

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Documento di base n. 36

La decisione di bilancio per il triennio 2004-2006

Febbraio 2004

Le analisi effettuate nel presente lavoro sono svolte a fini istruttori e documentativi.

SERVIZIO DEL BILANCIO

Direttore del Servizio: dott. Clemente Forte

Ufficio per la documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi:

Ufficio per la verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa: dott. Renato Loiero (reggente)

Ufficio per la verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata: dott. Luca Rizzuto

Segretari parlamentari: Sig. Claudio Lombardi, dott.ssa Anna Elisabetta Costa, dott.ssa Alessandra Di Giovambattista, sig. Cristiano Lenzini, Dott. Massimo Salerno, Dott. Maurizio Sole

Segreteria: sig.a Laura Baronciani, sig.a Serena Agostini, sig.a Cristina Cacciafeste, sig.a Rossana Anello

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Documento di base n. 36

La decisione di bilancio per il triennio 2004-2006

BILANCIO DELLO STATO

Febbraio 2004



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
2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione.....	pag.	9
2.1 Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 6).....	pag.	9
2.2 Vincoli sul fabbisogno di cassa del settore statale e la questione dell'indebitamento netto nelle amministrazioni pubbliche.....	pag.	14
3. La questione delle modalità di esame del disegno di legge finanziaria.....	pag.	17
4. I provvedimenti collegati di sessione nell'esperienza recente.....	pag.	21
5. Sull'applicazione dell'articolo 120 del Regolamento della Camera dei deputati.....	pag.	23
6. Problemi connessi all'approvazione del disegno di legge finanziaria in presenza di un provvedimento correlato alla manovra di finanza pubblica.....	pag.	26
7. Effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento alle proposte governative.....	pag.	29
Tabelle relative agli effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento.....	pag.	31
Archivio procedurale		
Schede.....	pag.	39
Allegati.....	pag.	53

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 2004-2006 ha confermato la tendenza ininterrotta a partire dal 1988, anno di prima modifica dell'originaria legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, nel senso di costituire un quadro stabilizzato di regole e di vincoli che disciplinano la discussione parlamentare dei documenti finanziari dello Stato, come effetto di norme di legge, di norme regolamentari e delle relative prassi applicative. Dal 1989, infatti, la tecnica della sessione ha consentito sempre l'approvazione dei documenti finanziari dello Stato entro il 31 dicembre, cioè prima dell'inizio del periodo di riferimento di tali documenti (mentre dal 1978 al 1989 si era ricorsi all'esercizio provvisorio per ben sei volte). Pertanto, appare fondato affermare che le procedure che regolano la sessione di bilancio in Italia hanno ormai consolidato un assetto che, pur variando nei contenuti, consente di concludere, salvo fatti politici di carattere straordinario, l'esame dei documenti finanziari dello Stato nei termini previsti dalle norme che disciplinano la materia nei Regolamenti parlamentari: cioè, tra i mesi di ottobre-dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

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

come determinati dalla cornice legislativa e dalle risoluzioni che concludono la discussione sul Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), sono risultati formalmente rispettati, anche e soprattutto come limite al processo emendativo.

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

Appare utile ricordare inoltre che la recente legge n. 246 del 31 ottobre 2002, di conversione del decreto-legge n. 194 del 6 settembre 2002, ha ulteriormente innovato il contenuto del disegno di legge finanziaria aggiungendo la lettera *i-quater*, in base alla quale con tale strumento è possibile anche prevedere norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi ai sensi all'articolo 11-*ter*, comma 7, della legge n. 468 richiamata (cd. "procedura di monitoraggio"). Tale possibilità è stata utilizzata per la prima volta dal disegno di legge finanziaria 2004.

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

- modalità di copertura della legge finanziaria e vincoli procedurali alla decisione di bilancio;

- tecniche e vincoli all'emendabilità dei documenti di bilancio;

- questioni regolamentari.

Il presente documento è corredato poi da stralci dall'Archivio procedurale impiantato presso questo Servizio, al fine di registrare in modo ordinato la sequenza degli orientamenti più rilevanti che, nel tempo, le due Camere hanno ritenuto di assumere in materia.

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

L'articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978, 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 in tutte le successive sessioni di bilancio, fino a quella relativa al triennio 2003-2005. Essa non è invece presente nella sessione 2004-2006, oggetto del presente lavoro.

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 infatti che dal relativo prospetto¹ di cui alla legge finanziaria nel testo iniziale per il triennio 2004-2006 si deduce che i mezzi di copertura sono stati forniti:

a) da norme contenute nello stesso disegno di legge finanziaria (con riferimento agli effetti indotti);

b) da ulteriori provvedimenti già in vigore (e segnatamente dal decreto-legge n. 269 del 2003, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

Con riguardo al punto a), si evidenzia che lo schema di copertura degli oneri correnti considera tra i mezzi di copertura unicamente gli effetti indotti derivanti dall'articolato, sia con riferimento alle norme contenenti nuove o maggiori entrate che a quelle recanti riduzione di spese correnti, nonché, pur se in misura marginale (e limitatamente agli anni 2005 e 2006), gli effetti della Tabella "C".

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

Una particolarità del prospetto di copertura in esame è rappresentata dal fatto che i mezzi di copertura sono costituiti in larghissima misura dagli effetti finanziari di norme contenute in un provvedimento esterno alla legge finanziaria, ossia il citato decreto-legge n. 269 del 2003.

Pertanto, anche nella sessione di bilancio 2004-2006 la copertura del disegno di legge finanziaria è risultata condizionata alla conversione in legge del richiamato decreto-legge n. 269 del 2003, oltre che all'approvazione della propria componente sia normativa che tabellare. Ai fini di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura si è confermato dunque, anche nella scorsa sessione di bilancio, quello che è stato definito un rapporto di pregiudizialità procedimentale tra le deliberazioni da assumere in relazione alle norme che comportano effetti finanziari sui saldi.

Un'ulteriore particolarità dello schema in questione, sempre in riferimento al testo originario, è data dal fatto che i mezzi di copertura interni alla "finanziaria" stessa sono tutti riconducibili agli effetti indotti di norme in essa contenute e non agli effetti diretti delle norme medesime (concernenti principalmente il pubblico impiego), i quali solitamente per un motivo prudenziale non rilevano ai fini del SNF, ma solo - come illustrato nell'Allegato 7 - ai fini del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto della P.A.

Relativamente agli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria in esame ed indicati nel prospetto di copertura, si evidenzia la presenza della voce denominata "Eccedenze di spesa", relativa alla copertura finanziaria delle maggiori occorrenze rispetto agli stanziamenti

di bilancio afferenti ad alcune leggi di spesa, indicate nell'Allegato 1 del disegno di legge finanziaria in esame, introdotto sulla base dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni. L'importo indicato a tale titolo nel prospetto di copertura (e riferito agli oneri di parte corrente) corrisponde, per gli anni 2005 e 2006, a quanto riportato dettagliatamente nel citato elenco. Per l'anno 2004, invece, una quota dell'importo di cui all'Allegato 1, riferita alle maggiori occorrenze relative all'anno 2003, è indicata a parte nel prospetto riepilogativo delle regolazioni contabili e debitorie.

Si sottolinea infine che gli oneri correnti corrispondenti alla Tabella A - e cioè agli accantonamenti di cui al fondo speciale di parte corrente - sono indicati in termini di 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).

2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione

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

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

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

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

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

La risoluzione approvata dal Senato il 30 luglio 2003, al termine della discussione sul DPEF 2004-2007, ribadisce questa impostazione.

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

II) per quanto riguarda gli obiettivi di finanza pubblica:

a) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni attualmente definiti, nelle competenti sedi comunitarie, risulti pari all'1,8 per cento del PIL nel 2004, all'1,2 per cento nel 2005, allo 0,5 per cento nel 2006, pervenendo ad un avanzo pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2007, fermo restando che gli interventi di riduzione della spesa corrente debbano essere assunti sulla base di una attenta verifica della loro sostenibilità sociale;

b) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario del conto delle amministrazioni pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal DPEF;

c) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2004, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 69.700 milioni di euro e, per il 2005 e per il 2006, 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 64.000 milioni di euro per il 2005 e a 58.400 milioni di euro per il 2006;

d) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite di 46.200 milioni di euro per il 2004; 38.900 milioni di euro per il 2005, 34.800 milioni di euro per il 2006 e 30.800 milioni di euro per il 2007;

e) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 104,2 per cento nel 2004, al 101,7 per cento nel 2005, al 99,4 per cento nel 2006 ed al 97,1 per cento nel 2007.

La risoluzione che ha approvato il 2 ottobre 2003 la Nota di aggiornamento del DPEF 2004-2007, presentata il 30 settembre 2003, ha accolto le grandezze finanziarie di cui alla Nota stessa; quest'ultima, in particolare, fissa il limite dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche di cui al punto II.a) della riportata risoluzione, al 2,2 per cento del PIL nel 2004, all'1,5 per cento nel 2005 e allo 0,7 per il 2006; modifica inoltre i dati di cui al punto II.e), prevedendo di mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 105 per cento nel 2004, al 103 per cento nel 2005, al 100,9 per cento nel 2006 ed al 98,6 per cento nel 2007. Circa i dati riferiti al bilancio dello Stato, i nuovi obiettivi in termini di saldo netto da finanziare sono pari a 56,6 mld di euro per il 2004, 47,5 per il 2005 e 38 per il 2006.

Anche nella scorsa sessione, peraltro, gli obiettivi programmatici relativi all'indebitamento netto della pubblica amministrazione riportati prima nel DPEF e poi nella citata Nota di aggiornamento risultano formulati - come già nel precedente DPEF 2003-2006 - nella doppia versione nominale e strutturale (correggendo cioè il valore effettivo per tenere conto degli effetti del ciclo), il che rileva sotto il profilo del rispetto degli impegni del Patto di stabilità e crescita assunti in sede europea, con riferimento in particolare al raggiungimento di valori del saldo di finanza pubblica *close to balance*.

* * * *

Ciò premesso, con riferimento al disegno di legge finanziaria 2004, 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 2004-2007, tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento: il limite al saldo 2003 è pari infatti a 56.600 mln di euro, identico all'obiettivo fissato dalla Nota. Per il 2004 e il 2005, il comma 2 dell'articolo 1 del ddl finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 55.000 mln e 43.000 mln) in entrambi i casi inferiori a quelli relativi al 2004 ma superiori a quelli indicati come programmatici nella Nota di aggiornamento. La risoluzione approvata al Senato in relazione al DPEF 2004-2007 aveva comunque ribadito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2005 e 2006 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2004; 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 64.000 mln di euro nel 2005 ed a 58.400 mln nel 2006².

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

² I saldi di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 1 sono stati, peraltro, modificati in parte dopo la prima lettura, a seguito dell'approvazione di un emendamento del Governo; nella legge finanziaria approvata, il livello massimo del SNF è fissato in 54.600 mln per il 2004 e 53.600 per il 2005.

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 e per il 2003, 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.

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

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

La risoluzione, come già ricordato, ha confermato l'operatività del vincolo di compensazione anche con riferimento agli effetti sul fabbisogno di cassa del settore statale, per i quali sono stati individuati obiettivi quantitativi per ognuno degli anni del triennio 2004-2006.

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

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

In proposito, è utile ribadire che - secondo quanto previsto già dalla risoluzione approvata dal Senato nel luglio 1996, che ha impegnato il Governo ad impostare il DPEF dell'anno successivo in termini anche di indebitamento netto della pubblica amministrazione, grandezza alla quale sono riferiti i parametri di convergenza del trattato di Maastricht, - il DPEF 2004-2007 e la relativa risoluzione approvativa del luglio 2003 hanno posto obiettivi vincolanti per la manovra di bilancio 2004-2006, nonché per il successivo esercizio finanziario (2007), 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 emendamenti³.

Nella sessione per il 2004, così come nella precedente, il vincolo in questione non è stato previsto.

³ Cfr. sul punto i Documenti di base di questo Servizio degli ultimi anni.

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

Come negli anni più recenti, anche nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria 2004 si è riproposta la questione delle modalità di discussione e di votazione della legge finanziaria. Sull'argomento è intervenuta una apposita circolare del Presidente de Senato indirizzata a tutti i Senatori ed inerente l'esame e la votazione della legge finanziaria. Lo stesso presidente del Senato ha inoltre accennato, al termine della sessione, alla possibilità di inserire nel dibattito in corso sulla riforma della Costituzione (A.S. 2544 e connessi) le questioni relative all'assetto di finanza pubblica di cui all'art. 81 Cost.⁴.

Va rammentato preliminarmente che prima di tale pronunciamento, a partire dal marzo 2003, la 5^a Commissione bilancio del Senato della Repubblica ha iniziato una indagine conoscitiva sul processo di riforma delle norme di contabilità di Stato, nel corso della quale sono altresì emerse osservazioni utili sul tema più generale della riforma delle modalità di discussione ed esame dei documenti annuali di bilancio⁵.

Tornando al contenuto della citata circolare, occorre segnalare come in essa, partendo dalla constatazione che la complessa esperienza della sessione dell'anno precedente ha portato alla massima evidenza problemi

⁴ Cfr. SENATO DE REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 22 dicembre 2003, pag. 124. Nel corso di tale seduta il Presidente del Senato ha ricordato come il tema fu affrontato e ad esso fu data soluzione durante i lavori della Commissione bicamerale nella scorsa legislatura.

⁵ Ancora in precedenza si era svolto in Assemblea un dibattito il 21 e 22 gennaio 2003, nel corso del quale erano state delineate alcune ipotesi di modifica del Regolamento del Senato in materia di sessione di bilancio, che possono essere sintetizzate nel rafforzamento dei pareri delle Commissioni di settore e del divieto di proporre in Assemblea materia nuove, nonché nel vincolo volto a configurare gli emendamenti da presentare in Assemblea con i testi alternativi a quelli approvati dalla Commissione bilancio, facendo riferimento verosimilmente all'unità di misura costituita dall'articolo. Cfr. Documento di base di questo Servizio, n. 34, pag. 29.

ricorrenti nella procedura d'esame della legge finanziaria riguardanti in modo particolare la fase d'Aula (sovraccarico di argomenti, frammentazione della discussione, eccessivo numero di votazioni), si giunge alla conclusione che "occorre rivedere innanzitutto le prassi rivelatesi non più corrispondenti alla *ratio* delle norme vigenti né alla esigenza di garantire il buon funzionamento della sessione di bilancio."

Sulla base di tali motivazioni nella circolare sono stati precisati i criteri che la Presidenza del Senato, di intesa con quella della Camera, avrebbe seguito nella verifica del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria e nella valutazione della ammissibilità delle proposte emendative con particolare riferimento: a) ai limiti di contenuto della legge finanziaria; b) all'obbligo di copertura finanziaria delle proposte emendative onerose; c) alle modalità della loro presentazione in relazione alle diverse fasi dell'esame in Commissione e in Assemblea, sulla base della normativa vigente.

Con riferimento a ciascuno dei parametri sopraindicati sono state quindi precisate le modalità applicative che la Presidenza del Senato avrebbe seguito. In proposito, occorre segnalare in sintesi come nella circolare sia stato precisato, con riferimento al divieto di introdurre interventi microsettoriali e localistici, che devono intendersi per tali: "quelli comunque riferiti ad ambiti soggettivi o territoriali che per la loro portata non sono in grado di incidere significativamente sulle grandezze della economia nazionale o della finanza pubblica."⁶

In ordine ai limiti relativi alla copertura finanziaria degli emendamenti, prevista dagli articoli 128, comma 6, del Regolamento del

⁶ Successivamente la circolare ha precisato che "la legge finanziaria potrà invece contenere fondi di carattere nazionale con le procedure per la loro ripartizione da effettuare con successivi provvedimenti".

Senato, e 121, comma 5, del Regolamento della Camera, giova inoltre richiamare l'attenzione sulla problematica delle c.d. "coperture *standard*" e dei c.d. "maxiemendamenti".

In proposito, partendo dalla constatazione che nel passato è prevalsa la tendenza ad agevolare la formulazione degli emendamenti, anche forzando in alcuni casi la più rigorosa interpretazione delle regole ed incidendo, a volte, sull'ordine e la chiarezza delle votazioni, nella citata circolare è stato precisato che "... saranno considerati inammissibili gli emendamenti che rechino contestualmente una pluralità di interventi non logicamente correlati tra loro: in tali casi, infatti, la parte compensativa non risponde alla funzione propria di assicurare la copertura degli oneri riferiti alle singole misure e come tale non consente, in sede di votazione, un'appropriata valutazione del rapporto tra gli aspetti di merito e quelli finanziari. Gli emendamenti dovranno, pertanto, essere formulati in modo da garantire una chiara e reciproca correlazione tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Quest'ultima deve essere, come detto in precedenza, espressamente contenuta nell'emendamento e deve essere idonea, se approvata, a produrre interamente e immediatamente gli effetti di copertura finanziaria in misura proporzionata all'onere, considerate anche le specifiche caratteristiche di ciascun onere (di parte corrente, di parte capitale) e il tipo di incidenza sui diversi tipi di saldi (indebitamento netto della P.A., saldo netto da finanziare e fabbisogno di cassa)."

Sul tema delle "coperture *standard*", ovvero dell'utilizzo di una clausola di compensazione finanziaria effettuata mediante generico rinvio ad altro emendamento a medesima firma o dello stesso gruppo politico, la

circolare prosegue precisando che “in presenza di emendamenti formulati con identica parte compensativa di tipo normativo con evidenti caratteristiche seriali e ripetitive, ed eventualmente sulla base, ove possibile, del criterio delle firme apposte, la Presidenza si riserva di valutare gli effetti preclusivi che possono derivare dal rigetto del primo dei medesimi rispetto ai successivi, in relazione all’autonoma rilevanza che può essere assunta dalla parte compensativa.” Di tutto ciò si è poi tenuto conto nella dichiarazione del Presidente della 5^a Commissione bilancio sui criteri di ammissibilità degli emendamenti⁷, in cui, come elemento di novità, sono stati sottolineati la nuova interpretazione del riferimento al sostegno e rilancio dell’economia nonché del carattere localistico o microsettoriale degli interventi, il superamento del precedente riferimento alle norme di razionalizzazione finanziaria, l’obbligo di correlare chiaramente oneri e coperture e il maggior formalismo delle procedure d’Assemblea.

In relazione poi alla citata novità costituita dall’inserimento nel testo della “finanziaria” di un allegato contenente le misure correttive degli effetti finanziari delle leggi, ai sensi articolo 11, comma 3, lettera *i*-quater, della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, di ciò si è tenuto conto nella citata dichiarazione, che ha pertanto previsto l’ammissibilità, ai sensi della predetta lettera *i*-quater, anche di emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi in vigore, ovvero, sotto il vincolo della compensazione, di emendamenti di copertura di ulteriori oneri a legislazione vigente.

⁷ v. Archivio procedurale, doc. n. 6 e all. n. 5.

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 2004-2007 né le relative risoluzioni di approvazione abbiano fornito indicazioni sulla previsione di disegni di legge di tal tipo, mentre solo la successiva risoluzione di approvazione della Nota di aggiornamento al predetto DPEF approvata dalla Camera dei deputati abbia impegnato il Governo a considerare, per quanto possibile, in relazione alla sua natura di provvedimento di urgenza, il citato decreto-legge 269 del 2003, come provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica, "sulla base della vigente disciplina contabile che individua in modo tipico gli strumenti che concorrono alla manovra stessa."

Giova altresì dare conto della circostanza che nel corso della sessione è stato posto il problema della permanenza del carattere di disegno di legge collegato e quindi dell'assoggettamento dello stesso alle regole procedurali di cui agli articoli 126-*bis* del Regolamento del Senato, in ordine al disegno di legge A.S. 2058 (recante la riforma del sistema previdenziale), essendo stato lo stesso indicato solo nel Documento di

programmazione economico-finanziaria e nella successiva Nota integrativa 2002-2006, come approvati dalle relative risoluzioni parlamentari. La conseguenza della negazione di tale qualificazione allo stesso sarebbe stata il divieto di iscrizione all'ordine del giorno della Commissione competente per tutto il periodo della sessione di bilancio, in base ai commi 10 e 11 dell'articolo 126 del Regolamento del Senato.

In proposito, il Presidente del Senato, in data 14 ottobre, ha precisato, anche sulla base dei precedenti, che il disegno di legge in questione, già individuato come disegno di legge collegato in relazione alle manovre di finanza pubblica del 2001 e del 2002, doveva essere considerato come provvedimento collegato anche in relazione alla sessione di bilancio 2004-2006, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126-*bis* del Regolamento del Senato⁸.

⁸ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 29 ottobre 2003, pag. 87.

5. Sull'applicazione dell'articolo 120 del Regolamento della Camera dei deputati

Anche se non direttamente inerente all'*iter* del disegno di legge presso il Senato della Repubblica, si segnala la novità, realizzatasi durante l'ultima sessione di bilancio, costituita dalla circostanza che la V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati ha avviato, in data 5 novembre 2003, l'esame congiunto sia del disegno di legge di conversione del citato decreto legge n. 269 del 2003 che del disegno di legge finanziaria per il 2004 e del disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato, nei testi presentati dal Governo al Senato, decidendo quindi l'attivazione della procedura di cui all'articolo 120, comma 5, del Regolamento.

L'utilizzo di tale facoltà ha costituito una discontinuità rispetto agli scorsi anni. Difatti, come rammentato nel corso dell'esame dei documenti di bilancio presso l'altro ramo del Parlamento: "Tale procedura era stata infatti utilizzata per l'ultima volta a metà degli anni '80 e successivamente era caduta in desuetudine."⁹

L'opportunità di attivare tale procedura, che consente alle Commissioni della Camera dei deputati di avviare l'esame dei disegni di legge di bilancio e finanziaria prima che su di essi si sia concluso l'esame in prima lettura al Senato, è stata giustificata dalle condizioni del tutto particolari in cui si è svolta l'ultima sessione di bilancio, in virtù della scelta del Governo di adottare, accanto al disegno di legge finanziaria, il citato decreto-legge n. 269 del 2003, le cui disposizioni sono apparse in larga

⁹ Cfr, CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 5 novembre 2003, pag. 37.

parte riconducibili al contenuto proprio della legge finanziaria, come indicato dalla legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni.

In sede di Commissione bilancio della Camera dei deputati è stato osservato che negli scorsi anni è accaduto molto spesso che il Governo accompagnasse al disegno di legge finanziaria provvedimenti di urgenza che concorrevano, anche in misura significativa, alla manovra complessiva. In quei casi, tuttavia, si trattava di provvedimenti di contenuto sostanzialmente omogeneo che riguardavano specifici comparti, quali, prevalentemente, il settore tributario. Nel caso del decreto-legge n. 269 si è invece in presenza di un provvedimento assai complesso, che contiene disposizioni di vario genere, alcune di carattere prevalentemente ordinamentale, altre volte a garantire maggiori entrate e altre destinate a finanziare interventi di spesa. Si tratta cioè di un provvedimento che, per l'impianto e la varietà degli interventi previsti, sembra svolgere le funzioni che nell'esperienza comune erano tipicamente affidate al disegno di legge finanziaria.

Sempre nel corso del dibattito intervenuto presso la Camera dei deputati è stato osservato che la portata, anche sotto il profilo quantitativo, degli interventi recati dal decreto-legge ha conseguentemente ridimensionato fortemente i contenuti del disegno di legge finanziaria. La stessa formulazione del decreto-legge, in più parti, ha mutuato tecniche che sono tipiche del disegno di legge finanziaria. Così è stato, ad esempio, per quelle disposizioni onerose che non contengono esplicite autorizzazioni di spesa né clausole di copertura, quali possono trovarsi nel disegno di legge finanziaria, in ragione delle specifiche regole di copertura

che ad esso si applicano e che non sembrano potersi assumere per provvedimenti d'urgenza.

Il ricorso alla procedura di cui all'articolo 120, comma 5, del Regolamento della Camera dei deputati è stata giustificata, in buona sostanza, con l'obiettivo di assicurare alla Camera un periodo adeguato per affrontare in una logica complessiva l'insieme delle misure che hanno concorso alla manovra e quindi sia gli interventi inseriti nel decreto-legge n. 269, sia le norme previste nel disegno di legge finanziaria, consentendone tempi di esame più ampi.

Sul punto, va peraltro ricordato come, in base alle indicazioni contenute nella risoluzione con la quale alla Camera dei deputati è stata approvata, in data 3 ottobre 2003, la Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007, il decreto-legge n. 269 del 2003 è stato considerato come collegato alla manovra di finanza pubblica con la conseguente applicazione, per il suo esame, delle stesse regole e vincoli previsti in tema di ammissibilità delle proposte emendative per il disegno di legge finanziaria.

6. Problemi connessi all'approvazione del disegno di legge finanziaria in presenza di un provvedimento correlato alla manovra di finanza pubblica

Premesso che gli effetti del citato decreto-legge n. 269 e del disegno di legge finanziaria di cui alla manovra 2004 sono stati immessi in bilancio con apposite e distinte Note di variazioni, sul piano formale può essere avanzato il dubbio che l'approvazione delle tabelle della "finanziaria" in una versione tale da scontare i soli emendamenti approvati alla "finanziaria" stessa in base alla relativa Nota di variazioni potesse impedire l'invio all'altro ramo del Parlamento di un testo relativo a tale disegno di legge (per la parte relativa alle tabelle) tale da includere gli ulteriori effetti sulle tabelle stesse connesse all'approvazione del testo e degli emendamenti al decreto-legge citato.

Nell'osservare che la predetta votazione non poteva non avvenire in tale forma, non potendosi infatti tener conto in quella sede di altro se non degli effetti degli emendamenti approvati alla sola "finanziaria", si tratta di un dubbio che va valutato alla luce delle seguenti osservazioni.

Anzitutto, va considerato che la Nota di variazioni con cui sono stati immessi in bilancio gli effetti del decreto-legge ha modificato autonomamente le parti del bilancio corrispondenti alle tabelle della "finanziaria". Ciò significa che il testo da inviare all'altro ramo del Parlamento relativamente a queste ultime non può non scontare gli effetti derivanti dal decreto-legge alle tabelle stesse attraverso la modifica delle parti interessate del bilancio. In base alla legge di contabilità, infatti, le tabelle della "finanziaria" rappresentano modulazioni di parti di bilancio

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

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

Altra conseguenza dell'ipotesi di accoglimento del dubbio in questione sarebbe poi che, non essendovi altra sede in Senato in cui far riflettere sulle tabelle della "finanziaria" le modifiche ad essere rivenienti dal decreto-legge e dai relativi emendamenti (attraverso le corrispondenti variazioni di bilancio), il problema non avrebbe potuto che trovare soluzione alla Camera dei deputati con un emendamento preliminare del

Governo tale da riaggiornare le consistenze delle tabelle in questione. Ma in tal caso si tralascerebbe il fatto che lo strumento della Nota di variazioni è appunto funzionale a ciò ed ha come conseguenza la doppia variazione delle partite interessate sia in bilancio che in “finanziaria”, data la loro coincidenza *ex post* (alla fine dell'*iter* di ciascuna Camera) sulla base delle prescrizioni al riguardo della legge di contabilità.

Vale la pena comunque di riflettere, onde evitare qualsiasi dubbio sul piano tecnico, sull'opportunità che, nel mettere in votazione il disegno di legge finanziaria, si precisi *ad adjuvandum* che esso contiene anche variazioni indotte da strumenti legislativi sostanzialmente e contabilmente correlati, per alcune parti, al disegno di legge finanziaria.

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

Le tavole, divise in tre blocchi per ciascuno degli anni del triennio, riportano le entrate finali, le spese finali, il risparmio pubblico, il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato. Sono riportati, anzitutto, separatamente, i valori relativi alla proposta complessiva iniziale del Governo (progetto di bilancio a legislazione vigente, effetti del decreto-legge n. 269 del 2003 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), (pagg. 31-33), e, per somma, nel quadro di sintesi, riferito alla seconda lettura, non più modificata, i valori relativi al testo definitivamente approvato, con il medesimo dettaglio (pagg. 34-36). Tutte le grandezze sono al netto delle regolazioni contabili e debitorie.

Il prospetto, elaborato dal Governo, riflette le modifiche approvate dal ramo del Parlamento di volta in volta interessato. Esso, ovviamente, evidenzia scostamenti rispetto ai valori iniziali, includendo peraltro le usuali ristime circa le conseguenze finanziarie delle norme approvate. In particolare, per il primo anno di decorrenza della manovra, si ha un miglioramento netto dei saldi a seguito dell'esame in prima lettura da parte della Senato della Repubblica di circa 12 mln con riferimento al risparmio pubblico e di circa 2 con riguardo al saldo netto da finanziare e al ricorso al mercato. Sempre per il primo anno (2004) l'esame in seconda lettura ha migliorato il risparmio pubblico per 300 mln, così come il saldo netto da

finanziare e il ricorso al mercato, entrambi migliorati per circa 48 mln di euro.

Nel complesso, per il secondo e terzo anno (2005 e 2006) l'esame parlamentare, con le modifiche introdotte, comporta un miglioramento dei saldi: con riferimento al risparmio pubblico si tratta di 181 mln nel 2005 e circa 5 mln nel 2006, mentre per il SNF ed il ricorso al mercato il miglioramento è di circa 188 per il 2005 e circa 195 per il 2006 (v. tabella sintetica riportata a pag. 37).

NOTA DI VARIAZIONI 2004 - COMPETENZA

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB	D.L.	MANOVRA	TOTALE	Emendamenti		Bilancio Integrato
	2004	269/2003	DLF		V Commiss.	Aula	
ENTRATE							
Tit. 1	332.041	3.312	- 241	335.112	- 4	160	335.268
Tit. 2	21.029	3.047	-	24.076	-	-	24.076
Tit. 3	1.925	5.530	-	7.455	-	-	7.455
<i>Entrate finali</i>	354.995	11.889	-241	366.643	-4	160	366.799
SPESE							
interessi)	296.110	- 268	7.168	303.010	- 2	146	303.154
<i>Interessi</i>	77.396	-2.499	-	74.898	-	-	74.898
Tit. 2	42.630	- 76	104	42.658	- 2	12	42.668
<i>Spese finali</i>	416.136	- 2.842	7.272	420.565	- 4	158	420.720

Risultati differenziali

Risparmio
pubblico

	-20.436	9.126	-7.409	-18.719	-2	14	-18.708
--	----------------	--------------	---------------	----------------	-----------	-----------	----------------

Saldo netto
da finanziare

	-61.142	14.731	-7.513	-53.923	0	2	-53.921
--	----------------	---------------	---------------	----------------	----------	----------	----------------

Al netto di:

entrata

	23.663	-	-	23.663	-	-	23.663
--	--------	---	---	--------	---	---	--------

spesa

	27.873	-	3.185	31.058	-	-	31.058
--	--------	---	-------	--------	---	---	--------

Ricorso

al mercato

	-267.011	14.731	-10.698	-262.977	0	2	-262.976
--	-----------------	---------------	----------------	-----------------	----------	----------	-----------------

Fonte RGS

NOTA DI VARIAZIONI 2005
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2005	D.L. 269/2003	MANOVRA DLF	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
					V Commiss.	Aula	
Entrate							
Tit. 1	342.576	3.684	382	346.643	- 45	113	346.710
Tit. 2	24.321	630	-	24.951	-	-	24.951
Tit. 3	893	1.000	-	1.893	-	-	1.893
Entrate finali	367.790	5.314	382	373.486	- 45	113	373.554
Spese							
Tit. 1	378.723	- 3.996	5.252	379.978	- 41	179	380.115
Tit. 2	51.161	- 12	- 4.790	46.360	- 4	- 78	46.278
Spese finali	429.884	- 4.008	462	426.338	- 45	101	426.393
- di cui:							
Interessi	75.948	- 2.999	-	72.949	-	-	72.949

Risultati differenziali

Risparmio
pubblico

- 11.825	8.310	- 4.870	- 8.384	- 4	- 65	- 8.453
----------	-------	---------	---------	-----	------	---------

Saldo netto
da finanziare

- 62.094	9.322	- 80	- 52.851	-	13	- 52.839
----------	-------	------	----------	---	----	----------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.842	-	-	24.842	-	-	24.842
spesa	28.710	-	-296	28.414	-	-	28.414

Ricorso
al mercato

- 335.764	9.322	216	- 326.226	- 0	13	- 326.213
-----------	-------	-----	-----------	-----	----	-----------

Fonte RGS

NOTA DI VARIAZIONI 2006
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB	D.L.	MANOVRA	TOTALE	Emendamenti		Bilancio Integrato
	2006	269/2003	DLF		V Commiss.	Aula	
Entrate							
Tit. 1	357.636	4.204	569	362.409	- 29	124	362.504
Tit. 2	24.829	725	-	25.554	-	-	25.554
Tit. 3	835	1.000	-	1.835	-	-	1.835
Entrate finali	383.299	5.929	569	389.797	- 29	124	389.892
Spese							
Tit. 1	379.456	- 3.720	5.512	381.248	- 27	269	381.490
Tit. 2	31.637	66	18.419	50.123	- 2	- 159	49.962
Spese finali	411.093	- 3.654	23.932	431.371	- 29	110	431.452
- di cui:							
Interessi	76.299	- 2.999	-	73.300	-	-	73.300

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico	3.009	8.649	- 4.944	6.714	- 2	- 145	6.567
----------	--------------	--------------	----------------	--------------	------------	--------------	--------------

Saldo netto

a finanziare	- 27.794	9.583	- 23.363	- 41.574	-	14	- 41.560
--------------	-----------------	--------------	-----------------	-----------------	----------	-----------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	26.258	-	-	26.258	-	-	26.258
spesa	30.126	-	-296	29.830	-	-	29.830

Ricorso

al mercato	- 300.767	9.583	- 23.067	- 314.251	-	14	- 314.237
------------	------------------	--------------	-----------------	------------------	----------	-----------	------------------

Fonte RGS

QUADRO DI SINTESI
BILANCIO 2004 - COMPETENZA
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2004 + precedenti note	Emendamenti		Bilancio integrato
		V Commis.	Aula	
ENTRATE				
Tit. 1	335.268	374	629	336.271
Tit. 2	24.076	4	90	24.170
Tit. 3	7.455	-	-	7.455
<i>Entrate finali</i>	366.799	377	719	367.895
SPESE				
interessi)	303.154	243	553	303.950
<i>Interessi</i>	74.898	-	-	74.898
Tit. 2	42.668	152	101	42.921
<i>Spese finali</i>	420.719	395	654	421.768

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

	-18.707	134	166	-18.407
--	----------------	------------	------------	----------------

Saldo netto

da finanziare

	-53.920	-18	65	-53.873
--	----------------	------------	-----------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata

	23.663	-	-	23.663
--	--------	---	---	--------

spesa

	31.058	-	-	31.058
--	--------	---	---	--------

Ricorso

al mercato

	-262.975	-18	65	-262.928
--	-----------------	------------	-----------	-----------------

Fonte RGS

QUADRO DI SINTESI**BILANCIO 2005**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB 2005 + precedenti note	Emendamenti		Bilancio integrato
		V Commiss.	Aula	
Entrate				
Tit. 1	346.710	123	639	347.473
Tit. 2	24.951	-	120	25.071
Tit. 3	1.893	-	-	1.893
Entrate finali	373.554	123	759	374.436
Spese				
Tit. 1	380.115	230	402	380.746
Tit. 2	46.278	94	- 19	46.353
Spese finali	426.393	324	383	427.100
- di cui:				
Interessi	72.949	-	-	72.949

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

	- 8.453	- 106	357	- 8.203
--	----------------	--------------	------------	----------------

Saldo netto
da finanziare

	- 52.838	- 200	376	- 52.663
--	-----------------	--------------	------------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	24.842	-	-	24.842
spesa	28.414	-	-	28.414

Ricorso

al mercato

	- 326.213	- 200	376	- 326.038
--	------------------	--------------	------------	------------------

Fonte RGS

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	362.504	155	680	363.339
Tit. 2	25.554	-	-	25.554
Tit. 3	1.835	-	-	1.835
Entrate finali	389.892	155	680	390.727
Spese				
Tit. 1	381.489	286	408	382.183
Tit. 2	49.962	45	- 85	49.922
Spese finali	431.451	331	323	432.105
- di cui:				
Interessi	73.300	-	-	73.300

Risultati differenziali

Risparmio
pubblico

6.568	- 131	272	6.709
--------------	--------------	------------	--------------

Saldo netto
da finanziare

- 41.559	- 176	357	- 41.378
-----------------	--------------	------------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	26.258	-	-	26.258
spesa	29.830	-	-	29.830

Ricorso
al mercato

- 314.236	- 176	357	- 314.056
------------------	--------------	------------	------------------

Sintesi degli effetti finanziari sui saldi delle modifiche del Parlamento
(mln di euro)

Risparmio pubblico			
	2004	2005	2006
Proposta governativa	-18.719	-8.384	-6.714
Valori dopo la prima lettura	-18.707	-8.453	-6.567
Effetti prima lettura	12	-69	147
Valori dopo la seconda lettura	-18.407	-8.203	-6.709
Effetti seconda lettura	300	250	-142
Effetti complessivi 1a e 2a lettura	312	181	5
S.N.F.			
	2004	2005	2006
Proposta governativa	-53.923	-52.851	-41.574
Valori dopo la prima lettura	-53.921	-52.839	-41.560
Effetti prima lettura	2	12	14
Valori dopo la seconda lettura	-53.873	-52.663	-41.378
Effetti seconda lettura	48	176	182
Effetti complessivi 1a e 2a lettura	50	188	196
Ricorso al mercato			
	2004	2005	2006
Proposta governativa	-262.977	-326.226	-314.251
Valori dopo la prima lettura	-262.976	-326.213	-314.237
Effetti prima lettura	1	13	14
Valori dopo la seconda lettura	-262.928	-326.038	-314.056
Effetti seconda lettura	48	175	181
Effetti complessivi 1a e 2a lettura	49	188	195

Fonte: RGS

Note:

Gli importi sono arrotondati al mln di euro

I valori sono al netto delle regolazioni contabili e debitorie

ARCHIVIO PROCEDURALE

(SCHEDE)

INDICE

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DPEF 2004-2007 - RISOLUZIONI DI INDIRIZZO - FABBISOGNO DI CASSA DEL SETTORE STATALE - SALDO NETTO DA FINANZIARE

(Doc. 1)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DPEF 2004-2007 - NOTA DI AGGIORNAMENTO - RISOLUZIONI DI INDIRIZZO

(Doc. 2)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DDL FINANZIARIA 2004 - CONTENUTO PROPRIO - COPERTURA FINANZIARIA - PARERE DELLA COMMISSIONE BILANCIO AL PRESIDENTE DEL SENATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 126, COMMI 3 E 4 DEL REGOLAMENTO

(Doc. 3)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DDL FINANZIARIA 2004 - CONTENUTO PROPRIO - COPERTURA FINANZIARIA - PARERE DELLA COMMISSIONE BILANCIO AL PRESIDENTE DEL SENATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 126, COMMI 3 E 4 DEL REGOLAMENTO

(Doc. 4)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DOCUMENTI DI BILANCIO - COLLEGATI - DDL DELEGA IN MATERIA PREVIDENZIALE

(Doc. 5)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DOCUMENTI DI BILANCIO - EMENDAMENTI - PRESENTAZIONE ED AMMISSIBILITA' - COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA 5a C.P. DEL SENATO

(Doc. 6)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DOCUMENTI DI BILANCIO - EMENDAMENTI - AMMISSIBILITA' - PRESIDENTE DEL SENATO - DISCORSO INTRODUTTIVO ALLA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA

(Doc. 7)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DOCUMENTI DI BILANCIO - ESAME ANTICIPATO DA PARTE DELLA V^ C.P. DELLA CAMERA - PROVVEDIMENTO COLLEGATO

(Doc. 8)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DDL FINANZIARIA -
EMENDAMENTI - PRESENTAZIONE ED AMMISSIBILITA' -
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA V^ C.P. DELLA CAMERA
(Doc. 9)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DDL FINANZIARIA -
EMENDAMENTI - AMMISSIBILITA' - POSIZIONE DELLA QUESTIONE
DI FIDUCIA - COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA
(Doc. 10)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DOCUMENTI DI BILANCIO -
EMENDABILITA' - PRESIDENTE DEL SENATO - DISCORSO
CONCLUSIVO
(Doc. 11)

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DPEF 2004-2007 - RISOLUZIONI DI INDIRIZZO - FABBISOGNO DI CASSA DEL SETTORE STATALE - SALDO NETTO DA FINANZIARE

Le risoluzioni sul DPEF per gli anni 2004-2007, approvate dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati rispettivamente il 30 luglio e 31 luglio 2003 individuano, in particolare, i seguenti impegni per il Governo, in relazione agli obiettivi di finanza pubblica:

- stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare per il 2004 al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 69.700 mln di euro e, per il 2005 e per il 2006, 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 64.000 mln di euro per il 2004 e a 58.500 per il 2006;
- mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite di 46.200 mln di euro per il 2004, di 38.900 per il 2005, di 34.800 per il 2006 e di 30.800 per il 2007;
- ricondurre l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche all'1,8 per cento del PIL nel 2004, all'1,2 per cento nel 2005, allo 0,5 per cento nel 2006, pervenendo ad un avanzo pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2007;
- mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 104,2 per cento nel 2004, al 101,7 per cento nel 2005, al 99,4 per cento nel 2006 ed al 97,1 per cento nel 2007.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 30 luglio 2003, Allegato A (v. all. n. 1)

CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 31 luglio 2003, Allegato A

MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DPEF 2004-2007 - NOTA DI AGGIORNAMENTO - RISOLUZIONI DI INDIRIZZO

Con riferimento alla Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007, presentata dal Governo in data 30 settembre 2003, il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati hanno approvato, rispettivamente in data 2 e 3 ottobre 2003, una risoluzione che approva i nuovi obiettivi di finanza pubblica indicati dal Governo, e lo impegna ad operare affinché le previste riforme strutturali siano orientate al rilancio dello sviluppo e dell'occupazione.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 2 ottobre 2003 (v. all. n. 2)

CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 3 ottobre 2003 (v. all. n. 2)

Nota:

La risoluzione approvata dalla Camera impegna il Governo a considerare, per quanto possibile, in relazione alla sua natura di provvedimento di urgenza, il decreto-legge n. 269 del 2003 come collegato alla materia di finanza pubblica.

**MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DDL FINANZIARIA 2004 -
CONTENUTO PROPRIO - COPERTURA FINANZIARIA - PARERE DELLA
COMMISSIONE BILANCIO AL PRESIDENTE DEL SENATO AI SENSI
DELL'ARTICOLO 126, COMMI 3 E 4 DEL REGOLAMENTO**

La Commissione bilancio ha formulato un parere favorevole con osservazioni.

In ordine al profilo contenutistico, il testo del disegno di legge finanziaria viene ritenuto conforme, nel complesso, alle prescrizioni dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 208 del 1999: viene tuttavia espresso parere contrario sulle norme alle quali non è attribuito alcun effetto finanziario ed all'inserimento nella tabella D, per gli anni 2005 e 2006, delle leggi che non prevedono esplicitamente di far uso della tabella D stessa.

Con riferimento al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri correnti, il disegno di legge finanziaria appare conforme a quanto stabilito dal comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, modificata.

Relativamente al rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione approvativa del DPEF per gli anni 2004-2007, per il primo anno il vincolo del saldo netto da finanziare è rispettato, e per gli anni successivi sono indicati, coerentemente con l'indicazione contenuta in proposito nella risoluzione stessa, valori che, pur superandoli, si configurano come tappe di avvicinamento ai corrispondenti valori indicati nella risoluzione. Tale situazione, verificatasi anche in precedenti sessioni di bilancio, viene considerata sostanzialmente compatibile con i vincoli di cui al comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, modificata.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 3 ottobre 2003, 5a C.p., 374a seduta (v. all. n. 3)

**MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DDL FINANZIARIA 2004 -
CONTENUTO PROPRIO - COPERTURA FINANZIARIA -
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DEL SENATO AI SENSI
DELL'ARTICOLO 126, COMMI 3 E 4 DEL REGOLAMENTO**

Il Presidente del Senato, tenuto conto del parere espresso dalla 5a C.p. ed esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2004, comunica, ai sensi dell'articolo 126, comma 3, del Regolamento, che, in ordine al profilo dell'ambito contenutistico, il testo presentato dal Governo è conforme al modello normativo disciplinato dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e relative modificazioni, ad eccezione delle disposizioni contenute negli articoli 21, 22, comma 1, 37, comma 2, 46 e 49, commi 5 e 6, dei quali dispone quindi lo stralcio.

Comunica inoltre che, risultando estraneo all'oggetto della legge finanziaria il rifinanziamento inserito nella tabella D per gli anni 2005 e 2006 di leggi che non prevedono esplicitamente la possibilità di far uso della tabella D stessa, il rifinanziamento medesimo deve intendersi disposto limitatamente all'anno 2004.

Con riguardo a quanto disposto dall'articolo 126, comma 4, del Regolamento, il Presidente dichiara che il disegno di legge finanziaria per l'anno 2004 non contiene disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 3 ottobre 2003 (v. all. n. 4)

**MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DOCUMENTI DI BILANCIO -
COLLEGATI - DDL DELEGA IN MATERIA PREVIDENZIALE**

In risposta alla questione sollevata dal Presidente della 11° Commissione permanente sulla qualificazione del ddl recante delega al Governo in materia di riforma del sistema previdenziale, il Presidente del Senato afferma che, anche sulla base dei precedenti, il disegno di legge in questione peraltro già individuato come disegno di legge collegato in relazione alle manovre di finanza pubblica del 2001 e del 2002, deve essere considerato un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica anche in relazione alla sessione di bilancio 2004-2006, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126-bis del Regolamento del Senato.

Riferimenti:

Lettera del Presidente del Senato al Presidente della 11a Commissione permanente, Lavoro e Previdenza sociale, 14 ottobre 2003; (Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 29 ottobre 2003, pagg.87 e 88)

**MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DOCUMENTI DI BILANCIO -
EMENDAMENTI - AMMISSIBILITA' - PRESIDENTE DEL SENATO -
DISCORSO INTRODUTTIVO ALLA DISCUSSIONE IN ASSEMBLEA**

Il Presidente del Senato, prima dell'inizio dell'esame degli articoli del disegno di legge di bilancio, ricorda che gli emendamenti modificativi di singole poste dovranno avere struttura compensativa e che la loro approvazione non precluderà ulteriori proposte riguardanti le successive poste con essi prenotate, fino a concorrenza.

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

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 10 novembre 2003 pagg. 17 e 49-50 (v. all. n. 7)

**MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DOCUMENTI DI BILANCIO -
ESAME ANTICIPATO DA PARTE DELLA V^ C.P. DELLA CAMERA -
PROVVEDIMENTO COLLEGATO**

Il Presidente della V^a Commissione permanente della Camera dei deputati avverte che verrà avviato - con l'intento di l'esame del disegno di legge finanziaria per il 2004 e del disegno di legge di bilancio, nei testi presentati dal Governo al Senato, congiuntamente al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 269, attivando la procedura di cui all'articolo 120, comma 5, del Regolamento, che consente alle Commissioni della Camera di avviare l'esame dei documenti di bilancio prima che su di essi si sia concluso l'esame in prima lettura al Senato; sarà quindi possibile svolgere un esame complessivo ed approfondito.

Ricorda inoltre che, sulla base dell'orientamento assunto dal Presidente della Camera e dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, preceduto dalla discussione nell'ambito della Giunta del regolamento, il citato decreto-legge viene considerato collegato alla manovra; ad esso verranno quindi applicati i vincoli e le regole che caratterizzano lo svolgimento della sessione di bilancio.

Riferimenti:

CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 novembre 2003, pagg. 37-39 (v. All. n. 8)

Nota:

V. anche CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 7 ottobre 2003, pagg.3-7

**MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DDL FINANZIARIA -
EMENDAMENTI - PRESENTAZIONE ED AMMISSIBILITA' -
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA V^A C.P. DELLA
CAMERA**

I criteri generali che verranno adottati per la valutazione degli emendamenti al disegno di legge finanziaria, vengono esplicitati dal Presidente della Commissione bilancio della Camera dei deputati con riferimento, in particolare, ai limiti di contenuto, al vincolo di compensatività, all'allegato 1 (articolo 69, comma 7), recante l'elenco delle misure correttive in relazione ad autorizzazioni di spesa rivelatesi deficitarie, all'allegato 2, che indica gli stanziamenti relativi a comparti omogenei di spesa per investimenti che confluiscono negli appositi Fondi istituiti negli stati di previsione di ciascun Ministero, alle Tabella A e B, alla Tabella C e alla Tabella D.

Riferimenti:

CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25 novembre 2003, pagg. 43-46 (v. All. n. 9)

**MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DDL FINANZIARIA -
EMENDAMENTI - AMMISSIBILITA' - POSIZIONE DELLA
QUESTIONE DI FIDUCIA - COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE
DELLA CAMERA**

Il Presidente della Camera dei deputati afferma che non riterrebbe ammissibile un maxiemendamento volto ad accorpare - ai fini della posizione della questione di fiducia - l'intero testo della legge finanziaria, in quanto composto da parti rispondenti a diverse finalità.

Riferimenti:

CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 10 dicembre 2003 (v. All. n. 10)

**MANOVRA DI BILANCIO 2004-2006 - DOCUMENTI DI BILANCIO -
EMENDABILITA' - PRESIDENTE DEL SENATO - DISCORSO
CONCLUSIVO**

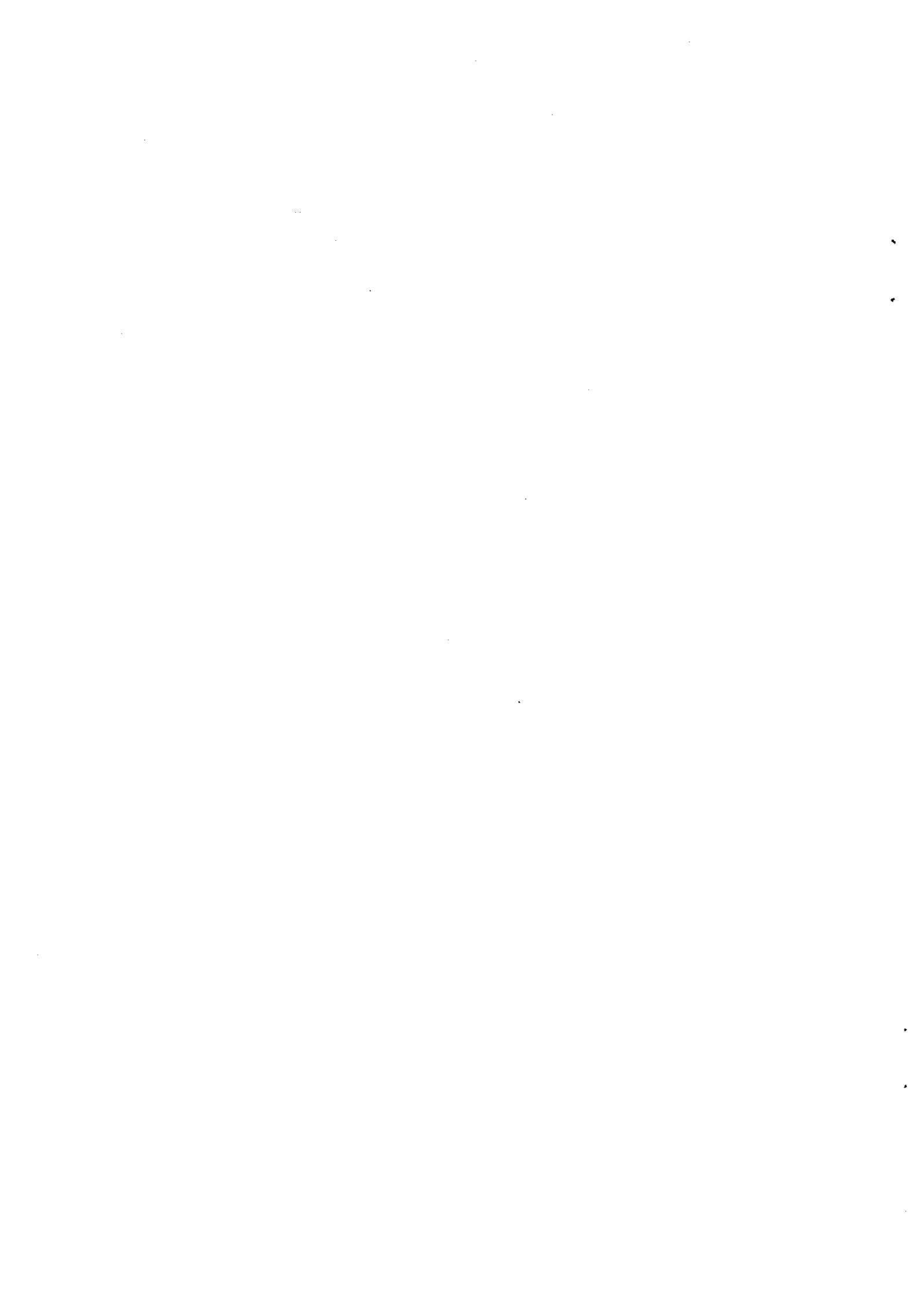
Il Presidente del Senato, prima di indire la votazione finale sul disegno di legge finanziaria, esaminato in terza lettura, ripropone la questione delle modalità di discussione e di votazione della legge finanziaria. Ricorda quindi che a gennaio avrà inizio la discussione concernente la riforma della II Parte della Costituzione, contenente anche norme rilevanti ai fini della discussione della legge finanziaria, auspicando che in quella sede venga risolto il problema del grado di emendabilità dei documenti di bilancio da parte del Governo e del Parlamento.

Riferimenti:

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 22 dicembre 2003 pagg. 124 e 125 (V. all. n.12)

ARCHIVIO PROCEDURALE

(ALLEGATI)



DPEF 2004-2007

Risoluzione approvata il 30 luglio 2003¹

Il Senato,

*(omissis)***Metodi e procedure per la decisione di bilancio***(omissis)*

impegna il Governo:

a) a presentare il disegno di legge finanziaria, articolato in parti corrispondenti alle finalità proprie, senza alcuna concessione ad interventi ordinamentali o di impatto limitato che non siano direttamente connessi e strumentali al perseguimento delle medesime finalità;

b) a concentrare nel disegno di legge finanziaria gli interventi volti ad assicurare il rispetto degli obiettivi programmatici e quelli finalizzati al sostegno dello sviluppo, nonché il complesso della disciplina relativa al concorso da parte degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dal Patto di stabilità e crescita, allo scopo di valorizzare la sessione di bilancio come momento centrale per la definizione delle politiche economiche e finanziarie, in cui le diverse misure adottate possano essere correlate e ricondotte ad una logica unitaria e coerente di politica generale;

e) a concorrere ad una gestione più chiara e ordinata del processo di formazione in Parlamento della legge finanziaria, attraverso una più puntuale osservanza delle norme vigenti, in particolare con riferimento ai limiti di contenuto, ed attraverso un uso misurato della facoltà di presentare emendamenti, soprattutto nella fase in Assemblea, evitando comunque di proporre in questa sede argomenti non previamente discussi in Commissione (se non per la possibilità già prevista dal Regolamento del Senato);

d) a promuovere il compimento del lavoro istruttorio dell'Alta Commissione per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che, in base alle previsioni dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2003, avrebbe dovuto concludersi entro il mese di marzo del 2003, e a sottoporre al più presto al Parlamento la relazione sul federalismo fiscale;

¹ L'analoga risoluzione, approvata dalla Camera dei Deputati il 31 luglio 2003, è. Per le parti riportate, di identico contenuto.

Obiettivi della politica di bilancio

(omissis)

impegna il Governo:

Il) per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario:

a) 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 all'1,8 per cento del PIL nel 2004, all'1,2 per cento nel 2005, allo 0,5 per cento nel 2006, pervenendo ad un avanzo pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2007, fermo restando che gli interventi di riduzione della spesa corrente debbano essere assunti sulla base di una attenta verifica della loro sostenibilità sociale;

b) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario del conto delle amministrazioni pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal DPEF;

c) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2004, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 69.700 milioni di euro e, per il 2005 e per il 2006, 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 64.000 milioni di euro per il 2005 e a 58.400 milioni di euro per il 2006;

d) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite di 46.200 milioni di euro per il 2004; 38.900 milioni di euro per il 2005, 34.800 milioni di euro per il 2006 e 30.800 milioni di euro per il 2007;

e) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 104,2 per cento nel 2004, al 101,7 per cento nel 2005, al 99,4 per cento nel 2006 ed al 97,1 per cento nel 2007;

f) a valutare l'opportunità di integrare il Documento di programmazione economico finanziaria prima della presentazione della legge finanziaria con una nota di aggiornamento che fornisca ulteriori elementi sul quadro degli andamenti tendenziali e sulle conseguenti politiche della entrata e della spesa.

(6-00059) (30 luglio 2003) n. 2

SCHIFANI, NANIA, MORO, D'ONOFRIO.

Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007

(Doc. LVII, n. 3-bis)

Risoluzione approvata dal Senato il 2 ottobre 2003

Il Senato,
 esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007;
 rilevato l'impegno del Governo a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, seppur nel mutato contesto economico nazionale e internazionale,
 approva la Nota di aggiornamento con i relativi obiettivi e impegna il Governo ad operare affinché le politiche di riforme strutturali da intraprendere siano orientate al rilancio dello sviluppo e dell'occupazione, garantendo così una migliore protezione degli strati più deboli della società.

(6-00060) n. 1 - SCHIFANI, NANIA, D'ONOFRIO, MORO

Risoluzione approvata dalla Camera dei deputati il 3 ottobre 2003

La Camera, esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di Programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007; preso atto dell'evoluzione dei principali indicatori macroeconomici e della conseguente necessità di rivedere le previsioni relative ai saldi di finanza pubblica; *(omissis)* approva la Nota di aggiornamento e impegna il Governo ad adottare le misure necessarie per assicurare il conseguimento dei nuovi obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica fissati nella Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007; a concorrere affinché le diverse misure da adottare si inseriscano in un quadro unitario e coerente, nel quale sia privilegiato l'obiettivo della promozione della crescita evitando, ove possibile, la frammentazione dei diversi interventi; a mantenere entro la cornice unificante delle finalità e delle regole proprie della manovra di bilancio il complesso delle misure da porre in essere; a considerare, per quanto possibile, in relazione alla sua natura di provvedimento di urgenza, il decreto-legge in materia di sviluppo dell'economia e di correzione dei conti pubblici come provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica, sulla base della vigente disciplina contabile che individua in modo tipico gli strumenti che concorrono alla manovra stessa.

(6-00089) - A.GIORGETTI, PERETTI, PAGLIARINI, CASERO

**Parere della Commissione bilancio al Presidente del Senato,
ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento**

3 Ottobre 2003 - 374ª Seduta

Il presidente relatore AZZOLLINI, illustra il seguente schema di parere, predisposto sulla base delle considerazioni emerse nel dibattito e dei chiarimenti offerti dal Governo: "La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2004 e per il triennio 2004-2007, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, - sentito il rappresentante del Governo - perviene alle seguenti conclusioni, avvertendo che esse considerano, come di consueto, la formale organizzazione contabile della manovra quale risulta dagli effetti che il Governo associa alle misure proposte, così come documentati nei testi governativi.

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

Si formula tuttavia, tenuto conto delle valutazioni del Governo, parere contrario all'inserimento degli articoli 22 (limitatamente al comma 1), 37 (limitatamente al comma 2), 46 e 49 (limitatamente ai commi 5 e 6), in quanto ad essi non viene attribuito un effetto finanziario, in contrasto quindi con uno dei requisiti - previsti dal comma 3, alinea, dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni - affinché le singole disposizioni possano essere contenute nel disegno di legge finanziaria. Ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera f) della legge 468 del 1978, si formula altresì parere contrario all'inserimento nella tabella D, per gli anni 2005 e 2006, delle seguenti leggi che non prevedono esplicitamente la possibilità di far uso della predetta Tabella D né risultano inserite nell'Allegato 1 della legge finanziaria del 2000: legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), articoli 69 (commi 9) e 74 (comma 1); legge n. 273 del 2002, articolo 18; legge n. 388 del 2000 (finanziaria 2001), articolo 145, comma 51; legge n. 752 del 1982, articoli 9 e 17.

b) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2004 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame (prospetto allegato all'articolo 55, comma 1) siano sostanzialmente conformi a tale disciplina. Si segnala al riguardo che anche nella

sessione di bilancio 2004-2006 si configura un rapporto di pregiudizialità, procedurale e deliberativa, ai fini del rispetto sia della copertura degli oneri correnti previsti in "finanziaria" sia dei vincoli in termini di saldo netto da finanziare, tra il decreto-legge n. 269 del 2003 (A.S. n. 2518) e il disegno di legge finanziaria 2004 (A.S. n. 2512), dal momento che dal citato allegato si desume che tra le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2004 rientrano, per gli importi recati dal relativo prospetto, anche le maggiori entrate di cui al citato decreto-legge, così come viene richiamato dalla Nota di aggiornamento al DPEF.

c) Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato la Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007 (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 (2004) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale. Per il 2005 e il 2006 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2004-2007, ma superiori a quelli indicati nella Nota di aggiornamento per i due esercizi considerati. In proposito, si sottolinea che tale situazione si è verificata anche in precedenti sessioni di bilancio, in occasione delle quali la Commissione bilancio del Senato ha ritenuto che non si sarebbe verificata, in questo caso, una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'articolo 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, modificata, in quanto i saldi proposti dal Governo con riferimento al secondo e al terzo anno del periodo di riferimento vengono a configurarsi come tappe di avvicinamento agli omologhi valori programmatici. E' stato sottolineato, altresì, 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.

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, nonché delle prescrizioni poste nelle risoluzioni con le quali il Senato ha approvato il DPEF 2004-2007 e la relativa Nota di aggiornamento, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2004-2006, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, oltre naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione.

d) Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria, congiuntamente con quelle di cui al decreto-legge n. 269 del 2003, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri

correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2004. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2004-2007 e nella relativa Nota di aggiornamento in riferimento all'individuazione dei saldi-obiettivo e sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare dovrebbe dunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge finanziaria in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto della pubblica amministrazione. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni, associabili alle singole norme del disegno di legge finanziaria, sulla base delle indicazioni contenute nei documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 5 e 6 del richiamato articolo 11 della legge n. 468, modificata.”.

Il senatore RIPAMONTI (*Verdi-U*), preannuncia, a nome della sua parte politica, un voto contrario sullo schema di parere proposto dal relatore, osservando che, rispetto ai rilievi espressi nella relazione esposta, già estremamente prudente, non si riscontrano nel parere conseguenti proposte di stralcio, consentendo che rimangano nel provvedimento disposizioni estranee all'oggetto, quale l'articolo 13, recante l'istituzione del Dipartimento nazionale per le politiche antidroga.

Verificata la presenza del numero legale, la Commissione approva, quindi, a maggioranza il parere proposto dal relatore.

Comunicazioni del Presidente del Senato sul contenuto del disegno di legge finanziaria ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento

(3 ottobre 2003)

PRESIDENTE

(omissis)

Tenuto conto del parere espresso dalla 5^a Commissione permanente, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2004, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, comma 3 del Regolamento, preso atto della posizione del Governo, comunico, in ordine al profilo dell'ambito contenutistico del disegno di legge finanziaria, che il testo presentato dal Governo appare, nel complesso, in linea con le prescrizioni dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, fatta eccezione per gli articoli 22 (limitatamente al comma 1), 37 (limitatamente al comma 2), 46 e 49 (limitatamente ai commi 5 e 6).

Dispongo pertanto lo stralcio delle predette disposizioni, nonché dell'articolo 21, che andranno a costituire autonomi disegni di legge.

In ogni caso la 5^a Commissione permanente regolerà gli eventuali effetti finanziari conseguenti allo stralcio.

Comunico inoltre che risulta estraneo all'oggetto della legge finanziaria il rifinanziamento inserito nella tabella D per gli anni 2005 e 2006 delle seguenti leggi che non prevedono esplicitamente la possibilità di far uso della predetta tabella D, né risultano inserite nell'Allegato 1 della legge finanziaria del 2000: legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), articoli 69 (comma 9) e 74 (comma 1); legge n. 273 del 2002, articolo 18; legge n. 388 del 2000 (finanziaria 2001), articolo 145, comma 51; legge n. 752 del 1982, articoli 9 e 17.

Il rifinanziamento medesimo deve quindi intendersi disposto limitatamente all'anno 2004, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera f), della legge n. 468 del 1978.

Restano salve le indicazioni riportate nel parere della Commissione bilancio che la Presidenza fa proprie.

Con riferimento a quanto previsto dall'articolo 126, comma 4, del Regolamento, la Presidenza dichiara che il disegno di legge finanziaria non reca disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente, in base ai presupposti e alle interpretazioni fornite dalla Commissione bilancio.

REGIME DI AMMISSIBILITA' DEGLI EMENDAMENTI
SUI DOCUMENTI DI BILANCIO

Commissione bilancio Senato - 14 ottobre 2003

(Seduta antimeridiana - resoconto sommario)

Il presidente AZZOLLINI fa presente che per la sessione di bilancio in corso sono confermate, sulla base dell'apposita circolare del Presidente del Senato, le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2007 (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 h), della legge n. 468 del 1978). Per quanto riguarda le misure con effetto di riduzione dei saldi, sono ammissibili emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione finanziaria e dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra, a condizione che non presentino carattere ordinamentale o organizzatorio, salvo che non siano finalizzate a conseguire un rilevante effetto di miglioramento dei saldi ovvero ad accelerare i processi di privatizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, con effetti di riduzione del fabbisogno fin dal primo anno considerato nel bilancio. Sono ammissibili emendamenti aggiuntivi purché con esclusivo contenuto ed effetto di miglioramento, nonché emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio e soppressivi, a condizione della compensazione. Sono inammissibili le norme che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Per quanto riguarda le norme di sostegno all'economia, sono ammissibili emendamenti aggiuntivi con contenuto di finalizzazione

diretta al sostegno o al rilancio dell'economia, 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 organizzatorie o ordinamentali, di modifica delle norme di contabilità). Sono inoltre ammissibili emendamenti soppressivi. Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater*), come modificato dalla legge n. 246 del 2002 di conversione del decreto-legge n.194 del 2002, emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi in vigore, 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. 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. La Commissione

prende atto sui lavori della Commissione. Interviene il senatore RIPAMONTI (*Verdi-U*), il quale chiede, a nome dei Gruppi del centro-sinistra, se il Governo ha depositato l'emendamento riguardante la riforma del sistema previdenziale, considerato dal ministro Tremonti come un completamento della manovra finanziaria in esame. Esprime infatti l'avviso che l'esame della manovra stessa possa iniziare solo se tutti i documenti che la riguardano sono stati presentati. Chiede quindi alla Presidenza di valutare l'opportunità di posticipare i termini per la presentazione degli emendamenti. Si associa il senatore PIZZINATO (*DS-U*). Il PRESIDENTE rende noto che ha già preso gli opportuni contatti al fine di rappresentare al Governo l'esigenza di portare a soluzione la questione testé sollevata dal senatore Ripamonti sull'emendamento concernente la riforma pensionistica, in modo da consentire, ferme restando le competenze delle Commissioni di merito, l'acquisizione in questa sede di elementi di informazione che appaiono necessari per un ordinato inizio di lavori. Per quanto riguarda l'eventuale posticipazione del termine degli emendamenti, ritiene opportuno valutare tale richiesta nel corso della seduta pomeridiana che a tale fine potrebbe essere anticipata alle ore 14,30. Il sottosegretario VEGAS, pur comprendendo i motivi della richiesta del senatore Ripamonti, sottolinea che il collegamento fra il provvedimento di riforma delle pensioni e i documenti di bilancio ha carattere logico, ma non natura finanziaria. Infatti, con la riforma delle pensioni non viene modificato il saldo del prossimo anno e quindi non c'è alcuna incidenza nella manovra attualmente in esame e tanto meno con il decreto-legge n. 269 del 2003 (atto Senato n. 2318), che pure costituisce parte integrante dell'intera manovra finanziaria. Il senatore PIZZINATO osserva che lo stretto collegamento fra manovra finanziaria e riforma del sistema pensionistico è stato sottolineato dallo stesso ministro Tremonti. Peraltro il ministro Maroni ha dichiarato alla stampa che almeno il 40 per cento dei lavoratori che matureranno il diritto alle pensioni di anzianità nel corso del 2004 fruiranno dei benefici previsti nel provvedimento di riforma e consistenti nella detassazione di una quota del 32,7 per cento. Per l'Istituto nazionale della previdenza sociale vi saranno conseguentemente minori entrate per l'anno 2004, mentre per l'INPDAP le valutazioni sono ancora in corso: si tratta quindi di capire in che modo il Governo riuscirà a coprire l'inevitabile perdita di gettito derivante dal bonus fiscale per le pensioni. Il senatore RIPAMONTI condivide la proposta del Presidente di rinviare alla seduta pomeridiana la decisione circa il termine per la presentazione degli emendamenti, dopo aver ascoltato i chiarimenti del Governo. Osserva peraltro che la dichiarazione del sottosegretario Vegas secondo cui l'emendamento sulla riforma pensionistica non comporta oneri per il 2004 non può essere assunta automaticamente: ritiene infatti che ogni valutazione nel merito debba essere fatta sulla base di una relazione tecnica. Ricorda a tale proposito che già l'ISAE nel corso delle recenti audizioni ha prospettato degli effetti finanziari per il 2004. Ribadisce quindi la necessità di acquisire i dati tecnici per avviare un esame ponderato della manovra complessiva.

REGIME DI AMMISSIBILITA' DEGLI EMENDAMENTI
SUI DOCUMENTI DI BILANCIO 2004 - INTEGRAZIONE

Commissione bilancio Senato - 27 ottobre 2003

Il presidente AZZOLLINI avverte che, ai fini della valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti, ci si è attenuti, ad integrazione di quelli già enunciati nella seduta del 14 ottobre scorso, ai seguenti criteri: nei casi in cui gli emendamenti non precisino la quantificazione dell'onere recato, se la copertura indicata risulta ad un primo esame congrua rispetto all'onere, l'emendamento è considerato ammissibile. Quando gli emendamenti contengono l'indicazione del tetto di spesa nella clausola di copertura, ancorché il tetto stesso non sia specificato anche nella disposizione recante l'onere essi si intendono ammissibili, nel presupposto che, ove approvati, essi verranno riformulati, in sede di coordinamento, indicando l'onere come limite massimo di spesa. Qualora negli emendamenti la copertura dei relativi oneri sia fatta valere sui Fondi speciali di cui alle Tabelle A e B, senza l'indicazione della specifica rubrica, gli emendamenti si considerano ammissibili, nel presupposto che si intendono proporzionalmente ridotte tutte le rubriche contenute nel Fondo speciale, al netto delle regolazioni debitorie, fino a concorrenza del relativo onere. Di conseguenza, ove approvati, in sede di coordinamento saranno riformulati nei termini anzidetti.

Prende atto la Commissione.

**Ddl di bilancio - Discorso introduttivo del Presidente del Senato
alla discussione in Assemblea**

(10 novembre 2003)

PRESIDENTE. Prima di passare all'esame degli articoli, ricordo all'Assemblea che, secondo le scadenze stabilite dal Regolamento, si procederà ora all'esame degli articoli del disegno di legge sul bilancio di previsione dello Stato. In questa fase della discussione potranno intervenire su ciascun articolo unicamente i presentatori di ordini del giorno e di emendamenti, per illustrarli, e quindi il relatore e il rappresentante del Governo, per esprimere il rispettivo parere. Preciso che con l'approvazione dei singoli articoli si intendono approvati anche le Tabelle, i quadri generali, gli allegati e gli elenchi richiamati dagli articoli stessi e riportati nello stampato n. 2513. Riguardo agli emendamenti, saranno osservati i seguenti criteri: struttura necessariamente compensativa degli emendamenti di modifica di singole poste; effetto non preclusivo che l'approvazione degli emendamenti compensativi avrà rispetto ad ulteriori proposte riguardanti le successive poste con essi «prenotate», fino a concorrenza. Tali specifici profili opereranno nell'ambito e nei limiti della disciplina generale stabilita al riguardo dagli articoli 128 e 129 del Regolamento. Avverto che le questioni di coordinamento determinate dall'approvazione degli emendamenti accolti dall'Assemblea troveranno soluzione in sede di Nota di variazioni. Secondo le scadenze stabilite dal Regolamento, la votazione finale del disegno di legge sarà effettuata solo dopo la votazione degli articoli del disegno di legge finanziaria e della stessa legge nel suo complesso.

Procediamo dunque all'esame degli articoli del disegno di legge di bilancio, nel testo proposto dalla Commissione. Passiamo all'esame dell'articolo 1. Lo metto ai voti, con l'annessa tabella.

**Ddl finanziaria - Discorso introduttivo del Presidente del Senato
alla discussione in Assemblea**

(10 novembre 2003)

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

valori dei saldi differenziali. Di conseguenza, tutti gli emendamenti ai successivi articoli dovranno trovare compensazione con mezzi diversi dalla variazione dei richiamati saldi differenziali. In particolare – come ricordato da ultimo nella circolare del Presidente del Senato sulla sessione di bilancio – gli emendamenti onerosi dovranno includere la relativa compensazione, integralmente formulata e riferita espressamente alle singole modificazioni proposte. L'eventuale approvazione di taluno di questi emendamenti non sarà considerata impeditiva della discussione e della votazione, nell'ambito delle parti non ancora approvate, di eventuali altre proposte emendative che utilizzino, naturalmente con criteri di compensazione e fino a concorrenza, le variazioni delle spese risultanti dagli emendamenti precedentemente approvati. Gli emendamenti tendenti, per motivi di copertura, ad introdurre articoli aggiuntivi, saranno votati nella forma stampata nel fascicolo con l'intesa che, in caso di approvazione, gli articoli aggiuntivi in questione costituiscano commi aggiuntivi al testo in esame. La valutazione definitiva degli effetti complessivi sul bilancio dello Stato delle modifiche introdotte nel disegno di legge in esame risulterà contabilmente nelle Note di variazioni che il Governo presenterà al Senato subito dopo l'approvazione del disegno di legge finanziaria. L'emendamento 9.600 e gli emendamenti da 18.0.500 a 18.0.508, presentati dal Governo, sono improponibili, ai sensi dell'articolo 128, commi 3 e 4, del Regolamento, in quanto non risultano respinti in Commissione bilancio né si trovano in correlazione con modificazioni proposte dalla stessa Commissione bilancio. Do lettura del parere espresso dalla 5^a Commissione permanente sugli emendamenti presentati agli articoli da 1 a 9 del provvedimento in esame: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti relativi agli articoli da 1 a 9 del disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sugli emendamenti 2.470, 2.580a, 3.0.54, 4.903 e 9.600. *(omissis)* La Commissione osserva, inoltre, che l'emendamento 4.1000 sembra recare norme di carattere ordinamentale ed esprime, infine, parere di nulla osta sui restanti emendamenti riferiti ai suddetti articoli, nel presupposto che, quando gli emendamenti contengono l'indicazione del tetto di spesa nella clausola di copertura, ancorché il tetto di spesa non sia specificato anche nella disposizione recante l'onere, ove approvati, essi verranno riformulati, in sede di coordinamento, indicando l'onere come limite massimo di spesa, nonché nel presupposto che, qualora negli emendamenti la copertura dei relativi oneri sia fatta a valere sui Fondi speciali di cui alle Tabelle A e B, ancorché senza l'indicazione della specifica rubrica, si intendono proporzionalmente ridotte tutte le rubriche contenute nel fondo speciale, al netto delle regolazioni debitorie, fino a concorrenza del relativo onere e comunque nel limite delle risorse ivi disponibili e che, di conseguenza, ove approvati, in sede di coordinamento saranno riformulati nei termini anzidetti».

Ddl finanziaria 2004 - ddl di Bilancio 2004 - Esame anticipato

(Commissione bilancio Camera - 5 novembre 2003)

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che la Commissione avvia con l'odierna seduta l'esame congiunto del disegno di legge n. 4447, di conversione del decreto-legge n. 269 del 2003, del disegno di legge finanziaria per il 2004 e del disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato, nei testi presentati dal Governo al Senato, sottolineando che l'attivazione della procedura di cui all'articolo 120, comma 5, del Regolamento, segna una discontinuità rispetto agli scorsi anni. Tale procedura era stata infatti utilizzata per l'ultima volta a metà degli anni '80 e successivamente era caduta in desuetudine.

L'opportunità di attivare tale procedura, che consente alle Commissioni della Camera di avviare l'esame dei disegni di legge di bilancio e finanziaria prima che su di essi si sia concluso l'esame in prima lettura al Senato, trae origine dalle condizioni del tutto particolari in cui si svolge l'attuale sessione di bilancio. Rappresenta infatti una novità di evidente importanza la scelta del Governo di adottare, accanto al disegno di legge finanziaria, il decreto-legge n. 269 del 2003, le cui disposizioni sono in larga parte riconducibili al contenuto proprio della legge finanziaria, come indicato dalla legge n. 468 del 1978. Negli scorsi anni è accaduto molto spesso che il Governo accompagnasse al disegno di legge finanziaria provvedimenti di urgenza che concorrevano, anche in misura significativa, alla manovra complessiva. In quei casi, tuttavia, si trattava di provvedimenti di contenuto sostanzialmente omogeneo che riguardavano specifici comparti, quali, prevalentemente, il settore tributario. Nel caso del decreto-legge n. 269 si è invece in presenza di un provvedimento assai complesso, che contiene disposizioni di vario genere, alcune di carattere prevalentemente ordinamentale, altre volte a garantire maggiori entrate e altre destinate a finanziare interventi di spesa. Si tratta cioè di un provvedimento che, per l'impianto e la varietà degli interventi previsti, sembra svolgere le funzioni che nell'esperienza comune erano tipicamente affidate al disegno di legge finanziaria.

La portata, anche sotto il profilo quantitativo, degli interventi recati dal decreto-legge ha conseguentemente ridimensionato fortemente i contenuti del disegno di legge finanziaria. La stessa formulazione del decreto-legge, in più parti, mutua tecniche che sono tipiche del disegno di legge finanziaria. Ciò vale, ad esempio, per quelle disposizioni onerose che non contengono esplicite autorizzazioni di spesa né clausole di copertura, quali possono trovarsi nel disegno di legge finanziaria, in ragione delle specifiche regole di copertura che ad esso si applicano e che non sembrano potersi assumere per provvedimenti d'urgenza. D'altra parte, la natura di provvedimento d'urgenza rende oggettivamente più difficile un esame accurato e sufficientemente approfondito di tutti i numerosi temi che il decreto-legge affronta, in quanto l'esigenza di assicurarne la conversione nei tempi prescritti determina inevitabilmente un'accelerazione dell'esame.

Affinché ne sia garantita la conversione, il suo iter parlamentare deve infatti concludersi entro il termine massimo di sessanta giorni, a fronte dei quali va considerato che la sessione di bilancio si svolge in un arco temporale più ampio, che complessivamente copre l'intero ultimo trimestre dell'anno. Questo periodo più ampio consente di ponderare le diverse e numerosissime questioni che emergono nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge finanziaria e di arrivare a soluzioni ampiamente istruite.

Il ricorso alla procedura di cui all'articolo 120, comma 5, del regolamento, si giustifica, quindi, con l'obiettivo di assicurare alla Camera un periodo adeguato per affrontare in una logica complessiva l'insieme delle misure che concorrono alla manovra, sia che si tratti di interventi inseriti nel decreto-legge n. 269, sia che si tratti di norme previste nel disegno di legge finanziaria. Si potrà così svolgere un esame ampio e approfondito, dal quale potranno emergere utili elementi per l'ulteriore discussione da effettuare una volta avviata alla Camera la sessione di bilancio, a seguito della trasmissione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio da parte del Senato. In questa fase, in sostanza, la discussione potrà riguardare i diversi profili di carattere politico e di merito che attengono ai contenuti dei provvedimenti ma non potrà comportare, per quanto concerne specificamente i disegni di legge finanziaria e di bilancio, alcuna votazione. Conseguentemente, l'esame congiunto verrà meno nel momento in cui si tratterà di esaminare le eventuali proposte emendative che saranno presentate con riferimento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 269. Ricorda, peraltro, che l'attivazione di tale procedura era esplicitamente prevista nel documento da lui predisposto, insieme all'onorevole Boccia, su incarico del Presidente della Camera, e valutato positivamente dalla Giunta per il regolamento nell'ambito delle iniziative volte ad assicurare una gestione più ordinata della sessione di bilancio. Da ultimo, ricorda che, in base alle indicazioni contenute nella risoluzione con la quale alla Camera è stata approvata, in data 2 ottobre 2003, la Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007, il decreto-legge n. 269 del 2003 va considerato come collegato alla manovra di finanza pubblica. Tale previsione risulta del tutto coerente con le caratteristiche e il contenuto del provvedimento e con la conseguente esigenza di applicare, per il suo esame, le stesse regole e i vincoli previsti in tema di ammissibilità delle proposte emendative per il disegno di legge finanziaria.

(omissis)

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che il riconoscimento della natura di collegato del decreto-legge in esame risponde ad un orientamento assunto dal Presidente della Camera e dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, preceduto da un ampio approfondimento nell'ambito della Giunta del regolamento. Conferma quindi che tale collegamento comporta l'applicazione all'esame del decreto di tutte le regole ed i vincoli che caratterizzano lo svolgimento della sessione di bilancio.

CRITERI PER LA VALUTAZIONE DI AMMISSIBILITA'**DEGLI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA****Commissione bilancio Camera - 25 novembre 2003 (seduta antimeridiana)**

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, comunica i criteri generali che saranno adottati dalla presidenza della Commissione per la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti presentati al disegno di legge finanziaria, con particolare riferimento ai limiti di contenuto, al vincolo di compensatività, ai limiti di impegno aggiuntivi rispetto a quelli previsti da provvedimenti legislativi vigenti (articolo 62, comma 1, tabella 1), alle misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di spesa (articolo 69, comma 7, allegato 1), alle spese di investimento che confluiscono nei Fondi istituiti per ciascun Ministero (articolo 69, comma 8, allegato 2), alle tabelle A, B, C e D del disegno di legge finanziaria. Con riferimento al contenuto proprio della legge finanziaria, come definito dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni, non saranno ritenuti ammissibili: gli emendamenti recanti norme i cui effetti finanziari non decorrano dal 2004, 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. In conformità con la prassi interpretativa formatasi a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 1999, saranno invece ritenute ammissibili le proposte emendative recanti misure di sostegno del reddito, purché risultino direttamente funzionali al sostegno o al rilancio dell'economia. Non saranno invece ritenuti ammissibili gli emendamenti recanti norme che abbiano carattere localistico o microsettoriale. In conformità con gli indirizzi interpretativi adottati dalla Presidenza della Camera nel corso delle sessioni di bilancio per gli anni 2001, 2002 e 2003, saranno tuttavia ritenute ammissibili le proposte emendative volte a prevedere la realizzazione di specifiche misure in ambiti territorialmente definiti, purché le misure medesime risultino inserite nell'ambito di interventi generali rilevanti a livello nazionale, nonché gli emendamenti volti alla realizzazione di interventi che interessino il territorio di più regioni o la cui realizzazione sia intesa a collegare il territorio nazionale a quello di Stati esteri. Saranno inoltre ritenuti ammissibili 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 il vincolo della compensatività, ai fini della valutazione delle proposte emendative si assumerà il principio generale di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, ossia il divieto di peggiorare il risultato corrente dell'anno precedente nonché i saldi fissati per il triennio di riferimento dal documento di programmazione economico-finanziaria, approvato dalle Camere mediante le risoluzioni previste dai rispettivi regolamenti. Pertanto, le proposte emendative dovranno rispettare

il livello dei saldi differenziali di finanza pubblica stabiliti dal documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 2004-2007 e dalla relativa nota di aggiornamento approvata dalla Camera il 2 ottobre 2003. Alla luce di tale principio, saranno 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. La parte compensativa di ciascun emendamento deve essere integralmente formulata e riferita alle singole modificazioni proposte. Gli effetti finanziari compensativi connessi alle singole proposte emendative dovranno risultare tali assicurare contestualmente il rispetto delle misure del saldo netto da finanziare, dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione e del fabbisogno del settore statale. Gli effetti compensativi dovranno presentare durata almeno pari a quella delle disposizioni onerose a cui si riferiscono. Gli oneri di parte corrente dovranno essere compensati con risorse aventi la medesima natura contabile, al fine di evitare un peggioramento del risparmio pubblico. Nel valutare la compensatività degli emendamenti, la presidenza della Commissione considererà in sintesi inammissibili gli emendamenti: privi di compensazione; la cui compensazione non sia riferita alle singole modificazioni proposte; la cui compensazione sia costituita da una pluralità di interventi non logicamente correlati tra loro ovvero risulti insufficiente, in base agli elementi disponibili; recanti compensazioni manifestamente inadeguate sul piano formale. La valutazione di ammissibilità sotto il profilo della compensatività potrà peraltro essere riconsiderata dalla presidenza della Commissione nel caso in cui, secondo i principi vigenti in materia di quantificazione degli effetti finanziari delle disposizioni legislative, il Governo fornisca ulteriori dati ed elementi di informazione che dimostrino l'inadeguatezza delle modalità di compensazione previste dalla proposta emendativa. L'articolo 62, comma 1, approva la tabella 1 allegata al disegno di legge, che prevede l'introduzione di limiti di impegno aggiuntivi, per il triennio 2004-2006, rispetto a quelli previsti da provvedimenti legislativi vigenti, autorizzati al fine di agevolare lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. In considerazione della particolare natura di tale tabella, che non rientra nella tipologia definita tassativamente dalla legge n. 468 del 1978, ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti ci si atterrà ai seguenti criteri. Ferma restando la necessaria rispondenza delle proposte emendative al contenuto proprio della legge finanziaria, come definita dalla legge, saranno ritenuti ammissibili: gli emendamenti volti alla soppressione dell'articolo 62, comma 1; gli emendamenti che modifichino, compensativamente tra loro, gli importi dei limiti di impegno già previsti in tabella; gli emendamenti che introducano nuovi limiti di impegno compensandoli a valere su quelli previsti nella tabella medesima ovvero riducendo quelli recati dalla tabella B, a condizione tuttavia che gli importi di nuova introduzione facciano riferimento a leggi il cui finanziamento sia già espresso in limiti di impegno (non potranno pertanto ammettersi emendamenti riferiti a norme la cui dotazione finanziaria, ancorché pluriennale, non consista già attualmente in limiti di impegno). Saranno ritenuti invece inammissibili emendamenti che introducano nuovi limiti di impegno con copertura a valere su limiti di impegno previsti da leggi vigenti: tali emendamenti infatti si tradurrebbero in riduzioni di autorizzazioni di spesa già in essere, da ritenersi non modificabili in quanto corrispondenti ad obblighi di spesa in corso ovvero a progetti di

investimento in via di realizzazione. L'allegato 1 (articolo 69, comma 7) - in attuazione dell'articolo 11, comma 3, lettera *i*-quater) della legge n. 468 del 1978 - indica le misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di spesa previste. Secondo tale disposizione la legge finanziaria deve contenere, tra l'altro, norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-ter, comma 7, ossia delle leggi per le quali nel corso dell'esercizio si siano manifestate o siano state in procinto di manifestarsi eccedenze di spesa. Le misure correttive indicate dall'allegato 1 del disegno di legge finanziaria per l'anno 2004 riguardano l'incremento di autorizzazioni di spesa rivelatesi deficitarie nell'esercizio in corso. La necessità di provvedere all'incremento delle predette autorizzazioni nella misura indicata dall'allegato 1 è comprovata dalla relazione tecnica che correda il disegno di legge finanziaria. Ai fini della valutazione della emendabilità dell'allegato 1, possono prospettarsi i seguenti criteri: l'allegato può essere emendato con l'aggiunta di autorizzazioni legislative, soltanto qualora siano forniti elementi informativi da cui si evinca, in modo inequivoco, che durante l'esercizio in corso si siano verificate o siano in procinto di verificarsi eccedenze di spesa; l'ammontare delle singole autorizzazioni di spesa esposte dall'allegato può essere emendato con variazioni in aumento soltanto a condizione che si forniscano elementi informativi in ordine alla insufficienza del rifinanziamento previsto dall'allegato, ferma restando l'esigenza di provvedere alla idonea compensazione del maggior onere. L'allegato 2 (articolo 69, comma 8), in attuazione dell'articolo 46, comma 4, della legge n. 448 del 2001, indica gli stanziamenti relativi a comparti omogenei di spesa di investimento che confluiscono negli appositi Fondi istituiti negli stati di previsione della spesa di ciascun Ministero. Le singole autorizzazioni di spesa, pur confluendo nei predetti Fondi, conservano la propria autonomia ed il relativo regime contabile previsto dalle leggi che le hanno disposte. Ai fini dell'ammissibilità delle proposte emendative, la presidenza si atterrà ai seguenti criteri: l'allegato potrà essere emendato sia con l'aggiunta di ulteriori autorizzazioni legislative di spesa relative a comparti omogenei di spesa di investimento iscritte nel medesimo stato di previsione, sia con la soppressione di autorizzazioni legislative di spesa indicate nell'allegato medesimo. Non saranno ritenuti ammissibili emendamenti volti a trasferire autorizzazioni legislative di spesa da uno stato di previsione all'altro ovvero, nell'ambito del medesimo stato di previsione, da un comparto omogeneo ad un altro; gli stanziamenti che derivano dalle singole autorizzazioni legislative di spesa potranno essere emendati seguendo le regole generali valide per le spese di conto capitale, in quanto le predette autorizzazioni conservano la propria autonomia (gli emendamenti dovranno essere pertanto riferiti alle specifiche autorizzazioni legislative di spesa e non agli importi risultanti dall'allegato). Con riferimento al valore degli importi iscritti negli accantonamenti nelle Tabelle A e B utilizzabili per finalità di copertura, la presidenza ritiene che si debba confermare la prassi seguita a partire dall'anno 2000, secondo cui il rapporto di utilizzo è pari al cento per cento per tutti gli anni considerati dal bilancio triennale. Pertanto un aumento di spesa recato da proposte emendative riferite all'articolato del disegno di legge finanziaria ovvero alle Tabelle C e D ad esso allegate può essere compensato con una decurtazione di pari entità delle voci recate dalle Tabelle A e B. Saranno ritenuti inammissibili gli emendamenti volti ad aggiungere voci di spesa alla Tabella C che non siano presenti nella Tabella C allegata alla legge n. 488 del 1999 (legge finanziaria per l'anno 2000) ovvero che non trovino fondamento

nell'esplicito rinvio, da parte di leggi successive, alla Tabella medesima. Sono invece ammissibili emendamenti volti a utilizzare importi della tabella C come mezzo di copertura. Conformemente alle regole di ammissibilità adottate lo scorso anno, saranno 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 5 per cento. La valutazione di ammissibilità sotto il profilo della compensatività potrà peraltro essere riconsiderata dalla presidenza della Commissione nel caso in cui, in conformità con i principi generali in tema di legislazione di spesa, il Governo indichi, producendo adeguati elementi di informazione e di conoscenza, la soglia minima delle risorse indispensabili per assicurare la funzionalità degli interventi finanziati dalla Tabella in questione, al di sotto della quale la funzionalità medesima risulterebbe compromessa. A seguito delle modificazioni apportate alla legge n. 468 del 1978 dalla legge n. 208 del 1999, la tabella D può disporre: il rifinanziamento per un solo anno di norme vigenti recanti spese di conto capitale, per le quali nel precedente esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza; il rifinanziamento, qualora previsto dalla legislazione vigente, di norme in vigore che prevedano interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale. In questo caso il rifinanziamento può essere riferito ad uno o più anni. Non saranno pertanto ritenuti ammissibili gli emendamenti volti ad aggiungere voci di spesa alla tabella che intendano finanziare per un solo anno spese di conto capitale, nel caso in cui il bilancio riferito all'esercizio in via di conclusione non preveda un corrispondente stanziamento in termini di competenza. Non saranno parimenti ritenuti ammissibili gli emendamenti volti ad aggiungere voci di spesa alla tabella che intendano rifinanziare per più annualità interventi di conto capitale, nel caso in 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.

Fiducia e maxiemendamento - Presidente della Camera

(10 dicembre 2003)

PRESIDENTE.

(omissis)

Si può allora lavorare per semplificare questa situazione, ma vorrei dire che dovremmo cercare di cominciare l'esame, anche perché la posizione della questione di fiducia, che certamente non dipende dal Presidente della Camera, è uno strumento al quale, nel corso di diversi giorni di lavoro parlamentare, si può ricorrere in alcuni momenti di emergenza. Questa almeno è la normalità nella vita parlamentare; tuttavia, vorrei fissare un «paletto» chiaro, considerata la presenza del ministro per i rapporti con il Parlamento e del sottosegretario all'economia Vegas. Questo «paletto» riguarda il Presidente, perché in diverse circostanze il Presidente - ed è naturale che sia così - è «tirato per la giacca», al fine di fissare un giorno o l'altro l'esame dei temi oggetto del dibattito parlamentare e quant'altro.

Vorrei allora dire una cosa al Governo con chiarezza: la Presidenza, se vi fosse l'idea di presentare un maxiemendamento che accorpi l'intero testo della legge finanziaria, che, come è noto, è costituito da diverse parti normative e da diverse tabelle, ciascuna delle quali risponde a diverse finalità, non lo riterrebbe ammissibile. Questo lo dico subito per evitare una tale tentazione, se tentazione vi è e se si ha intenzione di materializzarla, perché obiettivamente riterrei questa una forzatura inaccettabile, che richiederebbe, da parte del Presidente della Camera, l'assunzione di una propria responsabilità.

Discorso conclusivo del Presidente del Senato della Repubblica

(22 dicembre 2003)

PRESIDENTE. *(omissis)* Anche oggi, durante le dichiarazioni di voto, si è riproposta la questione delle modalità di discussione e di votazione della legge finanziaria. È un tema che voi conoscete benissimo e di cui conoscete anche la storia, che ogni anno si ripete. Sapete gli sforzi che anche il Senato, all'inizio di questa legislatura, ha compiuto affinché il problema fosse risolto; quegli sforzi non hanno prodotto un risultato positivo, ad oggi, perché la riforma regolamentare tentata non è stata coronata da alcun successo; abbiamo prodotto, assieme al Presidente della Camera, solo una circolare che riguarda l'esame e la votazione della legge finanziaria.

Il tema però esiste e io credo vi sia un'opportunità (è solo un'annotazione che consegno all'Aula). Quando ci rivedremo a gennaio, colleghi, inizieremo una sessione che possiamo chiamare costituente e che è già stata calendarizzata: quella della riforma – incisiva, importante, ambiziosa – di buona parte della Parte II della Costituzione. Lì si parla di federalismo, lì è contenuto l'articolo 81, lì sono contenute norme rilevanti anche per la discussione della legge finanziaria. – Ricordo – e con me lo ricorderanno tutti coloro che erano presenti – che un tema come questo, che riguardava proprio la legge finanziaria, fu affrontato e ad esso fu data soluzione (soddisfacente o meno, non sta a me dirlo in particolare in questa sede) durante i lavori della Commissione bicamerale nella scorsa legislatura.

Richiamo ciò, e quindi la sessione costituente che terremo a gennaio, perché quella potrebbe essere a mio avviso l'occasione per realizzare, con un accordo ampio, una copertura costituzionale che renderebbe certamente più facile trovare soluzioni regolamentari al problema.

Se si potesse raggiungere una convergenza tra maggioranza e opposizione per la riforma della Costituzione anche su questo punto, soprattutto una convergenza favorita dal velo dell'ignoranza, perché quella riforma della Costituzione comunque non entrerà in vigore immediatamente, credo che finalmente potremmo aver trovato la soluzione ad un problema che anche quest'anno è emerso e che ci stiamo trascinando da tempo: quello dell'emendabilità o inemendabilità da parte del Governo e del Parlamento, fino a che limite da parte del Parlamento e così via.

Forse quella – è un auspicio, ma anche una mia annotazione – potrebbe essere la sede più prestigiosa e importante per dare soluzione al problema.

Ciò detto, vi ringrazio ancora per il lavoro svolto sulla legge finanziaria.

