunque nella sessione di bilancio emendamenti approvati da Commissioni di merito diverse dalla 5^a confluiscono nell'ambito della competenza di quest'ultima, cui rimangono peraltro riservate le competenze in ordine ad emendamenti orizzontali tra ministeri.

In ogni caso sarebbe rimasto poi fermo che gli emendamenti devono evitare di decrementare stanziamenti di parte capitale per finanziare minori riduzioni di spesa corrente e che l'obiettivo finale dell'entità della riduzione rispetto alla legislazione vigente deve consentire di realizzare la crescita massima del 2% di cui all'*ex-articolo* 3 (ora 1, comma 8).

In conclusione, tenuto conto che l'allegato richiamato è riferito alle categorie e fermo rimanendo il principio che il voto, sulla base della legge di contabilità, deve essere espresso per UPB, la soluzione concretamente adottata relativamente al voto dell'articolo 3¹⁷ (cfr. all. 9) è stata nel senso dell'ammissibilità di emendamenti - da presentare in 5^a Commissione - riferiti alle categorie, sia pure con il vincolo della non dequalificazione della spesa e dell'effetto di una crescita complessiva delle due categorie interessate del 2%, indicando eventualmente le UPB di riferimento desumendole dalla 1^a Nota di variazioni (che riporta anche il dettaglio per capitoli, risultati variati in applicazione della norma in questione).

¹⁷ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25 novembre 2004.

Naturalmente, in caso di approvazione, l'emendamento si sarebbe tradotto, oltre che in una modifica degli importi della categoria interessata di cui all'elenco 2, in una coerente modifica della Nota di variazioni finale da approvarsi da parte del Senato.

Sul pianto più generale, data la innovatività della descritta tecnica di costruzione della spesa, se essa dovesse trovare conferma negli anni a venire non è difficile prevedere che si potrebbero approfondirne alcune conseguenze procedurali, tra cui la cogenza della valutazione di inammissibilità per emendamenti che, nel corso dell'*iter*, dopo l'approvazione delle norma a supporto della regola di crescita, dovessero determinare, ancorché con copertura finanziaria, tassi di crescita della spesa o di alcune sue categorie superiori rispetto all'obiettivo fissato in norma.

4. I provvedimenti collegati di sessione nell'esperienza recente

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

In particolare, sull'argomento dei provvedimenti collegati "fuori sessione", va segnalato come né il DPEF 2005-2008 né le relative risoluzioni di approvazione abbiano fornito indicazioni sulla previsione di disegni di legge di tal tipo, mentre la risoluzione di approvazione della Nota di aggiornamento da parte della Camera dei deputati ha impegnato il Governo a considerare come collegato il provvedimento destinato a contenere le misure di sostegno dello sviluppo, della competitività e del potere di acquisto, auspicandone l'approvazione entro il termine di approvazione della legge finanziaria.

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

Le tavole, divise in tre blocchi per ciascuno degli anni del triennio, riportano le entrate finali, le spese finali, il risparmio pubblico, il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato. Sono riportati, anzitutto, separatamente, i valori relativi alla proposta complessiva iniziale del Governo, (progetto di bilancio a legislazione vigente ed effetti del disegno di legge finanziaria), quindi, distintamente, le modifiche apportate dal Senato della Repubblica, divise tra la fase di Commissione e quella d'Assemblea (Nota di variazioni), e, per somma, nel quadro di sintesi, riferito alla seconda lettura, non più modificata, i valori relativi al testo definitivamente approvato, con il medesimo dettaglio.

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 2005, i saldi a seguito dell'esame seconda lettura da parte del Senato della Repubblica registrano un miglioramento di circa 476 mln di euro con riferimento al risparmio pubblico (di segno negativo) ed un peggioramento di 731 mln di euro con riguardo al saldo netto da finanziare e di circa 2.730 mln per al ricorso al mercato.

Sempre per il primo anno (2005) l'esame in terza lettura alla Camera ha visto un miglioramento ulteriore del risparmio pubblico di 13 per mln di euro, con un simmetrico miglioramento registrato sul saldo netto da finanziare e per il ricorso al mercato. Complessivamente, per il 2005, il risparmio pubblico migliora di circa 384 mln di euro, mentre il S.N.F. migliora di 349 mln di euro ed il ricorso al mercato peggiora di 1.652 mln di euro.

Nel complesso, riguardo al secondo e al terzo anno della manovra (2006 e 2007), l'esame parlamentare, con le modifiche introdotte, ha comportato, per un verso, un peggioramento del risparmio pubblico rispetto al dato iniziale (di segno negativo) per il 2006 pari a 301 mln di euro, a fronte di un miglioramento registrato nel SNF inizialmente previsto nello stesso anno (per 91 mln di euro), mentre il 2007 ha registrato un miglioramento di 118 mln di euro del risparmio pubblico iniziale (previsto di segno positivo) congiunto ad un miglioramento rispetto alle previsioni iniziali anche del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato (entrambe per 328 mln di euro).

NOTA DI VARIAZIONI 2005 - COMPETENZA

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB	MANOVRA	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
	2005	DLF		V Commiss.	Aula	
ENTRATE						
Tit. 1	348.073	4.995	353.068	-	-	353.068
Tit. 2	23.212	422	23.634	-	-	23.634
Tit. 3	1.942	7.000	8.942	-	-	8.942
<i>Entrate finali</i>	373.227	12.417	385.644	0	0	385.644
SPESE						
Tit. 1 (netto interessi)	315.937	6.683	322.620	297	- 202	322.715
<i>Interessi</i>	<i>72.702</i>	<i>- 1.500</i>	<i>71.202</i>	<i>-</i>	<i>10</i>	<i>71.212</i>
Tit. 2	44.884	- 4.069	40.815	- 271	- 900	39.644
<i>Spese finali</i>	433.523	1.114	434.637	26	1.092	433.571

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-17.354	234	17.120	-297	192	-17.225
--------------------	---------	-----	--------	------	-----	---------

Saldo netto da finanziare	-60.295	11.303	-48.993	26	1.092	-47.927
---------------------------	---------	--------	---------	----	-------	---------

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata	24.349	-	24.349	-	-	24.349
spesa	27.921	1.922	29.843	-	-	29.843

Ricorso al mercato	-243.479	9.381	-234.098	-26	1.092	-233.032
--------------------	----------	-------	----------	-----	-------	----------

NOTA DI VARIAZIONI 2006
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2006	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
				V Commiss.	Aula	
Entrate						
Tit. 1	365.175	2.633	367.809	-	-	367.809
Tit. 2	23.821	430	24.251	-	-	24.251
Tit. 3	1.867	-	1.867	-	-	1.867
Entrate finali	390.864	3.063	393.927			393.927
Spese						
Tit. 1	391.675	1.149	392.824	297	-	393.121
Tit. 2	48.306	- 6.345	41.961	- 286	- 722	40.953
Spese finali	439.981	5.196	434.785	11	- 722	434.073
- di cui:						
Interessi	72.509	- 1.500	71.009	-	-	71.009

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

- 2.679	1.914	- 764	- 297	-	- 1.061
---------	-------	-------	-------	---	---------

Saldo netto

da finanziare

- 49.117	8.259	- 40.858	- 11	722	- 40.146
----------	-------	----------	------	-----	----------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.349	-	24.349	-	-	24.349
spesa	27.921	-	27.921	-	-	27.921

Ricorso

al mercato

- 231.307	8.259	223.048	- 11	722	- 222.336
-----------	-------	---------	------	-----	-----------

NOTA DI VARIAZIONI 2007
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2007	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
				V Commiss.	Aula	
Entrate						
Tit. 1	379.538	3.035	382.573	-	-	382.573
Tit. 2	25.135	430	25.565	-	-	25.565
Tit. 3	867	-	867	-	-	867
<i>Entrate finali</i>	405.540	3.465	409.006			409.006
Spese						
Tit. 1	394.941	1.207	396.149	297	- 168	396.277
Tit. 2	31.313	5.859	37.171	- 290	- 363	36.518
<i>Spese finali</i>	426.254	7.066	433.320	6	531	432.795
- di cui:						
Interessi	72.457	- 1.500	70.957			70.957

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	9.732	2.258	11.990	297	168	11.861
-----------------------	-------	-------	--------	-----	-----	--------

Saldo netto da finanziare	- 20.714	- 3.601	- 24.314	- 6	531	- 23.789
------------------------------	----------	---------	----------	-----	-----	----------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.349	-	24.349	-	-	24.349
spesa	27.525	-	27.525	-	-	27.525

Ricorso al mercato	- 202.496	3.601	- 206.096	6	531	- 205.571
-----------------------	-----------	-------	-----------	---	-----	-----------

QUADRO DI SINTESI
BILANCIO 2005 - COMPETENZA
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di €uro)

	DLB 2005 note precedenti	Emendamenti		Bilancio integrato
		V. Commiss	Aula	
ENTRATE				
Tit. 1	353.068	- 2.960	585	350.694
Tit. 2	23.634	1.930	70	25.634
Tit. 3	8.942	-	-	8.942
<i>Entrate finali</i>	385.644	- 1.030	655	385.270
SPESE				
interessi)	322.715	- 1.221	313	321.807
<i>Interessi</i>	<i>71.212</i>	<i>3</i>	<i>55</i>	<i>71.270</i>
Tit. 2	39.644	873	333	40.850
<i>Spese finali</i>	433.570	- 345	701	433.927

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	17.225	188	287	- 16.749
Saldo netto da finanziare	47.926	685	- 46	48.657

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.349	-	-	24.349
spesa	29.843	-	2.000	31.843

Ricorso al mercato	233.032	- 685	- 2.046	- 235.762
-----------------------	---------	-------	---------	-----------

QUADRO DI SINTESI

BILANCIO 2006

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2006 precedenti note	Emendamenti		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
Entrate				
Tit. 1	367.809	- 2.427	23	365.404
Tit. 2	24.251	- 64	50	24.237
Tit. 3	1.867	-	-	1.867
Entrate finali	393.927	- 2.491	73	391.509
Spese				
Tit. 1	393.121	- 2.474	59	390.706
Tit. 2	40.953	- 486	131	41.570
Spese finali	434.074	- 1.988	190	432.276
- di cui:				
Interessi	71.009	3	35	71.067

Risultati differenziali

Risparmio

 pubblico

	1.061	17	14	1.065
--	-------	----	----	-------

Saldo netto
da finanziare

	40.147	503	117	40.767
--	--------	-----	-----	--------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.349	-	-	24.349
spesa	27.921	-	-	27.921

Ricorso
al mercato

	- 222.336	- 503	- 117	- 222.957
--	-----------	-------	-------	-----------

QUADRO DI SINTESI

BILANCIO 2007

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2007 precedenti note	Emendamenti		Bilancio integrato
		V. Commiss.	Aula	
Entrate				
Tit. 1	382.573	- 2.437	27	380.163
Tit. 2	25.565	- 64	50	25.551
Tit. 3	867	-	-	867
Entrate finali	409.006	- 2.501	77	406.582
Spese				
Tit. 1	396.278	- 2.745	73	393.606
Tit. 2	36.518	242	201	36.961
Spese finali	432.796	2.502	274	430.568
- di cui:				
Interessi	70.957	2	55	71.014

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	11.860	243	4	12.108
Saldo netto da finanziare	- 23.790	1	197	- 23.986

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.349	-	-	24.349
spesa	27.525	-	-	27.525

Ricorso al mercato	205.572	1	197	205.768
-----------------------	---------	---	-----	---------

QUADRO DI SINTESI

BILANCIO 2005 - COMPETENZA
al netto delle regolazioni contabili e debitorie
(valori espressi in milioni di €uro)

	DLB 2005 + note precedenti	Emendamenti		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
ENTRATE				
Tit. 1	350.694	- 7	-	350.687
Tit. 2	25.634	-	-	25.634
Tit. 3	8.942	-	-	8.942
<i>Entrate finali</i>	385.270	-7	0	385.263
SPESE				
Tit. 1 (netto interessi)	321.807	- 20	-	321.787
<i>Interessi</i>	<i>71.270</i>	-	-	<i>71.270</i>
Tit. 2	40.850	-	-	40.850
<i>Spese finali</i>	433.927	- 20	-	433.907

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	-16.749	13	0	-16.736
-----------------------	----------------	-----------	----------	----------------

Saldo netto da finanziare	-48.657	13	0	-48.644
------------------------------	----------------	-----------	----------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.349	-	-	24.349
spesa	31.843	-	-	31.843

Ricorso al mercato	-235.762	13	0	-235.749
-----------------------	-----------------	-----------	----------	-----------------

QUADRO DI SINTESI

BILANCIO 2006

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2006 + precedenti note	Emendamenti		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
Entrate				
Tit. 1	365.404	- 20	-	365.384
Tit. 2	24.237		-	24.237
Tit. 3	1.867	-	-	1.867
Entrate finali	391.509	- 20	-	391.489
Spese				
Tit. 1	390.706	- 20	-	390.686
Tit. 2	41.570		-	41.570
Spese finali	432.276	- 20	-	432.256
- di cui:				
Interessi	71.067	-	-	71.067

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	- 1.065	-	-	- 1.065
Saldo netto da finanziare	- 40.767	-	-	- 40.767

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.349	-	-	24.349
spesa	27.921	-	-	27.921

Ricorso al mercato	- 222.957	-	-	- 222.957
-----------------------	-----------	---	---	-----------

QUADRO DI SINTESI

BILANCIO 2007

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2007 + precedenti note	Emendamenti		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
Entrate				
Tit. 1	380.163	- 20	-	380.143
Tit. 2	25.551	-	-	25.551
Tit. 3	867	-	-	867
Entrate finali	406.582	- 20	-	406.562
Spese				
Tit. 1	393.606	- 20	-	393.586
Tit. 2	36.961	-	-	36.961
Spese finali	430.568	- 20	-	430.548
- di cui:				
Interessi	71.014	-	-	71.014

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	12.108	-	-	12.108
Saldo netto da finanziare	- 23.986	-	-	- 23.986

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.349	-	-	24.349
spesa	27.525	-	-	27.525

Ricorso al mercato	- 205.768	-	-	- 205.768
-----------------------	------------------	---	---	------------------

ARCHIVIO PROCEDURALE

(ALLEGATI)

Allegato n. 1

**DPEF 2005-2008 (DOC. LVII, N. 4)
Risoluzione approvata il 3 agosto 2004**

La Camera,

Metodi e procedure per la decisione di bilancio

(omissis)

impegna il Governo:

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

1. ad integrare ove necessario con la presentazione di una Nota di aggiornamento del Documento nel mese di settembre, il quadro degli elementi di ordine quantitativo concernenti, in particolare, in particolare, l'evoluzione programmatica delle entrate e delle uscite del conto economico delle amministrazioni pubbliche e il quadro generale riassuntivo del bilancio programmatico dello Stato per il triennio 2005-2007, nonché il quadro degli indirizzi concernenti le conseguenti politiche dell'entrata e della spesa, dopo un approfondito confronto con autonomie territoriali e le parti sociali;
2. a mantenere, nella definitiva della manovra di bilancio per il 2005, la linea di una impostazione prudentiale delle previsioni relative agli andamenti tendenziali e delle variabili macroeconomiche adottata con il Documento;
3. a definire il complesso degli interventi che costituiranno la manovra per l'anno 2005 in termini tali da realizzare una progressiva riduzione della pressione fiscale ed un contenimento della spesa pubblica.
4. ad affidare alla legge finanziaria le determinazioni volte a consentire il rispetto dei saldi di bilancio nonché le regolazioni di carattere quantitativo in materia tributaria e gli interventi necessari per definire il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ferme restando la possibilità di adottare, per la definizione della manovra, provvedimenti collegati che dovranno avere carattere omogeneo;
5. ad aprire un tavolo di confronto con gli enti locali, in preparazione della legge finanziaria, anche ai fini di una verifica delle regole del Patto di stabilità interno che distingua gli enti territoriali virtuosi anche in relazione alla loro struttura di debito e di spesa;

6. a organizzare il testo della legge finanziaria in parti omogenee, tutte rigorosamente corrispondenti al suo contenuto tipico, evitando, in particolare, l'inserimento di norme ordinamentali ovvero di carattere localistico o microsettoriale;
7. a promuovere la tempestiva conclusione del lavoro istruttorio della commissione per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e a sottoporre ai più presto al Parlamento la relazione volta a dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione che comporterà automaticamente una maggiore responsabilità per gli enti territoriali anche ai fini del contrasto all'evasione fiscale;
8. ad adottare le misure, anche normative, per promuovere una armonizzazione dei dati relativi alla finanza pubblica elaborati dalle diverse istituzioni competenti in modo da garantire una tempestiva interruzione sugli andamenti e sulle tendenze;
9. a definire metodi e procedure cogenti in ordine alla effettiva realizzazione e al rafforzamento dell'efficacia del controllo di gestione e alla valutazione della spesa pubblica nei suoi aspetti qualitativi, con riferimento all'efficienza delle scelte adottate, anche attraverso l'uso di meccanismi sanzionatori e premiali;
10. ad impegnarsi con determinazione in seno all'Unione europea per il rafforzamento, nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, delle azioni di sostegno allo sviluppo e all'innovazione;

Obiettivi della politica di bilancio:

B) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario e l'articolazione della manovra finanziaria per l'anno 2005

1. a conseguire un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni attualmente definiti nelle competenti sedi comunitarie, risulti pari al 2,7% del PIL nel 2005, al 2,2% nel 2006, all'1,7% nel 2007 e all'1,2% nel 2008, fermo restando che gli interventi di riduzione della spesa corrente non incideranno sui settori della sicurezza, dei servizi sociali, della scuola e della sanità;
2. a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario, 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 e in un valore non superiore, per il 2005 a 51.500 milioni di euro, e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi

programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 47.000 milioni di euro per il 2006 e a 43.000 milioni di euro per il 2007;

4. a perseguire, ove possibile, un ulteriore miglioramento del livello del saldo, all'uopo aumentando il livello di riduzione della spesa relativa al settore statale rispetto a quella afferente la P.A., ed in ogni caso privilegiando, nel perseguire tale obiettivo, strumenti di riduzione della spesa nell'obiettivo politico primario della riduzione fiscale;
5. a mantenere il fabbisogno del settore statale entro il limite del 4,2% del PIL previsto, per il 2005, del 3,9% per il 2006, del 3,1% per il 2007 e del 3,2% per il 2008;
6. a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 104,1% nel 2005, al 101,9% nel 2006 al 99,3% nel 2007 ed al 98,1% nel 2008;
7. per conseguire gli obiettivi sopra richiamati, a porre in essere le misure correttive prospettate dal documento. di ammontare complessivo, per l'anno 2005, di 24 miliardi di euro, di cui almeno 17 derivanti da misure di carattere strutturale;

Obiettivi di carattere macroeconomico.

C) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere macroeconomico:

1. a porre in essere gli interventi a sostegno dello sviluppo prospettati dal Documento al fine di garantire un tasso di crescita di PIL reale non inferiore al 2,1% nel 2005 e di favorirne un progressivo innalzamento negli anni successivi;
2. a perseguire l'obiettivo di una ulteriore crescita del tasso di occupazione e di una contestuale riduzione del tasso di disoccupazione nei termini indicati dal Documento, valutando la possibilità di un confronto con le parti sociali per potenziare il secondo livello di contrattazione, in modo da introdurre elementi di flessibilità nel sistema della contrattazione che risultino coerenti con la promozione della produttività, e confermando le politiche sociali fino ad ora perseguite;
3. ad adottare tutte le iniziative idonee a controllare le pressioni inflazionistiche, attraverso un'attenta politica basata su un puntuale monitoraggio dei prezzi e sui contenimento dei prezzi amministrati e delle tariffe. A tal fine si segnala l'esigenza di attivare tutte le iniziative tinte a contenere la dinamica dei prezzi, anche mediante accordi con le categorie della produzione, della distribuzione ed i rappresentanti dei consumatori e tenendo conto dei profili fiscali collegati a dinamiche eccessive di aumento;
4. a valorizzare, assicurandone l'integrale attuazione, gli strumenti normativi già posti in essere mediante gli interventi di carattere strutturale che hanno riguardato la riforma del mercato del lavoro, del diritto societario, dell'istruzione

e della scuola, della realizzazione delle opere infrastrutturali, del settore della previdenza, della gestione attiva e redditizia del patrimonio pubblico, e a rafforzarne l'efficacia attraverso ulteriori interventi che si muovano nella stessa logica, tra i quali si se la riforma della legge fallimentare e l'aggiornamento della disciplina a tutela del risparmio e per il rafforzamento e la modernizzazione del sistema finanziario, in modo da accrescere la reattività dell'economia italiana agli stimoli volti a promuoverne la crescita in modo da raggiungere livelli soddisfacenti di *performance*,

5. a privilegiare le misure idonee a colmare il divario nei confronti delle economie più dinamiche, incidendo in particolare sui fattori che possono promuovere una più intensa crescita della produttività, un più elevato tasso di innovazione del sistema produttivo e un recupero del vello di competiti del sistema stesso, attraverso:
 - il potenziamento delle infrastrutture materiali e immateriali; l'incentivazione alla ricerca e alla innovazione tecnologica;
 - la completa apertura del mercato interno con particolare riferimento ai servizi pubblici, nel rispetto della esigenze delle comunità locali ed alle professioni;
 - il recupero della produttività, attraverso la ripresa degli investimenti e l'aggiornamento dei processi produttivi;
 - l'adozione di misure, anche di carattere normativo, volte a favorire l'organizzazione delle piccole e medie imprese in reti;
 - la tutela dei prodotti italiani di qualità;
 - il sostegno dei settori ad alta tecnologia, in particolare a quelli aerospaziali e dell'elettronica;
6. quanto alle ulteriori fasi di attuazione della riforma del sistema fiscale, ad operare in modo selettivo e attento agli aspetti qualitativi in modo da privilegiare gli interventi in grado di assicurare i risultati più consistenti per quanto concerne il sostegno della domanda interna, in particolare operando sull'IRAP, con specifico riferimento alla riduzione del carico gravante sul fattore lavoro e sull'IRE, tenendo anche conto delle esigenze dei nuclei familiari più numerosi con presenza di anziani non autosufficienti e disabili, specie se percettori di un unico reddito, nonché delle giovani coppie per l'acquisto della prima casa;
7. a promuovere l'aggiornamento degli strumenti esistenti di incentivazione del sistema produttivo, anche ricorrendo a soluzioni innovative che consentano di ottimizzare interventi di sostegno a carico della finanza pubblica, comunque senza ridimensionare il flusso delle risorse a disposizione delle imprese. A tal fine, si dovrà definire la disciplina e organizzare l'operatività del Fondo rotativo per gli investimenti delle imprese, di cui si prevede l'istituzione, finalizzato alla

concessione di finanziamenti agevolati, maniera da migliorare i risultati rispetto al vigente sistema.

8. ad adottare opportune iniziative, volte al tempestivo rimborso ovvero allo smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese produttive nei confronti dell'erario;
9. a proseguire una gestione attiva del patrimonio pubblico in modo da conseguire una più elevata redditività del patrimonio immobiliare, dei crediti e delle partecipazioni azionarie;
10. ad assicurare un flusso adeguato di risorse a favore delle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno e delle aree di crisi dell'intero Paese, per favorirne la competitività, cui si accompagna una accurata verifica dell'efficacia degli strumenti esistenti provvedendo al rifinanziamento del fondo per le aree sottoutilizzate e alla revisione ed al rafforzamento degli strumenti di sostegno in essere;
11. ad assumere tutte le iniziative volte a garantire che nel negoziato in corso in sede europea sulle prospettive finanziarie e sulla riforma delle politiche di coesione, non siano ridimensionate le risorse destinate alle aree in ritardo di sviluppo e ad assicurare la fruizione di un regime di *phasing-out* alle regioni in uscita dall'obiettivo 1;
12. ad avviare un intenso programma di sburocratizzazione attraverso la semplificazione delle procedure amministrative che riduca gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese;
13. ad assicurare le condizioni per una concorrenza leale, rafforzando gli strumenti di prevenzione e di controllo per l'emersione del sommerso e per il contrasto alle attività illegali mediante il potenziamento dei presidi volti ad impedire l'immissione nel mercato di produzioni realizzate, sia all'interno che all'estero, in violazione della normativa doganale e di quella relativa alla proprietà intellettuale, compreso il contrasto alla criminalità organizzata che ha prodotto e continua a produrre un effetto depressivo sull'economia specialmente in alcune aree del paese.

Allegato n. 2

Nota aggiornamento al DPEF 2005-2008

(Doc. LVII, n. 4-bis)

Risoluzione approvata il 4 ottobre 2004

La Camera,

esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2005-2008, opportunamente presentata dal Governo soprattutto per assicurare la necessaria precisione nella definizione dei fattori che concorrono ai saldi;

tenuto conto che la Nota conferma il quadro macroeconomico e che, per quanto riguarda il PIL, il dato appare, alla luce delle ultime previsioni, ispirato a criteri di prudenzialità;

considerato che la Nota conferma al 2,7 per cento l'obiettivo da conseguire nell'anno 2005 per quanto concerne l'indebitamento netto della pubblica amministrazione;

per ottenere tale obiettivo, stante un andamento tendenziale dell'indebitamento stimato nel DPEF nella misura del 4,4 per cento, si prefigura una manovra correttiva basata su un rilevante contenimento della spesa pubblica;

ritenuto che il contenimento debba comunque essere effettuato in termini tali da essere sostenibile, sotto il profilo economico e per quanto concerne il buon andamento delle amministrazioni, e compatibile con la vigente disciplina contabile;

il tasso di crescita della spesa pubblica dovrebbe in particolare, risultare inferiore a quello delle entrate tributarie, le quali registrerebbero un aumento con tenuto, in relazione al tasso di inflazione programmato;

considerato che per i due anni successivi la Nota prefigura, rispetto alle indicazioni contenute nel DPEF, un ulteriore miglioramento dell'andamento del l'indebitamento netto;

rilevato che la manovra correttiva delineata dal disegno di legge finanziaria costituisce il necessario presupposto anche per l'individuazione degli spazi e delle condizioni per gli ulteriori interventi da assumere allo scopo di promuovere la competitività, lo sviluppo e la difesa del potere d'acquisto;

apprezzata la decisione del Governo di concentrare la manovra correttiva per il 2005 nell'ambito della legge finanziaria e di riservare ad un provvedimento specifico il complesso delle misure volte al sostegno dello sviluppo, della competitività del sistema produttivo nazionale e alla prosecuzione del processo di attuazione della riforma fiscale;

ribadita la necessità di un rigoroso rispetto delle regole relative alla sessione di bilancio, nel quadro della massima collaborazione, a questo fine, tra le diverse istituzioni;

approva la Nota di aggiornamento e impegna il Governo:

ad assumere tutte le iniziative idonee a realizzare le finalità indicate nella risoluzione di approvazione del DPEF per gli anni 2005-2008, individuando le risorse di parte corrente idonee ad assicurare la copertura degli interventi volti a favorire lo sviluppo, a promuovere la competitività del sistema produttivo nazionale e a pro seguire il processo di attuazione della riforma fiscale già a partire dal 1° gennaio 2005;

a considerare come collegato il provvedimento destinato a contenere le misure di sostegno dello sviluppo, della competitività e del potere d'acquisto, da approvarsi, auspicabilmente, entro il termine di approvazione della legge finanziaria.

(6-00098) (Nuova formulazione) - PERETTI, CASERO, CANELLI, BRICOLO.

Allegato n. 3

DPEF 2005-2008 (DOC. LVII, N. 4-*bis*)

Risoluzione approvata il 3 agosto 2004

Il Senato,

Metodi e procedure per la decisione di bilancio

(*omissis*)

impegna il Governo

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

1. ad integrare, ove necessario con la presentazione di una Nota di aggiornamento del Documento nel mese di settembre, il quadro degli elementi di ordine quantitativo concernenti, in particolare, l'evoluzione programmatica delle entrate e delle uscite del conto economico delle amministrazioni pubbliche e il quadro generale riassuntivo del bilancio programmatico dello Stato per il triennio 2005-2007, nonché il quadro degli indirizzi concernenti le conseguenti politiche dell'entrata e della spesa, dopo un approfondito confronto con le autonomie territoriali e le parti sociali;

2. a mantenere, nella definizione della manovra di bilancio per il 2005, la linea di una impostazione prudentiale delle previsioni relative agli andamenti tendenziali e delle variabili macroeconomiche adottata con il Documento

3. a definire il complesso degli interventi che costituiranno la manovra per l'anno 2005 in termini tali da realizzare una progressiva riduzione della pressione fiscale ed un contenimento della spesa pubblica;

4. ad affidare alla legge finanziaria le determinazioni volte a consentire il rispetto dei saldi di bilancio nonché le regolazioni di carattere quantitativo in materia tributaria e gli interventi necessari per definire il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ferma restando la possibilità di adottare, per la definizione della manovra, provvedimenti collegati che dovranno avere carattere omogeneo;

5. ad aprire un tavolo di confronto con gli enti locali, in preparazione della legge finanziaria, anche ai fini di una verifica delle regole del Patto di stabilità interno che distingua gli enti territoriali virtuosi anche in relazione alla loro struttura di debito e di spesa;

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

7. a promuovere la tempestiva conclusione del lavoro istruttorio dell'Alta commissione per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e a

sottoporre al più presto al Parlamento la relazione volta a dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione che comporterà automaticamente una maggiore responsabilità per gli enti territoriali anche ai fini del contrasto all'evasione fiscale;

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

9. a definire metodi e procedure cogenti in ordine alla effettiva realizzazione e al rafforzamento dell'efficacia del controllo di gestione e alla valutazione della spesa pubblica nei suoi aspetti qualitativi, con riferimento all'efficienza delle scelte adottate, anche attraverso l'introduzione di meccanismi sanzionatori e premiali;

10. ad impegnarsi con determinazione in seno all'Unione europea per il rafforzamento, nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, delle azioni di sostegno allo sviluppo e all'innovazione;

B) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario e l'articolazione della manovra finanziaria per l'anno 2005:

1. a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni attualmente definiti nelle competenti sedi comunitarie, risulti pari al 2,7% del PIL nel 2005, al 2 nel 2006, all'1,7% nel 2007 e all'1,2% nel 2008, fermo restando che gli interventi di riduzione della spesa corrente non incideranno sui settori della sicurezza, dei servizi sociali, della scuola e della sanità;

2. a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario, 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 2005, a 51.500 milioni di euro, e, per gli anni successivi, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 47.000 milioni di euro per il 2006 e a 43.000 milioni di euro per il 2007;

4. a perseguire, ove possibile, un ulteriore miglioramento del livello del saldo, all'uopo aumentando il livello di riduzione della spesa relativa al settore statale rispetto a quella afferente la P.A., ed in ogni caso privilegiando, nel perseguire tale obiettivo, strumenti di riduzione della spesa nell'obiettivo politico primario della riduzione fiscale;

5. a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 4,2% del PIL previsto per il 2005, del 3,9% per il 2006, del 3,1% per il 2007 e del 3,2% per il 2008;

6. a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 1 nel 2005, al 101,9% nel 2006, al 99,3% nel 2007 ed al 98,1% nel 2008;

7. per conseguire gli obiettivi sopra richiamati, a porre in essere le misure correttive prospettate dal Documento, di ammontare complessivo, per l'anno 2005, di 24 miliardi di euro, di cui almeno 17 derivanti da misure di carattere strutturale;

C) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere macroeconomico:

1. a porre in essere gli interventi a sostegno dello sviluppo prospettati dal Documento al fine di garantire un tasso di crescita del PIL reale non inferiore al 2,1% nel 2005 e di favorirne un progressivo innalzamento negli anni successivi;

2. a perseguire l'obiettivo di una ulteriore crescita del tasso di occupazione e di una contestuale riduzione del tasso di disoccupazione nei termini indicati dal Documento, valutando la possibilità di un confronto con le parti sociali per potenziare il secondo livello di contrattazione, in modo da introdurre elementi di flessibilità nel sistema della contrattazione che risultino coerenti con la promozione della produttività, e confermando le politiche sociali fino ad ora perseguite;

3. ad adottare tutte le iniziative idonee a controllare le pressioni inflazionistiche, attraverso un'attenta politica basata su un puntuale monitoraggio dei prezzi e sul contenimento dei prezzi amministrati e delle tariffe. A tal fine si segnala l'esigenza di attivare tutte le iniziative atte a contenere la dinamica dei prezzi, anche mediante accordi con le categorie della produzione, della distribuzione ed i rappresentanti dei consumatori e tenendo conto dei profili fiscali collegati a dinamiche eccessive di aumento;

4. a valorizzare, assicurandone l'integrale attuazione, gli strumenti normativi già posti in essere mediante gli interventi di carattere strutturale che hanno riguardato la riforma del mercato del lavoro, del diritto societario, dell'istruzione e della scuola, della realizzazione delle opere infrastrutturali, del settore della previdenza, della gestione attiva e redditizia del patrimonio pubblico, e a rafforzarne l'efficacia attraverso ulteriori interventi che si muovano nella stessa logica, tra i quali si segnalano la riforma della legge fallimentare e l'aggiornamento della disciplina a tutela del risparmio e per il rafforzamento e la modernizzazione del sistema finanziario, in modo da accrescere la reattività dell'economia italiana agli stimoli volti a promuoverne la crescita in modo da raggiungere livelli soddisfacenti di performance;

5. a privilegiare le misure idonee a colmare il divario nei confronti delle economie più dinamiche, incidendo in particolare sui fattori che possono promuovere una più intensa crescita della produttività, un più elevato tasso di innovazione del sistema produttivo e un recupero del livello di competitività del sistema stesso, attraverso:

il potenziamento delle infrastrutture materiali e immateriali;

l'incentivazione alla ricerca e alla innovazione tecnologica;

la completa apertura del mercato interno con particolare riferimento ai servizi pubblici, nel rispetto delle esigenze delle comunità locali ed alle professioni;

il recupero della produttività, attraverso la ripresa degli investimenti e l'aggiornamento dei processi produttivi;

l'adozione di misure, anche di carattere normativo, volte a favorire l'organizzazione delle piccole e medie imprese in reti;

la tutela dei prodotti italiani di qualità;

il sostegno dei settori ad alta tecnologia, in particolare a quelli aerospaziali e dell'elettronica;

6. quanto alle ulteriori fasi di attuazione della riforma del sistema fiscale, ad operare in modo selettivo e attento agli aspetti qualitativi, in modo da privilegiare gli interventi in grado di assicurare i risultati più consistenti per quanto concerne il sostegno della domanda interna, in particolare operando sull'IRAP, con specifico riferimento alla riduzione del carico gravante sul fattore lavoro e sull'IRE, tenendo anche conto delle esigenze di equità per i nuclei familiari, in particolare per quelli più numerosi, con presenza di anziani non autosufficienti e disabili, specie se percettori di un unico reddito, nonché delle giovani coppie per l'acquisto della prima casa;

7. a promuovere l'aggiornamento degli strumenti esistenti di incentivazione del sistema produttivo, anche ricorrendo a soluzioni innovative che consentano di ottimizzare gli interventi di sostegno a carico della finanza pubblica, comunque senza ridimensionare il flusso delle risorse a disposizione delle imprese. A tal fine, si dovrà definire la disciplina e organizzare l'operatività del Fondo rotativo per gli investimenti delle imprese, di cui si prevede l'istituzione, finalizzato alla concessione di finanziamenti agevolati, in maniera da migliorare i risultati rispetto al vigente sistema;

8. ad adottare opportune iniziative, volte al tempestivo rimborso ovvero allo smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese produttive nei confronti dell'erario;

9. a proseguire una gestione attiva del patrimonio pubblico in modo da conseguire una più elevata redditività del patrimonio immobiliare, dei crediti e delle partecipazioni azionarie;

10. ad assicurare un flusso adeguato di risorse a favore delle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno e delle aree di crisi dell'intero Paese, per favorirne la competitività, cui si accompagna una accurata verifica dell'efficacia degli strumenti esistenti provvedendo al rifinanziamento del fondo per le aree sottoutilizzate e alla revisione ed al rafforzamento degli strumenti di sostegno in essere;

11. ad assumere tutte le iniziative volte a garantire che nel negoziato in corso in sede europea sulle prospettive finanziarie e sulla riforma delle politiche di coesione, non siano ridimensionate le risorse destinate alle aree in ritardo di sviluppo e ad assicurare la fruizione di un regime di phasing-out alle Regioni in uscita dall'obiettivo 1;

12. ad avviare un intenso programma di sburocratizzazione attraverso la semplificazione delle procedure amministrative che riduca gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese;

13. ad assicurare le condizioni per una concorrenza leale, rafforzando gli strumenti di prevenzione e di controllo per l'emersione del sommerso e per il contrasto alle attività illegali mediante il potenziamento dei presidi volti ad impedire l'immissione nel mercato di produzioni realizzate, sia all'interno che all'estero, in violazione della normativa doganale e di quella relativa alla proprietà intellettuale, compreso il contrasto alla criminalità organizzata che ha prodotto e continua a produrre un effetto depressivo sull'economia specialmente in alcune aree del Paese.

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

EMENDAMENTO ALLA PROPOSTA DI RISOLUZIONE N. 2

2.1

EUFEMI

Approvato

Alla lettera C), numero 5, dopo il quinto capoverso aggiungere il seguente:

«sostenere la competitività del settore agricolo, agroalimentare e ittico»

Allegato n. 4

Nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008

(Doc. LVII, n. 4-bis)

Risoluzione approvata dal Senato il 6 ottobre 2004

(6-00064) n. 1

SCHIFANI, NANIA, D'ONOFRIO, PIROVANO, CRINO', DEL PENNINO.

Il Senato,

esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2005-2008;

rilevato l'impegno del Governo a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica con strumenti adeguati rispetto alla situazione economica nazionale, approva la Nota di aggiornamento con i relativi obiettivi e impegna il Governo ad operare affinché le politiche di riforme strutturali da intraprendere siano orientate al rilancio dello sviluppo e dell'occupazione, con particolare riferimento al Mezzogiorno e alle aree sottoutilizzate del Centro Nord garantendo così la protezione degli strati più deboli della società e il miglioramento della competitività dell'economia italiana nel contesto economico internazionale.

Allegato n. 5

**PARERE DELLA V COMMISSIONE AL PRESIDENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI AI SENSI
DELL'ARTICOLO 120, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO**

(seduta del 6 ottobre 2004)

La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2005 (A.C. 5310) ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento; considerato che, sotto il profilo del rispetto dell'articolo 11, commi 5 e 6, della legge n. 468 del 1978:

il provvedimento reca un complesso di interventi con finalità correttive volti a garantire, per l'anno 2005, il conseguimento dell'obiettivo dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione nella misura del 2,7 per cento;

con riferimento al prospetto di copertura del provvedimento, gli interventi correttivi dovrebbero comportare, nell'anno 2005, nuove o maggiori entrate per un importo stimato in 6.322 milioni di euro e riduzioni di spese correnti per un ammontare quantificato in 3.220 milioni di euro;

una parte significativa delle risorse indicate per finalità di copertura dovrebbe essere assicurata dalla previsione del tetto del 2 per cento di incremento delle spese delle pubbliche amministrazioni e, in questo ambito, degli stanziamenti relativi al bilancio dello Stato;

appare indispensabile un'accurata verifica della adeguatezza e della sufficienza della strumentazione normativa allo scopo indicata, con particolare riferimento alle spese la cui entità è definita in base a fattori legislativi, vale a dire sulla base di stanziamenti fissati da disposizioni di legge o di quantificazioni determinate da meccanismi normativi;

è altresì indispensabile verificare puntualmente l'ambito di applicazione delle

disposizioni richiamate con riferimento alle considerazioni svolte nella relazione tecnica che circoscrive tale ambito alla sola categoria dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi, e alla precisazione fornita dal Ministro dell'economia e delle finanze, per cui si tratterebbe esclusivamente di spese discrezionali;

ai fini di una accurata verifica della portata delle disposizioni richiamate, che deve considerarne anche la sostenibilità sotto il profilo finanziario e relativamente al buon andamento delle amministrazioni interessate, è necessario che il Governo fornisca quanto prima ulteriori e più puntuali elementi di conoscenza che evidenzino le voci di spesa alle quali potrebbero applicarsi le misure di contenimento, analogamente a quanto già avvenuto in occasione dell'esame parlamentare del decreto-legge n. 168 del 2004, nel corso del quale il Governo trasmise un elenco dettagliato delle u.p.b. su cui intervenivano i tagli prospettati dal provvedimento;

tale documentazione dovrà in ogni caso essere predisposta nel più breve tempo possibile, in modo da consentire alle Commissioni di merito e alla Commissione bilancio di svolgere un'adeguata e consapevole istruttoria sui contenuti del provvedimento, e comunque entro la prossima settimana;

appare altresì necessario disporre di più dettagliati elementi di informazione per quanto concerne l'elenco delle eccedenze di spesa da coprire riportate, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978, nell'allegato 1, stante il fatto che in taluni casi l'elenco non fornisce gli estremi normativi del provvedimento di cui si dispone il rifinanziamento; la predisposizione di più puntuali informazioni al riguardo risponde ad una duplice esigenza: per un verso, si tratta di verificare la sussistenza dei requisiti che possano giustificare la qualificazione di eccedenze di spesa, alla luce del fatto che la disposizione di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978 intendeva assicurare una adeguata trasparenza, in sede di manovra di bilancio, nella evidenziazione dei maggiori oneri emersi nel corso dell'attuazione di provvedimenti di legge rispetto alle previsioni iniziali, anche in relazione alla connotazione in termini di regolazione debitoria di alcuni dei maggiori oneri

indicati nell'allegato 1. Per altro verso, occorre chiarire le ragioni per le quali, in assenza di correttivi alla normativa oggetto di rifinanziamento, e quindi sui fattori che determinano la dinamica della relativa spesa, si disponga il rifinanziamento soltanto per l'anno 2005 e non anche per gli esercizi successivi;

nel prosieguo dell'esame il Governo dovrà inoltre provvedere a fornire un'integrazione della relazione tecnica con riferimento ad alcune delle nuove o maggiori entrate indicate nel prospetto di copertura in modo da consentire la verifica della effettiva possibilità di acquisirle. Ciò vale, in particolare, per quanto concerne la previsione di un aumento dell'aliquota di base della tassazione dei tabacchi lavorati, di cui al comma 17 dell'articolo 36, alla luce di recenti pronunce del Ministero dell'economia e delle finanze in ordine alla aleatorietà di coperture effettuate a valere di incrementi della tassazione sui tabacchi;

RITIENE

il disegno di legge finanziaria per il 2005 conforme alle disposizioni in materia di copertura finanziaria stabiliti dalla vigente disciplina contabile;

esaminato altresì il disegno di legge sulla base delle disposizioni che definiscono il contenuto proprio della legge finanziaria di cui all'articolo 11, comma 3, della citata legge n. 468 del 1978; apprezzata la scelta del Governo di concentrare nel disegno di legge finanziaria gli interventi correttivi finalizzati al contenimento dei saldi entro i limiti prefissati;

rilevato, alla luce della previsione di un successivo intervento normativo finalizzato allo sviluppo, che alcune disposizioni inserite nel testo del disegno di legge finanziaria possano utilmente essere stralciate al fine della migliore distribuzione degli interventi in relazione alla loro finalità e alla migliore organizzazione dell'esame parlamentare;

tali disposizioni appaiono infatti, nell'ambito del disegno di legge finanziaria, frammentarie e isolate in quanto non riconducibili ad una logica coerente di sostegno dell'economia e perciò suscettibili di essere valutate estranee alle finalità proprie, ordinamentali o microsettoriali e in qualche caso localistiche. Nel

contesto di un provvedimento specificamente rivolto a promuovere lo sviluppo, le stesse disposizioni potrebbero trovare invece connessione con altre più ampie misure e dunque costituire elementi di una più ampia manovra rivolta a sostenere diversi settori di attività di diversa portata. Inoltre la presenza di queste disposizioni determinerebbe la presentazione di emendamenti analoghi con l'effetto di congestionare l'esame parlamentare della legge finanziaria;

RITIENE

di sottoporre all'attenzione del Presidente della Camera, al fine delle decisioni da assumere, le seguenti disposizioni suscettibili di essere valutate estranee al contenuto proprio della legge finanziaria:

A) disposizioni di carattere ordinamentale e organizzatorio che, secondo le indicazioni contenute nella relazione tecnica, non comportano effetti finanziari:

articolo 18, che reca disposizioni concernenti l'istituzione e l'organizzazione della Segreteria tecnica in materia di inquinamento marino accidentale e per la sicurezza ambientale della navigazione nonché la disciplina dei compensi per i membri dell'Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili e l'efficienza negli usi finali dell'energia;

articolo 25, commi 4-5, che prevedono la facoltà, per il Ministero dell'ambiente, di avvalersi di una società per azioni per le attività in materia di difesa del suolo e per il superamento delle situazioni di dissesto idrogeologico e che autorizzano l'introduzione di apposite procedure per l'utilizzo delle risorse finanziarie nei settori suddetti;

articolo 25, commi 6-7 che disciplinano le modalità di ripartizione delle risorse relative al servizio idrico integrato;

articolo 25, comma 8, che prevede la proroga dei vincoli delle riserve idriche;

articolo 25, comma 10, che rivede la disciplina delle procedure di approvazione del progetto di bonifica dell'area di Sesto San Giovanni relativa al dimesso stabilimento Falck e di attuazione della bonifica medesima. In questo caso si tratta,

inoltre, di un intervento di carattere localistico; articolo 29, commi 1-2, che contengono disposizioni relative alle modalità di assegnazione e di iscrizione in bilancio dei finanziamenti a favore dell'Autorità per le comunicazioni e dell'Autorità per l'energia e agli stanziamenti per le agenzie fiscali. Si tratta di disposizioni ordinamentali estranee al contenuto proprio della legge finanziaria, che potrebbero più appropriatamente essere inserite nell'articolato del disegno di legge di bilancio;

articolo 29, comma 3, che rivede la procedura di ripartizione del fondo per la montagna;

articolo 29, comma 9, ultimo periodo, che dispone l'abrogazione del comma 6 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 190 del 2002, che pone a carico dei fondi del Ministero delle infrastrutture la possibilità di avvalersi di apposite strutture e di soggetti esterni da parte del Ministero medesimo; articolo 31, comma 7, che estende da 9 a 11 anni la durata in carica dei componenti delle commissioni tributarie.

B) disposizioni onerose che non paiono riconducibili a finalità di sostegno o rilancio dell'economia, ovvero che prevedono interventi di carattere localistico o microsettoriale:

articolo 26, comma 4, che destina un contributo di 5 milioni di euro per 15 anni a favore degli interventi di riconversione e bonifica delle acciaierie di Genova-Cornigliano (con impegno a trasferire i relativi importi nei fondi speciali al fine di garantire la copertura della norma in altro provvedimento);

articolo 27, comma 7, che prevede un contributo di 5 milioni di euro per il triennio 2005-2007 a favore della fondazione Ugo Bordoni, che opera nel settore delle comunicazioni. Si tratta di norma che comporta un aumento di spesa per un intervento di carattere microsettoriale (con impegno a trasferire i relativi importi nei fondi speciali al fine di garantire la copertura della norma in altro provvedimento);

articolo 29, comma 8, che estende la speciale indennità prevista per il personale di magistratura anche durante il periodo di astensione dal lavoro per maternità (con

impegno a trasferire i relativi importi nei fondi speciali al fine di garantire la copertura della norma in altro provvedimento); articolo 30, comma 4, che autorizza la spesa di 15 milioni di euro per il 2005 per la realizzazione del Museo della Shoah (con impegno a trasferire i relativi importi nei fondi speciali al fine di garantire la copertura della norma in altro provvedimento).

C) altri interventi che, per la loro entità o per il loro carattere settoriale, non sembrano rispondere alle finalità del disegno di legge finanziaria, ma potrebbero essere più opportunamente inseriti nel quadro generale delle politiche di sviluppo delineato dall'apposito provvedimento collegato:

articolo 16, commi 4-7, recanti disposizioni rivolte a prevedere la produzione, in via sperimentale, dei libri di testo scolastici nella doppia versione a stampa e *online* scaricabile da Internet e a stabilire le caratteristiche tecniche e il prezzo dei medesimi libri. In questo caso si evidenzia altresì che la relazione tecnica non quantifica gli effetti di risparmio che potranno determinarsi per effetto delle disposizioni citate;

articolo 25, comma 1, che dispone un finanziamento di 4,5 milioni di euro per il progetto Scegli-Italia (con impegno a trasferire i relativi importi nei fondi speciali al fine di garantire la copertura della norma in altro provvedimento);

articolo 25, commi 2-3, che disciplinano la possibilità per la società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo (ARCUS spa) di disporre di una quota pari al 5 per cento delle risorse destinate alle infrastrutture;

Per quanto concerne le voci inserite nelle Tabelle, si segnala che nella Tabella C, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato inserito il Decreto del presidente della Repubblica n. 136 del 2003, «Regolamento concernente l'organizzazione, i compiti ed il funzionamento del registro italiano dighe (RID) a norma dell'articolo 91 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112», articolo 12. Si tratta di una disposizione di spesa permanente per la quale la normativa in materia non prevede la quantificazione nella tabella C della legge finanziaria ed appare, quindi, suscettibile di essere considerata estranea al contenuto proprio della legge finanziaria.

Allegato n. 6

Criteri di ammissibilità degli emendamenti V commissione Camera dei deputati (seduta del 25 ottobre 2004)

(omissis)

Giancarlo GIORGETTI, presidente, non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione. Per quanto concerne i criteri generali che sono stati adottati per la verifica dell'ammissibilità degli emendamenti, ricorda che nell'ambito dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi e, successivamente, in Commissione, si è concordato sull'esigenza di fare il massimo sforzo per assicurare le condizioni per un approfondito esame in sede referente del disegno di legge finanziaria. A tal fine si è convenuto circa la necessità di individuare un percorso che consenta di affrontare con la dovuta attenzione i temi ritenuti prioritari. In questa prospettiva va inserita la decisione di organizzare l'esame preliminare per sessioni tematiche, ciascuna delle quali destinata ad approfondire un argomento specifico. Nella stessa logica deve intendersi anche la decisione, che corrisponde ad una prassi consolidata, di limitare il numero degli emendamenti su cui svolgere un effettivo esame, fermo restando che gli altri emendamenti ammissibili risulteranno respinti ai fini della loro ripresentazione in Assemblea.

(omissis)

Ricorda, inoltre, che si è concordemente stabilito di applicare puntualmente la regola, che in via sperimentale è stata già adottata lo scorso anno, per cui gli emendamenti onerosi devono recare nel testo la relativa compensazione, integralmente formulata e riferita espressamente alle disposizioni proposte. 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 ma implica, come inevitabile conseguenza, che non può essere più 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, in realtà, la presentazione di un nuovo emendamento, il che non è possibile, una volta scaduto il termine di presentazione.

Più in generale, 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, approvato dalle Camere mediante le risoluzioni

previste dai rispettivi regolamenti.

Alla luce di tale principio, sono stati ammessi soltanto gli emendamenti compensativi, intendendosi per tali gli emendamenti che garantiscano effetti finanziari almeno equivalenti a quelli del testo che si intende modificare, ovvero emendamenti volti ad introdurre riduzioni di spesa o aumenti di entrate.

Rileva 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 amministrazione e del fabbisogno del settore statale. Gli effetti compensativi devono presentare durata almeno pari a quella delle disposizioni onerose a cui si riferiscono. Gli oneri di parte corrente devono essere compensati con risorse aventi la medesima natura contabile, al fine di evitare un peggioramento del risparmio pubblico. I limiti di impegno possono essere finanziati soltanto a valere su risorse destinate a medesime finalità.

Nel valutare la compensatività degli emendamenti, ha quindi considerato inammissibili gli emendamenti privi di compensazione, la cui compensazione risulti insufficiente rispetto agli oneri, in base agli elementi disponibili, recanti compensazioni manifestamente inidonee sul piano formale. 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 a utilizzare importi della tabella C come mezzo di copertura. In proposito, sono stati ritenuti utilizzabili l'intero importo della voce relativa al Ministero dell'economia e delle finanze-Legge n. 468 del 1978, articolo 9-ter (Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente), nonché l'importo iscritto con riferimento alle singole voci restanti nella misura massima del 10 per cento. 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 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, non sono stati giudicati ammissibili gli emendamenti recanti norme i cui effetti finanziari non decorrano dal 2005, primo anno considerato dalla manovra di finanza pubblica, gli emendamenti recanti deleghe legislative, gli emendamenti recanti 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 le 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 limitato impatto sull'economia nazionale.

Per quanto concerne gli interventi in materia di calamità naturali, sono ammissibili tutti gli interventi che facciano riferimento a calamità che siano state riconosciute da specifiche ordinanze di protezione civile, a prescindere dall'entità e dalla dimensione dell'evento calamitoso.

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. 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 vertenti sulla materia fiscale, 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.

Ove non ricorrono le suddette condizioni, non sono state ammesse le proposte emendative incidenti su aspetti di carattere ordinamentale, in mancanza di effetti finanziari rilevanti e quantitativamente determinabili.

Rileva che in materia di pubblico impiego, in conformità alle previsioni di cui articolo 11, comma 2, della legge n. 468 del 1978, che individuano il contenuto proprio della legge finanziaria nella regolazione delle variabili che concorrono alla definizione del quadro di riferimento finanziario per il periodo considerato, sono

stati adottati i seguenti criteri per quanto riguarda la determinazione delle risorse da destinare al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e al trattamento economico del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, sono stati ritenuti ammissibili soltanto gli emendamenti volti a determinare l'entità delle risorse destinate ai diversi comparti, con esclusione di ogni intervento volto a modificare la normativa relativa alla concreta definizione del trattamento economico e normativo delle diverse categorie di personale; per quanto riguarda le disposizioni in materia di assunzione di personale da parte delle pubbliche amministrazioni, sono stati ritenuti ammissibili i soli emendamenti che concorrono a definire, anche attraverso deroghe, un sistema di contenimento dei meccanismi di reclutamento del personale, con esclusione, quindi, degli emendamenti che rimuovono totalmente i limiti previsti in materia ovvero modificano la tipologia ed i contenuti normativi del rapporto di lavoro.

Relativamente alle disposizioni di cui agli articoli 2 e seguenti, in materia di contenimento della spesa, sono stati giudicati inammissibili per estraneità di materia, secondo una prassi consolidata, gli emendamenti modificativi delle dotazioni nel bilancio dello Stato degli organi costituzionali in ossequio al principio della autonomia costituzionale di tali organi.

Sempre per quanto concerne gli emendamenti di spesa, sono stati giudicati ammissibili gli emendamenti che stanziavano risorse aggiuntive per incrementare il Fondo sanitario nazionale aventi ad oggetto attività di ricerca (malattie rare, malattie cardiovascolari etc.), il potenziamento delle strutture sanitarie su base nazionale ovvero destinate a soddisfare le necessità di ampie zone del Paese (regioni del Mezzogiorno) o zone significative (come le aree montane). Sono stati inoltre giudicati ammissibili gli emendamenti che stanziavano risorse aggiuntive per garantire benefici economici a categorie di malati la cui rilevanza è significativa (danneggiati da emotrascuzione e da vaccino; malati oncologici gravi; talassemici etc.). Sono, invece, stati giudicati inammissibili gli emendamenti volti a finanziare specifiche strutture ovvero progetti inerenti iniziative di carattere localistico.

Avverte che sono stati presentati 3.908 proposte emendative; le proposte dichiarate inammissibili risultano 1803, di cui 819 per carenza di compensazione; 135 per inidoneità della copertura e 849 per estraneità di materia. Gli emendamenti dichiarati inammissibili sono stati suddivisi per estraneità di materia, per carenza di compensazione, e per inidoneità della copertura in tre differenti elenchi (vedi allegati), che saranno messi in distribuzione.

Allegato n. 7

Comunicazioni del Presidente del Senato sul contenuto del disegno di legge finanziaria 2005, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento (seduta del 23 novembre 2004)

PRESIDENTE

L'ordine del giorno reca: "Comunicazioni del Presidente sul contenuto del disegno di legge finanziaria 2005, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento".

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

Ciò premesso, sentito il parere espresso dalla 5a Commissione permanente e preso atto anche della posizione assunta in materia dal Governo, comunico le determinazioni della Presidenza.

Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2005 (comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame siano conformi a tale disciplina.

Va segnalato peraltro che il disegno di legge finanziaria non solo non utilizza il margine del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente, ma contribuisce a migliorarlo ulteriormente presentando un surplus tra mezzi di copertura e oneri di natura corrente.

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 1990-1992 non si pongono problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti.

Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul DPEF per il 2005-2008 tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno (2005) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti inferiore all'obiettivo fissato nella predetta Nota, pari a 49,138 miliardi.

Per il 2006 e il 2007 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, in linea quindi con l'indicazione contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2005-2008. Essi risultano inferiori anche dal punto di vista quantitativo rispetto a quelli indicati nella risoluzione stessa per i due

esercizi considerati.

Analogo è il rapporto rispetto ai corrispondenti obiettivi di cui alla Nota di aggiornamento. Per l'uno (profilo discendente lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici) e l'altro motivo (valori inferiori rispetto sia al DPEF che alla Nota di aggiornamento) il vincolo del saldo netto da finanziare risulta dunque formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno.

I valori in termini di saldo netto da finanziare, che può essere assunto entro i limiti di cui all'originario articolo 1 del disegno di legge finanziaria presentato dal Governo alla Camera dei deputati (Atto Camera 5310), relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2005-2007, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, oltre naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione.

Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti), nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziarie 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 2005.

V Commissione Senato della Repubblica
Resoconto presentazione ddl finanziaria 2005
(seduta del 25 novembre 2004)

(omissis)

Il relatore al disegno di legge finanziaria Paolo FRANCO (LP) osserva che il disegno di legge finanziaria per l'anno 2005, mira ad affrontare l'annoso problema della "dimensione della spesa pubblica" introducendo per la prima volta dei semplici ma efficaci meccanismi di controllo e dell'aumento della spesa pubblica.

(omissis)

Per il 2005, il livello massimo del saldo netto da finanziare era stato originariamente determinato (in termini di competenza) in 50.000 milioni di euro, al netto di 5.494 milioni di euro per regolazioni debitorie. Tuttavia tale ammontare, in seguito all'approvazione di un emendamento nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, è stato ridotto di circa 862 milioni di euro. Il taglio ha riguardato i fondi del ministero dell'Economia destinati sia alla copertura degli emendamenti alla Finanziaria che ad eventuali nuove leggi di spesa, contenuti nella Tabella B. L'emendamento dell'opposizione ha di fatto reso inammissibili gli emendamenti collegati alla Tabella B. Di conseguenza si è verificata una serie di ricadute a catena nei confronti dei ministeri della giustizia, dell'economia, dell'istruzione, dell'ambiente, degli esteri, della salute, dei beni culturali, i cui bilanci dovranno inevitabilmente essere rivisti.

(omissis)

Allegato n. 9

CRITERI PER LA VALUTAZIONE DI AMMISSIBILITA' DEGLI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA A.S. 3224

5ª COMMISSIONE SENATO (seduta del 25 novembre 2004).

Il presidente AZZOLLINI fa presente che per la sessione di bilancio in corso sono confermate, in conformità con l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata lo scorso anno, le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2005-2008 (e relativa Nota di aggiornamento) con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno di cassa del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 208 del 1999, riguardo al contenuto del disegno di legge finanziaria, non sono ammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale; emendamenti contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (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 rientrano già nel contenuto proprio della legge finanziaria, come, ad esempio, i maggiori oneri correnti di personale riconducibili all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *b*), della legge n. 468 del 1978). Per quanto riguarda le misure con effetto di riduzione dei saldi, sono ammissibili emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione finanziaria e dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra, a condizione che non presentino carattere ordinamentale o organizzatorio, salvo che non siano finalizzate a conseguire un rilevante effetto di miglioramento dei saldi ovvero ad accelerare i processi di privatizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, con effetti di riduzione del fabbisogno fin dal primo anno considerato nel bilancio. Sono ammissibili emendamenti aggiuntivi purché con esclusivo contenuto ed effetto di miglioramento, nonché emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio e soppressivi, a condizione della compensazione. Sono inammissibili le norme che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Per quanto riguarda le norme di sostegno all'economia, sono ammissibili emendamenti aggiuntivi con contenuto di finalizzazione diretta al sostegno o al rilancio dell'economia, 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). Rileva, inoltre, che gli emendamenti non possono contenere: interventi di carattere localistico o micro-settoriale, intendendosi per tali quelli dunque riferiti ad ambiti soggettivi o territoriali che per la loro portata non sono in grado di incidere significativamente sulle grandezze dell'economia nazionale o della finanza pubblica e norme comportanti oneri netti per finalità non direttamente assimilabili al sostegno dell'economia. Sono invece ammissibili le norme di razionalizzazione finanziaria, finalizzate a rendere più flessibile e trasparente lo strumento del finanziamento di interventi di sostegno all'economia; le norme onerose (ovviamente compensate), finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, anche attraverso la riduzione del costo del lavoro o dell'imposizione sul reddito e misure di carattere generale che si sostanziano in un aumento del reddito disponibile (è fatto salvo, comunque, l'obbligo di compensazione finanziaria). Sono ammissibili emendamenti sostitutivi alle stesse condizioni degli aggiuntivi per quanto riguarda gli effetti finanziari e la compensazione nonché per il contenuto proprio (divieto di norme localistico-microsettoriali, di deleghe, di norme organizzazione o ordinamentali, di modifica delle norme di contabilità). Sono inoltre ammissibili emendamenti soppressivi. Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* 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, sono ammissibili solo emendamenti compensati al loro interno ovvero sulla relativa quota dei fondi speciali, rimanendo dunque esclusa la possibilità di ricorrere per finalità di copertura ai limiti di impegno previsti da leggi vigenti, in quanto corrispondenti ad obblighi di spesa già in corso. Poiché il provvedimento non presenta in sé margini utilizzabili, tutti gli emendamenti con conseguenze finanziarie debbono essere compensati; non possono essere usati mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti; è vietato lo scavalco tra disegno di legge di bilancio e disegno di legge finanziaria; non possono essere utilizzate per copertura variazioni nella stima delle entrate. Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge finanziaria, le riduzioni di spesa corrente possono essere utilizzate per finanziare tutti gli incrementi; le riduzioni di spesa di conto

capitale possono compensare solo gli incrementi di spese della stessa natura. La tabella F può essere solo rimodulata, previa compensazione sia sui singoli esercizi finanziari che nel complesso: per rifinanziare o definanziare una legge di tabella F occorre comunque rispettivamente usare la tabella D o E; per la tabella C, sono inammissibili emendamenti aggiuntivi in quanto non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente, soppressivi o modificativi (in questo ultimo caso di elementi non numerici). Sono inammissibili altresì emendamenti aggiuntivi di un finanziamento triennale nella tabella D, ancorché recanti uno stanziamento di conto capitale classificato tra le norme di sostegno dell'economia, che non siano ricompresi nell'apposito allegato della legge finanziaria 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.

Ritiene altresì opportuno chiarire che gli emendamenti che utilizzino il margine di copertura apertosi a seguito della possibilità di ripristinare il saldo netto da finanziare del disegno di legge finanziaria iniziale possono prevedere solo oneri di conto capitale e non anche di parte corrente, atteso che il saldo netto da finanziare incorpora una componente di conto capitale che non può essere utilizzata per la copertura di oneri correnti. Per quanto riguarda il voto dell'articolo 3 del disegno di legge finanziaria, dato che l'allegato ivi richiamato è riferito alle categorie, fermo rimanendo il principio che il voto, sulla base della legge di contabilità, deve essere espresso per u.p.b., sono ammissibili emendamenti - in 5a Commissione - riferiti alle categorie, sia pure con il vincolo della non dequalificazione della spesa e dell'effetto di una crescita complessiva delle due categorie del 2 per cento, indicando eventualmente le u.p.b. di riferimento desumendole dalla Nota di variazioni con il dettaglio per capitoli, che da conto dei capitoli all'interno delle u.p.b. che risultano variati in approvazione dell'articolo 3, comma 1, elenco 2. Naturalmente, in caso di approvazione, l'emendamento si tradurrà, oltre che in una modifica degli importi della categoria interessata di cui all'elenco 2, in una coerente modifica della Nota di variazioni finale da approvarsi da parte del Senato. Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al bilancio, gli emendamenti debbono essere riferiti alle unità previsionali di base (u.p.b.) e non potranno contenere riferimenti a capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna alle u.p.b.; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento alle u.p.b. sarà espunto ogni eventuale riferimento anche a capitoli. Le previsioni di cassa sono emendabili senza restrizioni nei limiti della massa spendibile (somma di competenza più residui), salvo l'obbligo di

compensazione. Quanto alle previsioni di competenza, possono essere oggetto di emendamento esclusivamente le u.p.b. dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti a dotazioni direttamente stabilite dallo stesso bilancio. Sono invece inammissibili emendamenti alle u.p.b. per le previsioni di spesa la cui dotazione sia determinata direttamente da legge sostanziale (in tal caso gli emendamenti possono essere presentati alla legge finanziaria, nei limiti consentiti dalle sue diverse tabelle). Poiché le varie tabelle della finanziaria, in particolare le tabelle C, D ed F recano già l'indicazione delle u.p.b. e dei capitoli di riferimento, prima di variare gli importi iscritti in una u.p.b. di bilancio è opportuno controllare che gli stessi non siano già direttamente stabiliti dalle tabelle C, D e F della "finanziaria". Mentre le u.p.b., per gli importi la cui dotazione è rimessa al bilancio, possono essere in generale emendabili in senso riduttivo (con conseguente miglioramento dei saldi): il loro utilizzo come mezzo di copertura, sia pure nel solo ambito del bilancio, è soggetto a numerose restrizioni. Non possono essere utilizzati come mezzo di copertura: gli importi relativi alle previsioni di entrata; gli importi relativi alle spese per interessi; gli importi relativi alle spese per il trattamento economico del personale in servizio e in quiescenza; gli importi corrispondenti alle quote delle unità previsionali di base afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie.

(omissis)

Il presidente AZZOLLINI, in replica alle osservazioni del senatore Ripamonti sulla correttezza della procedura di emendabilità conseguente all'applicazione dell'articolo 3 del disegno di legge finanziaria, precisa che tale procedura non innova le regole vigenti, essendo la diretta applicazione di una precisa norma del Regolamento (articolo 129, comma 3), secondo la quale al disegno di legge di bilancio "sono ammissibili solo emendamenti relativi a previsioni di bilancio non correlati a disposizioni del disegno di legge finanziaria". Di conseguenza, poiché l'articolo 3 interviene direttamente sulla quantificazione di alcune u.p.b. del bilancio, indicate specificamente nella Nota di variazione, a termini di Regolamento è del tutto possibile intervenire con emendamenti all'articolo 3, comma 1, elenco 2, che richiamino anche le singole u.p.b., ma gli stessi devono essere riferiti solo al disegno di legge finanziaria, e vanno presentati, quindi, dinnanzi alla Commissione bilancio.

Circa la questione di emendamenti al disegno di legge finanziaria che dovessero finanziarsi, in tutto o in parte, utilizzando il margine di copertura apertosi a seguito della possibilità di ripristinare il saldo netto da finanziare iniziale, ritiene che la Commissione possa studiare le soluzioni più opportune al fine di non precludere comunque la discussione sui suddetti emendamenti, anche a seguito della presentazione del preannunciato emendamento del Governo, eventualmente trasformando in subemendamenti all'emendamento del Governo le proposte modificative. Si riserva comunque di valutare meglio nel prosieguo la questione, invitando i senatori interessati a segnalare per tempo emendamenti di particolare rilievo.

Allegato n. 10

Resoconto V Commissione Senato Seduta n. 582 del 30 novembre 2004

(omissis)

Il presidente AZZOLLINI fa presente che la programmazione dei lavori risentirà dell'avvenuto deferimento alla 5a Commissione permanente del disegno di legge n. 3233, di conversione del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica. Dopo aver ricordato che domani alle ore 12,00 scadrà il termine fissato per la presentazione di sub emendamenti all'emendamento 16.100 del Governo, recante misure di sgravio fiscale, riscontra l'esigenza di proseguire l'esame dei disegni di legge di bilancio e finanziaria anche nella giornata di martedì 7 dicembre, considerato che ben difficilmente i relativi lavori potranno essere conclusi entro la giornata di lunedì prossimo, così come originariamente indicato, e ciò tenendo conto sia della necessità di riservare un adeguato spazio per l'approfondimento delle tematiche affrontate dall'emendamento 16.100 del Governo sia perché una parte dei lavori della Commissione della settimana dovrà necessariamente riguardare l'esame del disegno di legge n. 3233.

Quanto poi all'esame degli emendamenti, il Presidente ritiene opportuno adottare le medesime modalità seguite in passato in occasione della sessione di bilancio, riservando conseguentemente maggior spazio per l'approfondimento di quelle proposte emendative rispetto alle quali dovesse emergere di volta in volta una tale esigenza da tutti condivisa. Il senatore RIPAMONTI (Verdi-U) propone di riservare l'intera seduta pomeridiana di giovedì prossimo all'esame dell'emendamento 16.100 del Governo, rappresentando al tempo stesso l'esigenza che sia riservato uno spazio adeguato anche per la discussione relativa al disegno di legge n. 3233, in relazione alla natura delle materie affrontate dal decreto legge. Si dichiara quindi d'accordo sulla proposta del Presidente di continuare i lavori concernenti i disegni di legge in titolo anche nella giornata di martedì 7 dicembre.

Riprende brevemente il PRESIDENTE per precisare che, con riferimento al disegno di legge di conversione del decreto legge, potrebbe risultare utile iniziare i lavori nella seduta notturna di domani riservando altresì all'esame anche una parte della seduta antimeridiana di giovedì, anche perché gli appare evidentemente utile che la discussione generale sul decreto legge preceda l'esame dell'emendamento 16.100 del Governo, potendo venire in rilievo argomenti connessi.

La Commissione conviene sulla proposta del presidente di organizzazione dei lavori.

**5ª Commissione bilancio del Senato
Giovedì 2 dicembre 2004
587ª Seduta**

(omissis)

Ha quindi la parola il sottosegretario VEGAS osservando preliminarmente come la ricchezza del dibattito e la profondità dei contenuti emersi denotano che il tema della riforma fiscale è di estrema rilevanza per il Paese; è sua opinione che se esso fosse da considerarsi marginale, o privo di incidenza come pure è stato sostenuto, non si sarebbero udite le riflessioni complesse ed esaustive che hanno caratterizzato gli interventi di coloro che lo hanno preceduto. L'emendamento presentato dal Governo, frutto di un'accurata valutazione - è a suo giudizio indispensabile per l'economia del Paese, costituendo, tra l'altro, un incentivo alla competitività che non era procrastinabile. Rileva come proprio da questa constatazione di indifferibilità abbia preso forma l'attuazione del secondo modulo di una riforma fiscale organica e completa, che trova il suo completamento nelle misure di contenimento della spesa pubblica comunemente ricondotta al cosiddetto metodo Gordon Brown. Al di là della spinta in direzione di un possibile perfezionamento, il Governo ha inteso perseguire un chiaro disegno di sviluppo, rispetto al quale egli osserva di non comprendere a fondo il mutamento di indirizzo che ha caratterizzato gli interventi dei senatori dell'opposizione. Infatti, da una proposta alternativa volta ad incrementare la spesa pubblica per sostenere la domanda interna, i Gruppi dell'opposizione sembrano passati a sostenere misure del tutto differenti: su tutte cita l'ipotesi alternativa, avanzata da ultimo, di riduzione delle imposte. In particolare, intende replicare a coloro i quali si sono soffermati sul rapporto tra la riforma fiscale fondata sull'emendamento del Governo e il principio costituzionalizzato di progressività dell'imposta. In proposito, chiarisce che, pur essendo innegabile la copertura costituzionale del principio di progressività, l'articolo 53 della Costituzione fa anche riferimento alla capacità contributiva del cittadino, così che appare indispensabile per ogni politica fiscale la compenetrazione tra questi due cardini complementari. Inoltre, sostiene come il superamento di soglie limite di pressione fiscale rischiava di divenire eccessivamente penalizzante per la crescita del Paese. Peraltro invita a tener conto del fatto che anche i governi in carica nel corso della precedente legislatura avevano provveduto ad abbassare l'aliquota marginale più alta dell'IRPEF così da ridurre in parte l'incidenza della progressività nel sistema fiscale.

Precisa, quindi, che l'emendamento governativo mira ad un abbattimento della pressione fiscale che non sia vanificato da un aggravio delle imposte locali.

A dispetto di quanto affermato da alcuni dei senatori precedentemente intervenuti, quella del Governo è un'impostazione capace di ridurre effettivamente il carico di imposte e tributi, il che è dimostrato, d'altra parte, dal fatto che tutti gli aumenti di entrate previsti dall'emendamento devono considerarsi entrate volontaristiche oppure volte a far fronte ai vantaggi accumulati da alcune ristrette cerchie di persone degli anni scorsi. In ogni caso osserva come, o perché da considerarsi entrate

parafiscali, o perché da intendersi come entrate fondate su consumi non necessari, nessuna delle misure volte ad aumentare il gettito può dirsi sostanzialmente incidente sulla pressione fiscale. Cita gli esempi degli studi di settore incrementati sulla base del *change aver* dell'euro, le tasse sulle concessioni governative il cui adeguamento è fondato sul tasso di inflazione e, infine, le stesse maggiorazioni dell'accisa sui tabacchi.

Venendo poi ai rilievi svolti circa l'IRAP osserva come essa sia ormai pacificamente ritenuta come un'imposta da ridursi progressivamente e in seguito da eliminarsi. Si sofferma più diffusamente sui rilievi relativi all'ex IRPEF, ora IRE, per la quale evidenzia come il Governo abbia garantito un abbassamento per le famiglie con figli a carico che ammonta ad un sussidio di 15.000 euro annui, per una percentuale, cioè, del 42,6 per cento. Complessivamente evidenzia come la curva delle aliquote segni una diminuzione generalizzata ma al contempo focalizzata sui redditi familiari. Si tratta di un segno incontrovertibile dell'attenzione che la riforma fiscale mantiene sui redditi bassi, perseguendo al contempo l'obiettivo di investire in capitale umano e di delineare un modello di società anche tramite gli strumenti fiscali. Chiarisce poi come la riforma non trascuri il problema del minimo imponibile e cioè di quella fascia di incapienti su cui la pressione fiscale non può non essere pari a zero. Al di là di questa eccezione del tutto fisiologica, sottolinea come rispetto alla tassazione per l'anno 2001 l'intera popolazione potrà beneficiare di un decremento della pressione fiscale, mentre il modulo della riforma introdotto con l'emendamento in esame implica decrementi fiscali che favoriscono direttamente più di 15 milioni di persone. Per altro verso, rileva come la diminuzione delle aliquote favorisca di per sé il rapporto tributario tra cittadino ed Amministrazione pubblica, contribuendo alla *certezza* del diritto ed alla riduzione degli oneri di computo delle imposte. Passa quindi a svolgere precisazioni e chiarimenti sulla relazione tecnica che accompagna l'emendamento 16.100 presentato dal Governo.

Per quanto concerne l'articolo *38-bis* introdotto dall'emendamento in esame, in materia di riduzione dell'IRAP, ricorda che il Servizio Bilancio del Senato osserva che in merito alla stima concernente la deducibilità dalla base imponibile IRAP del costo del lavoro del personale addetto alla ricerca, sarebbe stato opportuno tenere distinte anche le ipotesi di reddito medio per ciascuna delle due classi "di tecnici ed altro personale, non ricercatori, comunque addetti alla ricerca".

Con riferimento a tale osservazione, replica che il dato medio utilizzato per calcolare il costo del lavoro dei tecnici impiegati nella ricerca, in quanto tale, ha inteso ricomprendere sia il costo medio dei tecnici propriamente detti che degli alti dipendenti comunque addetti alla ricerca.

Evidenzia altresì che nella relazione tecnica è stato utilizzato sia un incremento medio del 12,5 per cento, per tenere conto della variazione del costo del lavoro medio intercorsa fino al 2005, che un ulteriore incremento del 5 per cento, quale effetto incentivante. Il dato utilizzato, come peraltro descritto nella relazione tecnica, trae origine dai dati relativi al credito di imposta sulle nuove assunzioni di competenza 2002 spettante dichiarato nel quadro RU da parte dei contribuenti. Ricorda, quindi che la determinazione della spettanza del credito in questione era affidata ad un meccanismo analogo a quello attualmente previsto, in quanto faceva espresso riferimento ai neoassunti incrementali. In merito alla deducibilità ai fini IRAP del costo del lavoro - nei limiti di 20.000 per ciascun neoassunto - dei lavoratori dipendenti incrementali assunti

nel periodo 2005-2007, evidenzia che il Servizio del bilancio ipotizza che la perdita di gettito stimata possa essere non prudenziale, alla luce del dato ISTAT. Esso, a livello nazionale, segna una variazione annua di neoassunti (per gli anni 2001 e 2002) pari a 443.000 unità, il 35 per cento della quale avvenuta nelle aree svantaggiate.

Con riferimento a tale problematica, ricorda che in termini di risparmio di imposta, il credito di imposta, sia per l'importo (800.000 lire al mese, più altre 400.000 lire al mese nel caso di neoassunti nelle aree obiettivo 1 più Abruzzo e Molise) che per le modalità di utilizzo (compensazione in F24) risultava, nell'immediato, più conveniente rispetto alla deduzione ai fini IRAP, che in ogni esercizio fa risparmiare il 4,25 per cento della quota deducibile di costo del lavoro.

Nonostante questa minore convenienza del presente incentivo, in termini assoluti la perdita di gettito risultante - la quale, fa riferimento ad uno scenario più conveniente - è stata in via prudenziale ridotta solo del 30 per cento.

In conclusione, ritiene di poter confermare la stima della perdita di gettito contenuta nella relazione tecnica al provvedimento.

In merito alla richiesta di ulteriori elementi relativi alla stima sul gettito ottenuta da una elaborazione di simulazione sui dati IRPEF, precisa che il modello di microsimulazione IRPEF si basa sui dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, disponibili presso l'Anagrafe Tributaria, e misura gli effetti delle modifiche proposte sui redditi dichiarati da ogni singolo contribuente, opportunamente proiettati all'anno di entrata a regime della riforma.

Per quanto riguarda l'osservazione sulla stima di minor gettito in termini di addizionale regionale, chiarisce che, stante le vigenti modalità di calcolo di tale imposta (dovuta solo se l'imposta netta è diversa da zero e calcolata su una base imponibile che è al lordo delle deduzioni per reddito e familiari previste), a fronte di una diminuzione di gettito IRPEF, la quota di addizionale regionale dovuta rimane uguale, tranne nel caso in cui il contribuente non divenga esente da imposta, caso in cui nemmeno l'addizionale regionale è dovuta. La diminuzione di gettito di addizionale regionale non è quindi in genere proporzionale alla diminuzione di gettito IRPEF.

In relazione all'osservazione sulla stima della perdita di gettito dovuta alla deduzione relativa alle spese per addetti all'assistenza personale dei soggetti non autosufficienti, precisa le modalità di calcolo: da una stima relativa al 2003 effettuata dalla Caritas su dati del Ministero dell'Interno, risulta che il numero di badanti regolarizzate e non regolarizzate è pari, al massimo, a 500.000 unità. In base ad una stima del Censis risulta peraltro che solo il 23 per cento del personale addetto a cure e assistenza è regolarmente assunto.

Poiché nei modelli di dichiarazione dei redditi non vi è evidenziazione dei dati relativi alle badanti, per stimare la variazione di gettito conseguente all'introduzione della deduzione in oggetto, chiarisce che si è fatto ricorso ai dati sopra citati, ipotizzando, in via prudenziale, che le badanti regolarmente assunte siano pari al 50 per cento del totale stimato, quindi pari a circa 250.000. Si è poi proceduto ad effettuare delle elaborazioni con il modello di microsimulazione IRPEF, attribuendo 1.820 euro di deduzioni, decrescenti al crescere del reddito secondo la formula indicata nel testo normativo in esame, a tutti i contribuenti. Precisa quindi che si sono esclusi prudenzialmente coloro per i quali la deduzione risultava incapiente. Chiarisce che con

tale procedimento si è ottenuta una stima della perdita di gettito media *pro-capite* pari a circa -320 euro. Moltiplicando tale valore per il numero di badanti stimato si è ottenuta una perdita di gettito IRPEF, competenza 2005, pari a circa -80 milioni di euro.

In relazione all'osservazione relativa ai soggetti sfavoriti, precisa che il citato 4 per cento dei contribuenti che risulterebbe sfavorito dalle modifiche degli scaglioni, lo sarebbe solo qualora non si prendessero in considerazione gli effetti dell'innalzamento del limite di reddito del primo scaglione da 15.000 a 26.000 euro e delle deduzioni spettanti per carichi familiari. L'effetto di beneficio di tali agevolazioni è tale da compensare ampiamente l'effetto teorico citato nell'osservazione, per cui tali contribuenti non risultano sfavoriti. Per quanto concerne l'osservazione circa gli effetti di cassa, evidenzia che per l'anno 2005 il dato si riferisce alle ritenute operate su redditi di lavoro dipendente e pensione, ed è pari agli 11/13 della variazione di gettito attribuibile a tali redditi. Il relativo conguaglio si conteggia nell'anno successivo; inoltre, la variazione di acconto dovuta agli effetti di gettito relativi al testo normativo in esame viene attribuita solo a partire dal secondo anno di previsione.

Per quanto attiene al contributo di solidarietà del 4 per cento, precisa che nel calcolo della variazione di gettito, in assenza di un esplicito riferimento normativo circa la sua eventuale deducibilità, esso è stato considerato come non deducibile. Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, evidenzia che nella variazione di gettito indicata è compreso il costo della clausola stessa. Per motivi prudenziali, nel calcolo della variazione di cassa si è proceduto ipotizzando che l'effetto del costo della clausola di salvaguardia proseguisse anche negli anni successivi al primo. Passa quindi a svolgere alcune precisazioni su quelli che sono stati impropriamente definiti "effetti di autocopertura" quelli, cioè, automaticamente derivanti dal provvedimento riguardante la modifica della curva IRPEF. Tali effetti non vanno confusi, a suo dire, con quelli moltiplicativi, che, incidendo sull'economia producono effetti positivi sul gettito attraverso la variazione del PIL.

In ultima analisi, gli "effetti di autocopertura" potrebbero essere definiti ulteriori effetti diretti; è sua opinione che si debba considerare che a fronte di una consistente riduzione del carico fiscale conseguente ad una minore tassazione personale, le maggiori somme a disposizione delle famiglie saranno necessariamente utilizzate o per maggiori (ed in alcuni casi indispensabili) consumi, oppure per incrementare lo stock di risparmio. In entrambi i casi ritiene che si avrà un incremento del prelievo sulla quota di consumi e/o del prelievo sul reddito derivante dal maggior risparmio. Alle due conseguenze derivanti dal maggiore reddito disponibile non vi sono alternative e si tratta, pertanto, di effetti di maggior gettito automatici già considerati in altre coperture (ad esempio, maggiore IRPEG per effetto di riduzioni dei contributi sociali).

Pertanto è suo convincimento che, le maggiori somme in questione sono da ritenersi certe e valide ai fini della copertura finanziaria.

Precisa quindi che il calcolo della maggiore imposta sui consumi e sul risparmio è stato effettuato considerando che il minor gettito, pari a 5.982 milioni di euro, si trasformasse in maggior reddito. Su tale maggior reddito, è stata applicata una propensione al consumo pari al 75,9 per cento circa; tale valore è inferiore a quello indicato dall'ISTAT (87,3 per cento), in quanto si è tenuto conto della minore propensione al consumo delle fasce alte di reddito maggiormente interessate alla

rimodulazione delle aliquote. Applicando tale propensione si perviene dunque a maggiori consumi pari a 4.536 milioni di euro e di conseguenza a maggiori risparmi di 1.446 milioni di euro. Prosegue evidenziando che sui consumi sopra indicati è stata applicata l'aliquota media "storica" gravante sulle famiglie del 15 per cento, già utilizzata in precedenti provvedimenti riguardanti l'IIVA. Per la mancata previsione dei versamenti mensili fa presente che l'acconto IVA di dicembre assorbe nella quasi interezza i versamenti del mese: soltanto in piccola entità, quindi, essi slittano al mese successivo.

Ritiene poi che le stime riguardanti le entrate per tassazione del risparmio sono da considerarsi oltremodo prudenziali: infatti, è stata applicata un'imposta sostitutiva del 12,5 per cento in luogo dell'aliquota più elevata riguardante la tassazione degli interessi bancari.

Passando ad analizzare la stima degli effetti sull'incremento delle imposte indirette, per l'anno 2006, è stato ipotizzato un importo pari a 2.620 milioni di euro. Tale importo comprende le entrate per giochi e una parte del maggior versamento relativo all'aumento di un punto percentuale di acconto, cioè solo quello relativo all'IRPEF (pari a 196 milioni di euro). Non sono stati considerati gli acconti IRES ed IRAP pari a 444 milioni di euro. Su tale valore sono state scorporate le entrate relative ai giochi ed è stata applicata una propensione al consumo pari al 79 per cento. Precisa in proposito che il diverso coefficiente utilizzato per la propensione al consumo, rispetto a quello applicato per la rimodulazione delle aliquote, ha tenuto conto della diversa distribuzione dei contribuenti colpiti dalla tassazione indiretta: si è ipotizzato, cioè, che per ciascun contribuente il prelievo per le maggiori imposte fosse in relazione diretta col proprio reddito.

Infine, sulle entrate per le attività di gioco si è ipotizzato che il maggiore prelievo gravi sui risparmi e, solo residualmente, sui consumi.

In merito all'articolo *35-quater*, comma 7, introdotto dall'emendamento 16.100 in esame e relativo all'acconto imposte dirette, rileva che le stime di gettito relative alle nuove percentuali di acconto per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2006, non si fondano sui dati di preconsuntivo 2003, ma sulle previsioni di gettito degli acconti per il 2006 che sono state elaborate, sia sulla base del quadro macroeconomico elaborato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, sia in base alle stime degli effetti finanziari delle più recenti modifiche normative intervenute sugli acconti, in particolare quelle relative alla nuova disciplina dell'IRES.

Passa quindi a chiarire che, a proposito dello specifico riferimento alle stime dell'acconto IRPEF (oggi IRES), il gettito previsto per il 2006 per l'acconto ammonta a 22.239 milioni di euro; rispetto ai 22.073 milioni di euro del gettito del 2003, il dato indica una crescita inferiore ad un punto percentuale proprio perché si è debitamente tenuto conto, tra l'altro, della nuova disciplina IRES.

Conclusivamente ribadisce come sul piano della quantificazione degli oneri l'emendamento non presenti alcun genere di problemi; quanto poi alla traslazione degli effetti del condono edilizio per l'anno 2003, essa è da ritenersi ammissibile poiché non implica il trasferimento di spese in conto capitale per spese di parte corrente; si tratta, in sostanza, di una contabilizzazione di minori entrate.

Passando al tema, da più parti evocato, del blocco delle assunzioni, ricorda che esso incontra ampie limitazioni anche per il 2005; inoltre, è prevista l'istituzione di un

fondo che potrà permettere ulteriori deroghe. Chiarisce poi che il contenimento dei costi intermedi impone di vigilare anche in sede di assestamento, evitando così che in quella sede si elida l'effetto di contenimento imposto dal rigore dei documenti di bilancio. Svolge, infine, un breve cenno di replica sul fatto che la manovra finanziaria lascia spazio anche ad un contenuto aumento per la contrattazione del pubblico impiego: a suo modo di vedere si tratta di un chiaro indice della coerenza dell'intera manovra, dal momento che tale misura potrà sostenere la capacità di acquisto dei redditi dei pubblici dipendenti così da non ostacolare la crescita della domanda aggregata. Conclude ringraziando per l'utilità degli spunti forniti tutti gli intervenuti e rassicura i membri della Commissione sulla volontà del Governo di prendere in attenta considerazione i rilievi svolti e le proposte avanzate.

Su proposta del presidente AZZOLLINI la Commissione conviene per una breve sospensione dei lavori.

La seduta, sospesa alle ore 18,45, è ripresa alle ore 18.

Allegato n. 12

1.16 (testo 3)

II Relatore

Al comma 1, sostituire le parole: «49.138 milioni» con le seguenti: «49.980 milioni».

Conseguentemente, al medesimo comma, secondo periodo, sostituire le parole: «244.138 milioni» con le seguenti: «244.980 milioni»;

al comma 2, primo periodo:

sostituire le parole: «40.307 milioni» con le seguenti: «40.900 milioni»;

sostituire le parole: «23.999 milioni» con le seguenti: «24.321 milioni»;

sostituire le parole: «234.307 milioni» con le seguenti: «234.900 milioni»;

sostituire le parole: «209.499 milioni» con le seguenti: «209.821 milioni»;

all'articolo 43, tabella B, apportare le seguenti variazioni:

voce: Ministero dell'economia e delle finanze:

2005: + 694.732;

2006: + 508.227;

2007: + 499.948.

voce: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca:

2005: + 2.500.

voce: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio;

2005: + 1.954.

voce: Ministero per i beni e le attività culturali:

2006: + 29.155;

2007: + 8.000.

all'articolo 43, tabella D, apportare le seguenti variazioni:

voce: Ministero dell'economia e delle finanze:

Legge n. 183 del 1987: Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari:

- art. 5 - Fondo destinato al coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (settore n. 27) 4.2.3.8 - Fondo di rotazione per politiche comunitarie - cap. 7493/p):

2006: - 67.500;

2007: 196.000.

Legge n. 67 del 1988: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1998):

- art. 15, comma 43: Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (settore 10) (3.2.3.19 - Artigiancassa cap. 7165):

2005: 40.000;

2006: 20.000;

2007: 10.000.

voce: Ministero dell'interno:

Legge n. 448 del 1988: Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo

sviluppo:

- art. 27: Fornitura gratuita libri di testo (settore 27) (2.2.3.6 - Altri interventi enti locali- cap. 7243):

2005: 103.291;

2006: 103.291.

Allegato n. 13

Resoconto della seduta n. 604 della V Commissione Programmazione Economica e bilancio Seduta del 15 dicembre 2004

Il Presidente AZZOLLINI dichiara concluso il dibattito e preannuncia che, al termine della seduta, come anticipato in precedenza, riferirà all'Assemblea sulle questioni emerse in Commissione, relativamente al maxiemendamento presentato dal Governo. In particolare, per quanto attiene ai rilievi di ordine metodologico formulati dal senatore Morando, si farà carico di segnalare all'Assemblea l'esigenza di contemperare da un lato l'opportunità che il Presidente del Senato possa sempre avvalersi, in qualunque fase dell'esame dei documenti di bilancio, dell'ausilio della Commissione bilancio per la valutazione dei profili di copertura e di ammissibilità delle disposizioni oggetto di esame, eventualmente integrando il parere reso su tali aspetti all'inizio della sessione di bilancio, dall'altro la necessità che il Presidente del Senato abbia un adeguato margine di discrezionalità nella scelta se ricorrere o meno alla Commissione, al fine di non appesantire eccessivamente l'iter di esame in presenza di ogni seppur minima modificazione del quadro finanziario complessivo.

Per quanto concerne gli aspetti di merito, segnala che gli effetti della pianificazione fiscale concordata di cui ai commi 403-414 del citato "maxiemendamento" non erano stati quantificati neanche nella relazione tecnica del testo licenziato dalla Commissione, essendo le modifiche introdotte sostanzialmente invariante sotto il profilo finanziario. Si riserva, comunque, di fornire ulteriori risposte sulle questioni di merito emerse nel dibattito durante la successiva informativa che renderà all'Assemblea nella odierna seduta antimeridiana, in aderenza alle indicazioni della Presidenza del Senato. Precisa che tali risposte, che non andranno comunque intese (né potrebbero esserlo) come espressione di una deliberazione conclusiva, in senso formale, della Commissione bilancio, terranno conto anche dei chiarimenti forniti dal Governo sia nell'ambito della relazione tecnica al citato maxiemendamento, che nel corso dell'esame in Commissione.

Resoconto Aula Senato del 29 dicembre 2004

**Intervento del senatore Azzollini, in qualità di Presidente della 5^a
Commissione permanente, nella discussione dei disegni di legge nn. 3224-B
e 3223-B**

Non intendo discutere dal punto di vista giuridico la modifica sul blocco del *turn-over* negli enti locali, nascendo essa dall'esigenza di tener conto della sentenza n. 390/94 della Corte costituzionale. Né voglio fare considerazioni sulla tempistica della pubblicità data a questa sentenza o sulla prontezza con cui se ne è colta la ricaduta sulla "finanziaria" 2005 ovvero sulle conseguenze finanziarie che la modifica può comportare.

Intendo solo svolgere qualche considerazione sul piano sistematico.

Già nel corso del dibattito, qui in Senato, sulle modifiche costituzionali emerse con chiarezza il difficile percorso che in materia di finanza pubblica il legislatore ha avanti a sé, dovendo conciliare due esigenze talora non convergenti: l'una connessa al passaggio da un sistema di finanza accentrata ad un sistema di finanza progressivamente decentrata, l'altra legata al controllo degli andamenti di finanza pubblica a livello aggregato (come ci impongono i nostri impegni europei).

Si tratta in altre parole di conciliare maggiore autonomia con maggior controllo.

Data la difficoltà a realizzare sempre e comunque un tale equilibrio e dato che nessuno ha sempre a disposizione una soluzione soddisfacente, è necessario che tutti gli interventi che a vario titolo vengono effettuati a livello istituzionale siano sempre improntati alla massima cautela, da tutti i punti di vista.

Mi limito peraltro a ricordare che è la stessa costituzione, all'articolo 117, comma 1, a chiamare componenti non statali alla responsabilità del rispetto dei vincoli europei, tra cui quindi anche quelli finanziari.

Come Presidente della Commissione bilancio non posso non rilevare infine che il corredare i vari obiettivi e criteri in materia di finanza pubblica con supporti normativi il più possibile privi di discrezionalità serve a rendere realistici ed affidabili quegli obiettivi, che è esattamente quanto richiede il sistema delle istituzioni e dei mercati.

**Resoconto Aula del Senato della Repubblica
Seduta n. 701 del 23 novembre 2004**

(omissis)

AZZOLLINI (FI). Signor Presidente, svolgerò naturalmente alcune considerazioni, con particolare riguardo alla questione relativa al ripristino dei saldi della legge finanziaria, testé affrontata dal senatore Bordon.

Avendo naturalmente egli toccato argomenti che non sono propriamente oggetto di questo dibattito, vorrei esprimere la mia e la nostra opinione in proposito: la prima questione è stata affrontata stamattina, come al solito, con buon approfondimento e notevole limpidezza da parte della Commissione bilancio. Voglio riportarla pertanto nei termini in cui è stata poi espressa in un parere.

La questione del ripristino del saldo è sul punto inedita. Non vi è precedente per cui il ricorso alla prassi dal 1992 viene giustamente riportato, ma si è sempre esplicitato in sedi diverse da quelle che oggi abbiamo affrontato. La prassi, cioè, riguardava esclusivamente il mantenimento del saldo migliore tra quelli proposti. Mai era accaduto che in sede di disegno di legge finanziaria, in una delle Camere ed in prima lettura, fosse stato approvato un saldo migliore di quello proposto dal Governo.

Le questioni poste sono due: una di carattere più propriamente specifico della Commissione ed una di carattere più generale, che definirei istituzionale.

Nella prima si è trattato di affrontare una questione inedita e, dunque, di prendere una decisione che siamo tutti consci - colleghi della maggioranza e dell'opposizione - essere destinata a segnare un precedente. Pur tuttavia, abbiamo fondato questo precedente non soltanto sulla novità della questione e, quindi, sul rispetto della volontà del Governo in sede di presentazione del disegno di legge finanziaria ma anche rispetto ad un solo precedente esistente, del 1999, il più simile a quello presentato, seppur precisamente presentato in sede di assestamento.

Nella fattispecie per di più, nel 1999, il ripristino di un saldo peggiore non era come quello che oggi abbiamo ritenuto poter essere assunto, salva la decisione che sarà presa in sede di discussione dell'articolo 1 della legge finanziaria. In quel precedente si assumeva non il saldo originario dell'articolo 1 ma si andava addirittura a ritroso, a saldi peggiori. Ed in quel caso fu scelto di ripristinare un saldo peggiore. Questa scelta è già stata operata. Lo ribadisco: non era in sede di legge finanziaria, ma di assestamento e, sul piano

dei precedenti, il più simile a quelli che abbiamo affrontato.

Devo dire che ci siamo anche posti il problema cardine di questa questione. Sono stati rispettati tutti gli altri criteri dei saldi, ed in particolare quelli della loro diminuzione, quelli del loro essere sempre inferiori, o quanto meno uguali, a quelli fissati prima nel Documento di programmazione economico-finanziaria, poi nella Nota di aggiornamento, e dunque essi rivestono tutti gli altri requisiti. Ci siamo proposti di rispettare la volontà del Governo su quello, anche perché - consentitemi una annotazione politica - conoscete tutti, colleghi dell'opposizione e colleghi della maggioranza, in che termini è stato approvato l'emendamento proposto.

Ci siamo posti sul punto anche una questione di carattere istituzionale, quella cioè dell'autonomia di una Camera rispetto all'altra. Ho detto prima che ciò esula dal discorso specifico della legge n. 468 del 1978, ma è qualche cosa, naturalmente, dovendo rendere un parere al Presidente del Senato, che dovevamo prendere in considerazione, e cioè la possibile autonomia di una Camera di ripristinare un saldo entro i termini originariamente previsti.

Voglio ricordare a tutti, a proposito di impegni europei, che l'impegno europeo dal nostro Governo non è stato preso sul saldo di finanziaria, ma è stato preso sul saldo della Nota di aggiornamento del DPEF, che è peggiore di quello che il nostro Governo ha adottato nella legge finanziaria. Quindi, noi abbiamo rispettato in pieno, ed anzi migliorato, l'impegno che il nostro Governo aveva assunto in Europa. Questa è la situazione di fatto, così come si è presentata.

Naturalmente abbiamo garantito anche una questione che a me è parsa importante, che ho assunto come Presidente della Commissione, e quindi come organo di garanzia, quella di consentire - perché questo era anche uno dei punti di fondo - l'esatta, identica posizione del Governo e di ciascun senatore in ordine ai limiti e ai vincoli dell'emendabilità, così riportando naturalmente - come è giusto - tutti sullo stesso piano. Chi vorrà assumerlo lo assumerà, chi non lo vorrà assumere non lo farà, ma di questo come Presidente della Commissione mi sono reso interprete e garante.

Si seguirà un criterio di emendabilità identico per il Governo e per ciascun senatore, quindi nessuna violazione, nemmeno regolamentare, è consentita da questa nostra decisione - ribadisco - ferma restando la sua possibilità ove si decidesse in sede di articolo 1. In quella sede affronteremo questa questione di nuovo approfonditamente, come ritengo sia giusto in questi casi, dovendo opinare su questioni di rilievo. Ci siamo soffermati - e ho terminato - su tutta questa vicenda, anche su ciò che era stato tolto con quell'emendamento, e l'opposizione conviene che, trattandosi di della tabella relativa agli accantonamenti in conto capitale, si tolgano possibilità che certamente fanno bene al Paese ed un Governo ed una maggioranza - se mi consentite questa brevissima considerazione - si pongono anche questi problemi. Devono porsi, se li sono posti, io penso con soddisfazione.

Infine, se questo è l'ambito entro il quale si muove la maggioranza,

credo che inconferenti siano le critiche alle affermazioni fatte dal senatore Marcello Pera, il quale ha espresso delle opinioni. Non mi è parso, ben egli conoscendo di essere anche il Presidente del Senato della Repubblica, che ci fosse alcuna critica ai vincoli; mi è parso invece che egli abbia fatto delle affermazioni puntuali, che innanzitutto sono comuni in sede europea e fanno parte del dibattito in sede europea.

(omissis)

Sui lavori della Commissione

In relazione alla presentazione del preannunciato maxi emendamento del Governo al disegno di legge finanziaria 2005 (atto Senato n. 3223), sul quale il Governo stesso ha preannunciato l'intenzione di porre la questione di fiducia, il presidente AZZOLLINI comunica che la Commissione potrebbe comunque essere chiamata a pronunciarsi in merito ai profili di copertura finanziaria, relativamente alle disposizioni eventualmente non corrispondenti al testo approvato dalla Commissione per l'esame dell'Assemblea. Di conseguenza, propone di sospendere la seduta per riprenderla non appena il maxi emendamento sarà depositato in Assemblea e trasmesso, eventualmente, alla Commissione bilancio.

Il senatore MORANDO (DS-U), nel prendere atto della necessità di attendere la presentazione del testo ufficiale del maxi emendamento, al fine di poterlo valutare per i profili di competenza della Commissione, ricorda che durante l'esame dei documenti di bilancio in sede referente, quando si prospettò per la prima volta la possibilità che il Governo ponesse la questione di fiducia sul disegno di legge finanziaria, il Relatore ed il Rappresentante del Governo insistettero sull'opportunità di proseguire il suddetto esame, assicurando che l'eventuale voto di fiducia, quand'anche richiesto dal Governo, si sarebbe comunque esercitato sul testo licenziato dalla Commissione bilancio. Rileva invece che, da notizie di stampa, il Governo si accingerebbe a presentare un maxi emendamento che modifica sensibilmente il testo del disegno di legge finanziaria esitato dalla Commissione bilancio, non solo nel senso di aggiungervi ulteriori disposizioni, ma addirittura ribaltando il senso stesso di quelle votate e approvate in Commissione, con il rischio di riproporre norme già dichiarate inammissibili. Ove tale situazione venisse confermata, sottolinea che ciò rappresenterebbe una gravissima violazione delle procedure parlamentari ed uno stravolgimento dei rapporti tra Parlamento e Governo, da cui l'opposizione trarrebbe tutte le ovvie conseguenze.

Il Presidente AZZOLLINI ribadisce l'esigenza di attendere che il testo del maxi emendamento venga effettivamente presentato, al fine di esprimere le relative valutazioni con cognizione di causa. Si dichiara in ogni caso convinto che il maxi emendamento non recherà alcuno stravolgimento rispetto al testo dell'atto Senato n. 3223 già approvato dalla Commissione, limitandosi solo ad inserire alcuni elementi aggiuntivi, peraltro già ampiamente anticipati dagli organi di informazione nel corso degli ultimi giorni.

IN SEDE CONSULTIVA

(3223) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005), approvato dalla Camera dei deputati (Parere all'Assemblea su emendamenti. Esame e rinvio)

Il presidente AZZOLLINI avverte che, come comunicato con apposita lettera dal Presidente del Senato, è stata presentata in Assemblea l'attesa proposta emendativa del Governo al disegno di legge finanziaria (emendamento 1.2000), che sostituisce tutti gli articoli del provvedimento. L'emendamento è corredato della relazione tecnica e su di esso il Governo ha posto la questione di fiducia. Fa inoltre presente che, nell'informare dell'avvenuta presentazione dell'emendamento, anche alla luce dei compiti particolari che gli articoli 126, commi 3 e 4, e 128, comma 6 del Regolamento, gli assegnano per assicurare la correttezza della manovra di bilancio, il Presidente del Senato ha provveduto a trasmettere contestualmente al Presidente della Commissione bilancio il suddetto emendamento, insieme con la relazione tecnica, affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, il Presidente della Commissione possa informare alle ore 19 l'Assemblea, in aggiunta al parere a suo tempo formulato, circa i profili di copertura finanziaria delle disposizioni eventualmente non corrispondenti a quelle dell'articolato licenziato dalla Commissione per l'esame dell'Assemblea.

In relazione alla suddetta lettera del Presidente del Senato, rileva quindi che la seduta della Commissione riprende per procedere alla disamina delle questioni segnalate dal Presidente del Senato, relativamente ai profili di copertura finanziaria delle ulteriori disposizioni introdotte dal citato emendamento 1.2000 del Governo. Sottolinea, al riguardo, che tale procedura si configura come innovativa, in quanto la Commissione non è chiamata ad esprimere un parere in senso formale, ma piuttosto a svolgere un dibattito sui temi indicati, sul cui esito egli provvedere quindi a riferire all'Assemblea. A tal fine, ritiene utile concentrare il dibattito sulle modifiche che l'emendamento 1.2000 ha apportato al disegno di legge finanziaria rispetto al testo licenziato in sede referente. Tali modifiche attengono, per gli aspetti più significativi, all'aumento delle previsioni di gettito correlate agli importi fissi delle imposte di cui al comma 315 dell'emendamento (i cui proventi vengono destinati alla ricostituzione delle risorse del fondo di riserva della Tabella C, eccessivamente decurtate nel precedente testo), all'utilizzo dei fondi di parte corrente di cui alla Tabella A per la copertura delle ulteriori disposizioni di spesa recate dall'emendamento, nonché alla previsione di una nuova spesa di 2 milioni di euro per il 2005, finalizzata al ripiano dei disavanzi accumulati dalle regioni nel settore sanitario negli anni 2001, 2002 e 2003, la quale, essendo configurata come regolazione debitoria, grava sui saldi del bilancio dello Stato solo relativamente alla quota per interessi, pari a 55 milioni di euro.

Propone, quindi, di sospendere brevemente i lavori, al fine di consentire ai senatori della Commissione di esaminare il testo dell'emendamento e la relazione tecnica testé pervenuti, così da poter svolgere il relativo dibattito alla ripresa della seduta.

Interviene quindi brevemente il senatore MORANDO (DS-U) per chiedere chiarimenti in merito alle nuove previsioni di gettito derivanti dalle imposte di cui al comma 315 dell'emendamento in esame, nonché per segnalare che la relazione tecnica trasmessa sembrerebbe non essere firmata dal Ragioniere generale dello Stato e, come tale, non formalmente verificata, al quale replica il sottosegretario VEGAS, precisando che le nuove previsioni di gettito delle imposte di cui al citato comma 315 si configurano come un più elevato obiettivo di entrata fiscale per il Governo, il cui raggiungimento è reso più agevole dalle modificazioni apportate alla disposizione rispetto all'originaria versione di cui all'articolo 35-quater, comma 6, del testo licenziato dalla Commissione.

La Commissione conviene con la proposta del Presidente e la seduta viene, pertanto, sospesa.

La seduta, sospesa alle ore 17,55, riprende alle ore 18,50.

Il presidente AZZOLLINI, in risposta alla precedente segnalazione del senatore Morando circa l'assenza della firma del Ragioniere generale dello Stato sulla relazione tecnica di accompagnamento al maxi-emendamento del Governo 1.2000, comunica che è testé pervenuta la versione ufficiale, debitamente verificata e sottoscritta dalla Ragioneria generale dello Stato, il cui contenuto è peraltro identico a quella già messa a disposizione della Commissione. Invita, quindi, i senatori interessati a formulare le proprie considerazioni sull'emendamento del Governo.

Il senatore MORANDO (DS-U) giudica positivamente l'iniziativa assunta dal Presidente del Senato per sottoporre il maxi-emendamento del Governo al vaglio della Commissione bilancio, ancorché sullo stesso sia stata posta la questione di fiducia. Tale atto, infatti, costituisce un indubbio riconoscimento del lavoro e del ruolo della Commissione e assicura comunque uno spazio di discussione politica per la valutazione delle modifiche introdotte dal Governo nel testo del disegno di legge finanziaria approvato dalla Commissione, che non sarebbero altrimenti mai state approfondite. D'altro canto, rileva che sarebbe stato preferibile che il Presidente del Senato avesse configurato il suddetto esame da parte della Commissione bilancio come un parere in senso formale, ad integrazione di quello già reso sui profili di ammissibilità del testo originario del disegno di legge n. 3223, con particolare riferimento agli aspetti di copertura finanziaria. In tal modo, infatti, la Commissione avrebbe potuto svolgere una discussione più articolata ed esprimere una posizione formale all'Assemblea. La procedura indicata dal Presidente del Senato, invece, rappresenta a suo avviso un'innovazione notevole alla consueta prassi di esame e assegna comunque al Presidente della Commissione bilancio un compito particolarmente gravoso, dovendo quest'ultimo sostanzialmente comunicare l'esito di un dibattito in mancanza, però, di una deliberazione formale della Commissione.

Al di là dell'aspetto metodologico e procedurale, sul quale sarebbe comunque utile avviare un approfondimento, sul piano sostanziale, segnala una serie di punti sollevati dall'emendamento del Governo sui quali ritiene necessario ottenere dei chiarimenti. In primo luogo, osserva che il comma 169 dell'emendamento prevede, come segnalato anche dal presidente Azzollini, una

nuova spesa di 2.000 milioni di euro per l'anno 2005 per favorire il ripiano dei disavanzi sanitari delle regioni: poiché tale onere è configurato come regolazione debitoria, esso starebbe "sotto la linea", ossia graverebbe solo sul fabbisogno finanziario e non sulle partite economiche, per le quali la relazione tecnica computa solo la quota interessi, pari a 55 milioni di euro. Tale impostazione, per quanto corretta sul piano formale, appare però, a suo giudizio, errata su quello sostanziale, in quanto con la suddetta disposizione si pone a tutti gli effetti un onere a carico del bilancio dello Stato pari a 2.000 milioni di euro che incide direttamente anche sull'indebitamento netto del 2005 e va, quindi, ad incrementare il debito dello Stato. Chiede, poi, chiarimenti in merito alle norme di cui al comma 290 dell'emendamento in esame, in quanto la possibilità, ivi prevista, per l'Agenzia del demanio di richiedere al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato anticipazioni di tesoreria, appare incongrua rispetto alla vigente normativa, posto che tali anticipazioni vengono di solito richieste da soggetti estranei al dipartimento della Ragioneria generale, mentre qui si tratta di due amministrazioni interne allo stesso Ministero dell'economia. Richiama, quindi, le richieste di chiarimento già sollevate sulle disposizioni del comma 315, relativamente alle più elevate previsioni di gettito associate alle imposte indirette ivi indicate, quantificate in 550 milioni di euro per il 2005. Richiede, inoltre, analoghi chiarimenti anche sulla portata delle disposizioni recate dai successivi commi 316, in materia di acconti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle società, e 317, che sembra invece riguardare le anticipazioni dovute dalle banche a titolo di cauzione sulle somme riscosse per conto dell'erario: le citate disposizioni, secondo la relazione tecnica, dovrebbero fornire un gettito pari rispettivamente a 640 e 650 milioni di euro, di cui, tuttavia, a suo avviso, non si comprende bene il meccanismo.

Segnala, indi, quanto asserito dalla relazione tecnica relativamente agli oneri derivanti dalla rimodulazione dell'IRE, di cui ai commi 365-369, la cui quantificazione appare più elevata rispetto a quella indicata nella relazione tecnica originaria, per cui ritiene opportuno che il Governo fornisca ulteriori chiarimenti.

In merito al comma 459, che sembrerebbe finalizzato, sia pure indirettamente, a compensare il Ministero della difesa dei forti tagli di spesa introdotti dalla manovra di luglio (decreto-legge n. 168 del 2004), nonché dall'applicazione della cosiddetta "regola del 2 per cento" all'aumento delle spese della pubblica amministrazione, sottolinea la necessità di ulteriori delucidazioni sugli effetti finanziari dell'aumento dell'importo delle anticipazioni concedibili dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. al suddetto Ministero della difesa, a valere sulle future dismissioni di immobili del dicastero.

Al di là delle perplessità legate al fatto che la Cassa depositi e prestiti, ancorché formalmente uscita dal comparto delle pubbliche amministrazioni, si avvale sempre della Tesoreria centrale dello Stato, evidenzia che tra il momento dell'esborso delle anticipazioni e quello di rientro dei proventi legati alle dismissioni, che dovrebbero coprire le anticipazioni stesse, vi è un notevole divario temporale, che potrebbe determinare effetti finanziari di notevole entità, almeno in termini di cassa.

Rileva, quindi, l'ambiguità delle indicazioni fornite dalla relazione tecnica in merito ai commi 496-499, sia per quanto concerne il riferimento all'elevata morosità, sia per la mancata quantificazione della minore entrata per i comuni, sia infine per il fatto che viene quantificato un risparmio per il mancato utilizzo del personale dei comuni stessi per le affissioni destinate allo svolgimento di attività politiche, che non sembra invece previsto da alcuna norma vigente. Un ulteriore punto da approfondire, a suo giudizio, riguarda il comma 558 dell'emendamento 1.2000 in questione, laddove la relazione tecnica prevede che le spese relative alla formazione, all'accasermamento, all'equipaggiamento, alla motorizzazione e ai trattamenti accessori dei carabinieri e del personale della Polizia di Stato che ivi si prevede di assumere, siano coperte a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio. Tale disposizione, oltre ad essere contraria alla legge di contabilità dello Stato, suscita anche preoccupate riflessioni in merito agli effetti delle ulteriori deroghe al blocco delle assunzioni della pubblica amministrazione previste in vari punti dell'emendamento, che pur contenute nei limiti di spesa già indicati, potrebbero determinare ulteriori oneri di tipo indiretto. La relazione tecnica, poi, appare del tutto insufficiente per quanto concerne la quantificazione degli effetti derivanti dal comma 563, mentre rileva una serie di incongruenze relativamente alle indicazioni fornite sugli effetti del comma 565 (peraltro erroneamente riferite al comma 567). La relazione tecnica, infatti, in merito all'incremento ivi previsto degli stanziamenti per il 2005, finalizzati alla lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, riconosce la possibilità che, di fronte all'insufficienza delle risorse assegnate alle singole unità previsionali di base, possa essere fatto ricorso al fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'articolo 9 della legge n. 468 del 1978: la suddetta norma, tuttavia, oltre a configurare una palese scopertura finanziaria, in violazione della medesima legge n. 468 del 1978, non trova alcun riscontro testuale nella disposizione del citato comma 565, per cui si impone un chiarimento da parte del Governo.

Infine, richiama le disposizioni recate dal comma 566, anche queste in violazione della legge di contabilità generale dello Stato, laddove consentono che le somme di cui al comma 565 possano essere ripartite tra le unità previsionali di base con un semplice decreto del Ministro dell'interno.

Il senatore MARINO (Misto-Coni) osserva che nel comma 459 dell'emendamento 1.2000, rispetto alla corrispondente disposizione del disegno di legge finanziaria approvato dalla Commissione, è stato espunto il riferimento all'arsenale militare di Napoli, chiedendo al Governo le ragioni di tale modifica.

Il presidente AZZOLLINI, dopo aver osservato, in replica al senatore Marino, che le osservazioni sui profili di merito non possono entrare nel dibattito sull'emendamento, in quanto esulano sia dai profili di competenza della Commissione in questa sede, sia dai limiti del dibattito stesso, indicati nella lettera del Presidente del Senato, ringrazia il senatore Morando per il suo puntuale intervento.

Da quindi notizia che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ha deliberato un nuovo calendario dei lavori dell'Assemblea, in cui viene posticipato a domani mattina, alle ore 9, l'avvio della discussione generale sui

documenti di bilancio e, quindi, sulla questione di fiducia posta dal Governo sull'emendamento 1.2000. Di conseguenza, ritiene opportuno rinviare il prosieguo del dibattito alla successiva seduta antimeridiana di domani, nel corso della quale, ferma restando la possibilità per tutti i senatori interessati di intervenire con ulteriori quesiti ed osservazioni, si riserva di replicare alle richieste di chiarimenti del senatore Morando, sia con riferimento ai profili di tipo metodologico, che per quanto concerne le questioni di merito finanziario, con particolare riguardo agli effetti delle disposizioni fiscali di cui ai commi 315, 316 e 317, anche in considerazione degli elevati importi delle entrate ad essi associate. Al termine della suddetta seduta procederà comunque ad informare l'Assemblea dei contenuti del dibattito medesimo, secondo quanto richiesto dalla lettera del Presidente del Senato. Al fine di riferire all'Assemblea in tempo utile per l'avvio della discussione generale, propone, pertanto, di anticipare la convocazione della seduta antimeridiana di domani alle ore 8.

La Commissione conviene con la proposta del Presidente ed il seguito dell'esame viene, pertanto, rinviato.

Il presidente AZZOLLINI avverte che la seduta notturna della Commissione, già convocata alle ore 21, non avrà luogo. Sono altresì sconvocate le sedute pomeridiana e notturna della Sottocommissione per i pareri, già convocate alle ore 15,15 e 21,15.

La Commissione prende atto.

ANTICIPAZIONE DELLE SEDUTE DELLA COMMISSIONE E DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il presidente AZZOLLINI avverte che, come testé convenuto, le sedute della Commissione e della Sottocommissione per i pareri, già convocate per domani, mercoledì 15 dicembre, rispettivamente, alle ore 9 e 9,15, sono anticipate alle ore 8 e 8,15.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 19,35.

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