Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 1

N.B. I resoconti stenografici per l'esame dei documenti di bilancio seguono una numerazione indipendente.

1ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

ESAME DEI DOCUMENTI DI BILANCIO IN SEDE CONSULTIVA

62ª seduta: mercoledì 23 ottobre 2013

Presidenza della presidente FINOCCHIARO,
indi del vice presidente MORRA

BI 0103
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE CONSULTIVA

(1121) ***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016***

– **(Tabella 2)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2014 e per il triennio 2014-2016 *(limitatamente alle parti di competenza)*

– **(Tabella 8)** Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2014 e per il triennio 2014-2016

(1120) ***Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)***

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE:
– FINOCCHIARO . . . . . *Pag.* 3, 9, 14
– MORRA 18
CAMPANELLA *(M5S)* 14
MAURO Giovanni *(GAL)* 16
MIGLIAVACCA *(PD), relatore sulla tabella 2, limitatamente alle parti di competenza, e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità* 3
MORRA *(M5S)* 16
* PALERMO *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)* 15, 16
ZANETTIN *(PdL), relatore sulla tabella 8 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità* 10

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Popolare: Misto-GAP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Interviene il vice ministro dell'interno Bubbico.

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE CONSULTIVA

(1121) ***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016***

– (Tabella 2) Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2014 e per il triennio 2014-2016 *(limitatamente alle parti di competenza)*

– (Tabella 8) Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2014 e per il triennio 2014-2016

(1120) ***Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)***

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 1121 (tabelle 2, limitatamente alle parti di competenza, e 8) e 1120.

Prego il relatore, senatore Migliavacca, di riferire sulla tabella 2, limitatamente alle parti di competenza, e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità.

MIGLIAVACCA, *relatore sulla tabella 2, limitatamente alle parti di competenza, e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità.* Signora Presidente, colleghi, la mia relazione è incentrata sulle materie di nostra competenza che attengono ai capitoli relativi alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla tematica del pubblico impiego. Il senatore Zanettin, invece, si occuperà della parte relativa al Ministero dell'interno.

Prima di addivenire all'illustrazione più dettagliata delle proposte, vorrei fare una breve premessa. Il presente disegno di legge di stabilità, per la prima volta dopo alcuni anni, assume un carattere anticiclico, cioè di sostegno alla crescita, agli investimenti, al lavoro, sebbene in termini limitati, tant'è che ognuno di noi ha potuto leggere commenti e prese di posizione sul testo – alimentati soprattutto dalle aspettative che si erano create – in cui si parla di misure insufficienti e parziali.

Tuttavia, ed è questo il punto che vorrei sottolineare, siamo comunque in presenza di un'inversione di tendenza, che si misura dai saldi finali. Rispetto al tendenziale, questo disegno di legge di stabilità introduce una correzione in senso espansivo pari allo 0,2 per cento del PIL (circa 3 miliardi di euro); se a ciò si aggiunge il pagamento dei debiti pregressi della pubblica amministrazione, l'effetto espansivo è ulteriormente accentuato.

Tale effetto espansivo finale – passo quindi al merito del provvedimento – deriva essenzialmente da due voci: le misure (di cui credo parlerà il senatore Zanettin) a sostegno degli investimenti pubblici, quelle relative alla finanza degli enti locali (con la creazione di uno spazio di un miliardo di investimenti che va oltre il patto di stabilità), e le detassazioni e gli sgravi fiscali, seppure limitati e parziali, a vantaggio del lavoro e delle imprese.

A fronte di queste, ci sono però alcune misure restrittive (veniamo così alle tematiche di nostra competenza), che incidono in modo particolare sulla spesa corrente e sul pubblico impiego. Il cuore di queste misure, su cui mi soffermerò più avanti, è rappresentato dall'articolo 11 del disegno di legge di stabilità, in cui si prevede una politica dolorosamente restrittiva per i trattamenti economici del pubblico impiego, che però va appunto vista nell'ambito dello scenario che, sia pure sinteticamente, ho testé richiamato.

Passiamo ad esaminare le materie di nostra competenza contenute nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, quindi innanzitutto gli stanziamenti previsti per gli organi costituzionali, per gli organi a rilevanza costituzionale e per la Presidenza del Consiglio dei ministri. Gli stanziamenti di competenza ammontano complessivamente a 2,79 miliardi di euro e restano praticamente stabili, in quanto la variazione è di appena 15,8 milioni di euro in più rispetto all'ultimo assestamento. Come ho detto, questi stanziamenti si articolano in tre programmi di nostra competenza: organi costituzionali, organi a rilevanza costituzionale, Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda gli organi costituzionali, la spesa prevista per il 2014 in conto competenza è pari a 1,8 miliardi, con un incremento lievissimo (praticamente una stabilizzazione) di 5,6 milioni. Per gli organi a rilevanza costituzionale, la previsione in conto competenza è di 527 milioni, con un lieve incremento – sebbene maggiore, in termini percentuali – di 25 milioni. Per la Presidenza del Consiglio, in conto competenza lo stanziamento previsto è di 442,8 milioni, con una riduzione di 15,7 milioni.

Nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia, occorre sottolineare alcuni stanziamenti che riguardano le competenze di questa Commissione.

Cito innanzitutto il programma Protezione civile, per il quale gli stanziamenti di competenza per il 2014 ammontano a 2,17 miliardi, con una riduzione di 291,1 milioni rispetto all'assestamento 2013.

Quanto al programma Sostegno all'editoria, si registra una riduzione di 42 milioni, anche se – come vedremo più avanti – è istituito un fondo

straordinario destinato ad incentivare l'innovazione tecnologica, di cui abbiamo discusso anche in questa Commissione.

Per quel che riguarda la missione Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, con riferimento ai capitoli di nostra competenza – che riguardano la tutela delle minoranze linguistiche – è prevista una dotazione di competenza che è sostanzialmente pari a quella dell'anno precedente; invece, per il programma Promozione dei diritti e delle pari opportunità, si registra un leggero incremento (in percentuale abbastanza rilevante), poiché si passa a una dotazione di 19,12 milioni, con un aumento di 7,7 milioni.

Con riferimento al programma Rapporti con le confessioni religiose, si evidenzia una sostanziale stabilità: la dotazione di competenza, infatti, ammonta a 1,14 miliardi di euro, con una lieve variazione rispetto alle previsioni assestate 2013.

Vanno poi segnalate, sempre nell'ambito dei capitoli di nostra competenza, le attribuzioni per le spese di organizzazione e funzionamento dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica, che rientrano nella missione Ordine pubblico e sicurezza: il capitolo reca uno stanziamento pari a 605 milioni per il 2014, anche in questo caso con un leggero decremento (come vedete, tendenzialmente in questi capitoli si riscontra un leggero decremento) di 15,3 milioni rispetto alle previsioni assestate del 2013.

Sottolineo invece il lieve incremento delle poste a sostegno del programma di sviluppo dell'Agenda digitale, per i capitoli relativi alle spese di funzionamento (con uno stanziamento di 2,7 milioni) e a quelle obbligatorie.

Per quel che riguarda il disegno di legge di stabilità, come ho accennato, per le questioni di nostra competenza riveste fondamentale importanza l'articolo 11, che reca una quantità significativa di disposizioni in materia di pubblico impiego. Ricordo le tematiche ivi affrontate: l'indennità di vacanza contrattuale (che viene bloccata fino al 2017), il blocco della contrattazione collettiva, il trattamento economico accessorio, gli onorari degli avvocati della pubblica amministrazione, il *turn over*, il limite massimo retributivo, la retribuzione degli straordinari per il personale non dirigente delle forze di polizia ad ordinamento civile e militare e per le Forze armate, l'indennità di missione all'estero per il personale dell'Amministrazione degli affari esteri.

I commi da 1 a 4 concernono l'indennità di vacanza contrattuale, ossia l'incremento provvisorio della retribuzione che interviene una volta scaduto il contratto collettivo nazionale in assenza di suo rinnovo e finché questo non sia rinnovato. Ricordo che questa indennità contrattuale è una parte della cosiddetta inflazione programmata, quindi è una forma di tutela del potere d'acquisto, anche in vacanza del rinnovo contrattuale, rispetto alle dinamiche inflattive. In particolare, il comma 1 investe – e preclude, per il triennio 2015-2017 – gli incrementi della indennità di vacanza contrattuale, la quale permane fissata agli importi attuali (quelli cioè in godimento fino al 31 dicembre 2013). Come vedremo si tratta di una posta

piuttosto rilevante, oltre che incisiva sul trattamento economico dei pubblici dipendenti.

Il comma 2 dispone che per le amministrazioni pubbliche si possa dare luogo alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti nel biennio 2013-14, ma solo per la parte normativa. Viene dunque escluso anche per il 2014 il rinnovo dei contratti sotto il profilo economico.

I commi 3 e 4 estendono la previsione sopra ricordata concernente l'indennità di vacanza contrattuale al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale e quindi dispongono una rimodulazione dei corrispondenti trasferimenti statali alle Regioni. Praticamente questo è un meccanismo di sospensione del contratto e di rinvio della indennità di vacanza contrattuale, che viene esteso dal pubblico impiego anche al Servizio sanitario nazionale.

Il comma 5 concerne il trattamento economico accessorio dei pubblici dipendenti e dispone la proroga a tutto il 2014 di una previsione, già in essere, di congelamento del trattamento economico accessorio. Questa è un'altra voce che naturalmente incide sulle dinamiche dei redditi dei pubblici dipendenti.

Il comma 6 riguarda gli onorari degli avvocati della pubblica amministrazione e dispone, dal 1º gennaio 2014 al 31 dicembre 2016, la riduzione al 75 per cento degli onorari liquidati a seguito di sentenze favorevoli alla pubblica amministrazione.

I commi 8 e 9 ridefiniscono in senso restrittivo la modulazione del *turn over* nelle pubbliche amministrazioni. Si tratta in questo caso di novità significative, nel senso che rispetto alle previsioni precedenti, che prevedevano un *turn over* del 20 per cento fino al 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 100 per cento dal 2016 (ne abbiamo parlato in questa sede in occasione dell'esame del decreto-legge n.101 del 2013), rimangono invariate le quote per il 2014 (20 per cento) e solo dal 2018 raggiungono il 100 per cento, mentre scendono quelle per il 2015 (40 per cento), per il 2016 (60 per cento) e per il 2017 (80 per cento). Naturalmente questo meccanismo ha delle eccezioni, sia pure parziali, che riguardano l'università e, in modo particolare, il comparto della sicurezza, ma ne parlerà il collega Zanettin successivamente.

I commi dal 12 al 16 dettano diposizioni in materia di limite massimo retributivo per il personale della pubblica amministrazione. Ricordo che in base al decreto-legge n. 201 del 2011 si era già assunto come parametro massimo di riferimento per il trattamento economico quello del primo presidente della Corte di cassazione. In questa proposta, il tetto non solo viene confermato, ma viene esteso anche al personale delle autorità amministrative indipendenti e si prevede che tale applicazione debba valere altresì per i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, si specifica che, ai fini della determinazione del tetto retributivo, vanno considerate in modo cumulativo tutte le somme erogate, fatta eccezione per i compensi percepiti per prestazioni occasionali. Abbiamo quindi una estensione del tetto e un chiarimento del suo carattere omnicomprensivo. Il comma 15

reca previsioni circa la destinazione dei risparmi di spesa, conseguenti a queste disposizioni sul limite massimo retributivo, al fondo per il rientro dal debito pubblico (Fondo ammortamento dei titoli di Stato). Il comma 16 estende alle Regioni la prescrizione di adeguamento a questo tetto così come riformulato nella norma al nostro esame, entro sei mesi dalla approvazione della legge di stabilità, con dei meccanismi penalizzanti per le Regioni che non ottemperassero.

Ci sono poi delle norme più di dettaglio, contenute nel disegno di legge in esame, e di competenza della nostra Commissione, che richiamo rapidamente. La prima riguarda il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, tema di attualità, i cui risvolti drammatici sono ben evidenti in questi giorni. Tale Fondo è stato istituito dall'articolo 23, comma 11 del decreto-legge n. 95 del 2012, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2012. La dotazione è stata indi incrementata di 20 milioni per l'anno 2013. Il comma 4 della legge di stabilità reca un nuovo incremento di 20 milioni rispettivamente negli anni 2015 e 2016.

Il comma 6 dell'articolo 7 autorizza una spesa, sia pure limitata, per la prosecuzione di lavori socialmente utili, in particolare nel comune e nella provincia di Napoli e nel comune di Palermo.

Il comma 8 dell'articolo 7 finanzia il Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere con 10 milioni per ciascun anno del triennio 2014-16.

Il comma 6 dell'articolo 9 reca invece nuove misure di sostegno all'editoria, che sono il riflesso della audizione del sottosegretario Legnini, della discussione che facemmo e dell'ordine del giorno che approvammo in tale occasione. Mi riferisco all'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria, con una dotazione di 50 milioni per l'anno 2014, 40 milioni per l'anno 2015 e 30 milioni per l'anno 2016. Siffatto Fondo è destinato ad incentivare l'innovazione tecnologica e digitale, a promuovere l'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi *media* ed a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali. È un intervento straordinario, che si aggiunge a quello ordinario del finanziamento al pluralismo editoriale.

I commi dal 23 al 26 dell'articolo 9 prevedono degli stanziamenti volti ad accelerare le misure in materia di informatizzazione della normativa vigente (il cosiddetto portale Normattiva).

Il comma 5 dell'articolo 10 prevede che le amministrazione statali comunichino alla Agenzia del demanio i dati e le informazioni relativi ai costi degli edifici statali o comunque da esse utilizzati, mentre il comma 6 demanda al Governo la definizione di un programma straordinario di cessione di immobili pubblici, sì da conseguire introiti di almeno 500 milioni annui, nel periodo 2014-2016.

Infine, i commi 21 e 22 dell'articolo 10 recano una rimodulazione, a seconda delle esigenze finanziarie, dei trasferimenti tra bilanci delle Autorità indipendenti.

L'articolo 12 reca disposizioni in materia previdenziale. In particolare, i commi 2 e 3 modificano la disciplina sui termini di liquidazione dei trattamenti di fine servizio o di fine rapporto dei dipendenti pubblici. Le modifiche hanno effetto per i soggetti che maturino questi requisiti per pensionamento dopo il 31 dicembre (quindi dal 1º gennaio 2014), fatta eccezione naturalmente per i casi di decesso del dipendente o di inabilità per ragioni di servizio.

La rimodulazione è doppia: innanzitutto, la corresponsione del trattamento di fine rapporto – che prima era posticipata di sei mesi – adesso viene posticipata di dodici mesi; in secondo luogo, c'è una rimodulazione anche quantitativa, in quanto la prima rata, che al momento è previsto non possa superare i 90.000 euro, oggi viene fissata in 50.000 euro, e il limite per le due rate successive passa, rispettivamente, da 150.000 a 100.000 euro e da 60.000 a 50.000 euro. C'è in sostanza una rimodulazione al ribasso.

L'articolo 12, comma 4, introduce un contributo di solidarietà per il periodo dal 2014 al 2016 sui trattamenti pensionistici obbligatori eccedenti determinati importi. L'aliquota del contributo è pari al 5 per cento per le fasce di importo superiori a 150.000 euro lordi annui, al 10 per cento per le fasce superiori a 200.000 euro e al 15 per cento per le fasce superiori a 250.000 euro. Ricordo che su questa materia è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2013.

In conclusione, vorrei richiamare l'attenzione della Commissione (ma ovviamente i colleghi potranno soffermarsi su tutti i temi che riterranno opportuno approfondire) e in particolare del Governo sull'articolo 11 del disegno di legge di stabilità, riguardante il trattamento economico del pubblico impiego, che mi sembra costituire il punto più complesso e delicato. Tale norma, infatti, introduce una disciplina – diciamo la verità – particolarmente restrittiva e dolorosa, poiché si chiede ai pubblici dipendenti un contributo particolarmente oneroso alla stabilizzazione della finanza pubblica. Si può osservare che questa è una tendenza comune a tutti i Paesi OCSE (sono state pubblicate anche di recente tabelle che dimostrano che in quasi tutti i Paesi OCSE si sta agendo attraverso il blocco degli organici o dei rinnovi contrattuali, per arrivare, nei casi più drammatici, a riduzioni del trattamento economico), quindi sotto questo profilo, considerati anche i particolari problemi che ha l'Italia per il debito pubblico, ci troviamo nell'ambito di una tendenza generale.

Ciò nonostante, non si può non rilevare la particolare onerosità di questa manovra. Da una tabella pubblicata dal «Sole 24 Ore» domenica scorsa, risulta che il blocco dei rinnovi contrattuali, che dura da quattro anni, sommato al blocco dell'indennità di vacanza contrattuale, comporta una perdita, in termini di capacità di potere d'acquisto dei pubblici dipendenti, pari al 10 per cento in media. Si tratta quindi di una riduzione sostanziosa, significativa, che naturalmente poi andrebbe rimodulata a seconda dei livelli di inquadramento, perché un conto è il caso del pubblico dipendente che prende 1.200 euro al mese, un altro quello di chi ne prende molti di più.

Pertanto, il tema che pongo alla attenzione della Commissione è la possibilità di prevedere, una volta sentiti i Gruppi parlamentari e il Governo, una qualche forma di alleggerimento di questa misura, con la consapevolezza della necessità di rispettare le compatibilità finanziarie, anche in considerazione del fatto che questa misura è uno dei pilastri del saldo – di cui parlavo all'inizio – della legge di stabilità. Con queste disposizioni relative all'indennità di vacanza contrattuale, si registra un risparmio di 560 milioni per il 2015 e a regime di 820 milioni l'anno: parliamo quindi di poste importanti per il bilancio dello Stato, ma anche di una riduzione equivalente del potere d'acquisto dei pubblici dipendenti.

Altrettanto oneroso e restrittivo è l'intervento di riduzione del trattamento economico accessorio, che consentirà di risparmiare 615 milioni per il 2015. Minore rilevanza hanno invece le misure sui compensi professionali, mentre la limitazione del *turn over* - con una rimodulazione al ribasso – produrrà risparmi particolarmente sostanziosi dal 2016 in avanti.

Chiedo quindi ai colleghi di verificare se vi sia la possibilità di introdurre una qualche forma di alleggerimento di questo prelievo, a cominciare – ripeto – dalla indennità di vacanza contrattuale, che mi sembra la parte che agisce più pesantemente.

La seconda riflessione si collega alla discussione che abbiamo già svolto in occasione dell'esame del decreto-legge n. 101 del 2013 sulla pubblica amministrazione (che tra l'altro tornerà all'esame del Senato all'inizio della prossima settimana per l'approvazione definitiva) dal momento che, rispetto a quel testo, il disegno di legge di stabilità fissa ulteriori paletti. Penso che vada riproposta la possibilità di destinare almeno in parte i sostanziosi risparmi ottenuti sul lato del pubblico impiego ad una politica di ammodernamento della pubblica amministrazione. Si potrebbe presentare in tal senso un ordine del giorno, dal momento che nel pubblico impiego abbiamo una forza lavoro con un'età media particolarmente elevata, che necessita di un rinnovamento per essere efficiente e qualitativamente più adeguata.

Occorrerebbe quindi affrontare il tema della stabilizzazione dei precari (o almeno di una parte di essi), quello di una rimodulazione – sia pure selettiva – delle finestre per figure particolarmente qualificate, nonché quello di nuove relazioni industriali più partecipative, che valorizzino anche il secondo livello di confronto con i sindacati. Penso che questi argomenti andrebbero nuovamente sollecitati all'attenzione del Governo, quanto meno affinché si utilizzi la finestra del 2014 per arrivare ad un confronto – e possibilmente ad un accordo – che riconsideri questi aspetti cruciali, non solo per migliorare le condizioni di lavoro dei pubblici dipendenti, ma anche per incrementare l'efficienza e la qualità della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. A proposito del richiamo che lei ha fatto al decreto-legge sul pubblico impiego, ricordo l'attenzione con cui la Commissione scelse la data del 31 dicembre 2015 per ancorare all'abolizione del divieto di *turn over* la proroga del precariato, che non si riusciva a stabilizzare,

immaginando che appunto dal 2016 avrebbero potuto essere celebrati i concorsi, essendo caduto il vincolo del blocco del *turn over*.

Ci troviamo adesso ad approvare un decreto-legge – lo sottolineo, un decreto-legge – che arriva al nostro esame ed è già da gettare via per la parte che riguarda forse uno dei nodi essenziali di quel testo. È un problema non irrilevante.

Prego ora il relatore, senatore Zanettin, di riferire sulla tabella 8 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità.

ZANETTIN, *relatore sulla tabella 8 e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità.* Signora Presidente, dopo la relazione del collega Migliavacca spetta a me il compito di illustrare le previsioni che concernono il Ministero dell'interno.

Iniziamo dal disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, che per quanto riguarda lo stato di previsione del Ministero dell'interno prevede uno stanziamento, in termini di competenza, per il 2014 di 17,92 miliardi di euro complessivi, di cui 17,32 miliardi per la parte corrente e 533,2 milioni per la parte in conto capitale. Per il 2015 sono invece previsti 17,44 miliardi per la parte corrente e 523,7 milioni per la parte in conto capitale, mentre per il 2016, rispettivamente, 17,44 miliardi e 538,2 milioni. Siamo quindi di fronte ad una evidente sproporzione tra spesa corrente e spesa in conto capitale, ma questo è un problema di carattere generale.

Le spese complessive previste dal bilancio assestato per l'anno 2013 erano pari a 19,09 miliardi di euro.

Lo stato di previsione del Ministero per il 2014 registra dunque, rispetto al bilancio assestato 2013, un decremento degli stanziamenti pari complessivamente a 1,16 miliardi (di competenza).

La variazione più rilevante in termini assoluti interessa la missione Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, il cui stanziamento è pari a 72,75 miliardi con un decremento pari a 890,6 milioni per la competenza rispetto all'assestamento 2013.

Passando invece più specificatamente al disegno di legge di stabilità, partiamo dall'articolo 3, il quale reca un finanziamento per il programma TETRA di 50 milioni per il 2014 e di 70 milioni per i successivi anni dal 2015 al 2020. Tali risorse sono destinate ad interventi del Ministero dell'interno per la prosecuzione della rete nazionale *standard* TETRA, onde conseguire le comunicazioni sicure delle Forze di polizia. TETRA è infatti la tecnologia digitale (realizzata dall'azienda italiana Selex Elsag, del gruppo Finmeccanica) per le comunicazioni radio unificate e sicure, adottata dall'Unione europea come *standard* digitale per le comunicazioni radio sicure delle forze di polizia dell'Unione.

Il comma 20 dell'articolo 9 prevede l'istituzione di un Fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili, stanziando risorse per il 2014. Tra tali esigenze figurano le misure antitratta (5 milioni) e per le vittime del terrorismo (1 milione).

I commi dall'11 al 14 dell'articolo 10 recano misure di contenimento delle spese per consultazioni elettorali. Si torna all'idea, già applicata qualche anno fa, con esito non proprio felicissimo, secondo cui le consultazioni elettorali devono svolgersi in un'unica giornata nel corso dell'anno *(election day)* dalle 7 alle 22 della domenica. Medesima previsione è posta per lo svolgimento di più *referendum (referendum day)*.

Ulteriori misure di razionalizzazione della spesa sono demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, anche attraverso la riduzione dei limiti massimi di spesa per sezione elettorale e l'individuazione di tetti di spesa per le singole componenti di costo.

I commi 32 e 33 dell'articolo 10 mirano a dare impulso alla cosiddetta *spending review*. Il comma 33 dispone, nelle more della definizione dei conseguenti interventi, l'accantonamento di risorse sui bilanci dei Ministeri, onde determinarne nel frattempo l'indisponibilità. Sono in tal modo resi indisponibili, per quanto concerne il Ministero dell'interno, 10,2 milioni per il 2015 e 25,5 milioni dal 2016.

Il comma 37 dell'articolo 10 reca una riduzione delle disponibilità delle amministrazioni dello Stato per consumi intermedi. La riduzione coinvolge, tra gli altri, il bilancio del Ministero dell'interno per 21,8 milioni nel 2014, 22,7 milioni nel 2015 e 23,1 milioni nel 2016.

Il comma 41 dell'articolo 10 proroga al 30 giugno 2014 le gestioni commissariali delle Province. Ricorderete la *vexata quaestio* di cui si era discusso in occasione dell'esame del decreto-legge sul femminicidio. La Camera aveva poi stralciato quella parte. Ora nella legge di stabilità ritroviamo la proroga delle gestioni commissariali, la cui legittimità era stata messa in dubbio dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013. A legislazione vigente, ove non intervenisse questo provvedimento, le gestioni commissariali delle Province scadrebbero al 31 dicembre e quindi si dovrebbero celebrare le relative elezioni. L'intendimento del Governo è che le gestioni commissariali proseguano, quindi il comma introdotto nel decreto-legge sul femminicidio viene ora riproposto nella legge di stabilità, in attesa di una riforma organica.

L'articolo 11 è già stato illustrato dal collega Migliavacca per quanto riguarda le disposizioni in materia di pubblico impiego. Mi limiterò quindi a soffermarmi sui commi 10 e 11 che invece concernono le spese del Ministero dell'interno. Per quanto riguarda il settore della sicurezza, il comma 10 autorizza assunzioni aggiuntive, determinando sia le unità sia il contingente di spesa lorda annua. L'autorizzazione così disposta riguarda 1.000 unità per la Polizia di Stato, 1.000 unità per l'Arma dei carabinieri, 600 unità per la Guardia di finanza. Ricordo invece che per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco un incremento di 1.000 unità della dotazione organica è stato previsto dall'articolo 8 del decreto-legge n. 101 del 2013.

Il contingente di spesa lorda annua destinabile all'assunzione di tali unità è di 50 milioni per il 2014 e di 120 milioni a decorrere dal 2015. Un corrispettivo fondo è pertanto istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per le assunzioni così autorizzate, il comma 11 facoltizza la riserva al personale in ferma prefissata di un anno delle Forze armate.

Il comma 17 concerne la retribuzione degli straordinari per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e per le Forze armate. Secondo le previsioni vigenti (in recepimento di un accordo sindacale e del provvedimento di concertazione), per quel personale – se chiamato dall'amministrazione a prestare servizio nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale – è corrisposta una indennità (a compensazione della sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero), fermo restando il diritto al recupero.

Il comma 17 ora prevede che la retribuzione a titolo di lavoro straordinario si abbia solo per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero (fatti salvi gli effetti delle sentenze passate in giudicato).

L'articolo 13 concerne il patto di stabilità interno. Partiamo dalle Regioni. Il comma 1 riduce a 19,390 miliardi l'ammontare massimo delle spese finali delle Regioni a statuto ordinario per il 2014 (per un importo di 700 milioni) e fissa, insieme al comma 2, la ripartizione tra le Regioni di tale ammontare. I commi 4 e 5 riducono di ulteriori 300 milioni l'ammontare massimo delle spese finali delle autonomie speciali per il 2014, fissandone la ripartizione al loro interno.

I commi da 8 a 10 (nonché, in parte, il comma 11) intervengono sui profili sollevati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 31 ottobre 2012, con la quale è stata ritenuta inapplicabile – in quanto in contrasto con lo Statuto speciale di alcune autonomie differenziate – la riserva all'Erario di una serie di proventi finanziari. Le norme, tra l'altro, ribadiscono la riserva erariale anche alla luce della nuova disciplina costituzionale di bilancio, limitandola ad un quinquennio.

L'articolo 14 riguarda il patto di stabilità interno degli enti locali. Il comma 1, aggiornando la base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo del patto di stabilità interno relativo agli anni dal 2014 al 2017, individuata nella media degli impegni di parte corrente registrati nel triennio 2009-2011, in luogo del triennio 2007-2009, determina nel 2016 e nel 2017 un miglioramento dell'indebitamento netto e del fabbisogno per 344 milioni di euro, di cui 275 milioni a carico dei Comuni e 69 milioni a carico delle Province. Il comma 3 aggiorna conseguentemente le percentuali massime previste per l'applicazione della virtuosità.

Il comma 2 prevede che la popolazione da prendere a riferimento per l'assoggettamento al patto di stabilità interno è quella anagrafica e non quella censuaria.

Il comma 4 esclude dal patto di stabilità interno degli enti locali il pagamento in conto capitale per un miliardo di euro. Ogni ente beneficia dell'esclusione in proporzione alle richieste di spazi finanziari che saranno effettuate. In caso di utilizzo inferiore al 90 per cento degli spazi richiesti, si prevede la revoca dell'esclusione.

Il comma 5 aggiorna il riferimento del sito Internet del patto di stabilità interno.

Il comma 6 sostituisce l'invio cartaceo della certificazione sul rispetto del patto di stabilità interno con l'invio telematico.

I commi da 8 a 10 anticipano i termini per gli adempimenti relativi al patto di solidarietà. Segue una serie di altre disposizioni minori.

Significativo è l'articolo 15, il quale prevede che al patto di stabilità interno vengano assoggettate anche le aziende speciali, le istituzioni, le società non quotate partecipate dagli enti territoriali. In particolare, sono assoggettati gli enti partecipati per la maggioranza del capitale pubblico e titolari di servizi in affidamento diretto per più dell'80 per cento della produzione. I soggetti interessati al patto sono individuati attraverso un sistema di comunicazioni disciplinate dai commi da 6 a 8, che regolano anche le comunicazioni relative al raggiungimento degli obiettivi.

A decorrere dal 2015, questi enti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, con la sana gestione dei servizi e secondo criteri di economicità e di efficienza e realizzando un saldo economico non negativo o coerente con il piano di rientro. Il saldo economico è rappresentato dal margine operativo lordo, di cui si indicano i criteri di calcolo, mentre le istituzioni che adottano la contabilità finanziaria sono chiamate a perseguire un saldo finanziario, analogamente a quanto stabilito per gli enti locali.

Ai sensi del comma 9, il mancato raggiungimento dell'obiettivo comporta l'applicazione di sanzioni anche a carico degli enti locali sottoposti al patto di stabilità e degli enti partecipanti.

Il comma 10 sostanzia tale responsabilità in termini di peggioramento dell'obiettivo del patto di un importo pari all'eccedenza rispetto all'obiettivo annuale non conseguito da parte dei soggetti controllati, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Il comma 11 prevede specifiche conseguenze per gli enti assoggettati che presentano un saldo economico negativo in termini di sostenimento di costi operativi, assunzioni e compenso di organi di gestione. Gli enti partecipanti devono vigilare sugli adempimenti previsti anche mediante il sistema dei controlli interni.

In caso di mancato rispetto dell'obiettivo per due esercizi consecutivi, il comma 13 prevede che gli enti partecipanti chiedano la revoca dell'organo di amministrazione della società; in caso di ingiustificato mancato assolvimento degli adempimenti, gli amministratori degli enti partecipanti sono responsabili del conseguente danno erariale.

Il comma 14 prescrive che gli organi di revisione economico-finanziaria trasmettano annualmente una relazione sugli adempimenti e sui risultati conseguiti dalle società, dalle aziende speciali e dalle istituzioni partecipate alle sezioni regionali della Corte dei conti, che segnalano tempestivamente agli enti locali partecipanti le situazioni idonee a determinare il mancato conseguimento degli obiettivi.

L'articolo 16 reca ulteriori disposizioni in materia di finanza degli enti territoriali.

Tra le sue previsioni, il comma 1 prefigura la promozione da parte del Governo di intese con le Province autonome di Trento e di Bolzano,

volte alla revisione delle competenze in materia di finanza locale, di cui all'articolo 80 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

In tema di finanza degli enti locali, si rammenta tra l'altro l'articolo 24, che dispone in materia di Fondo di solidarietà comunale.

Questa è l'illustrazione della parte di legge di stabilità che concerne il Ministero dell'interno. Come il senatore Migliavacca, attendo anch'io le osservazioni dei colleghi sui vari punti.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale congiunta.

CAMPANELLA *(M5S)*. Signora Presidente, svolgerò un breve intervento confidando nella possibilità di intervenire nuovamente in una fase successiva.

Do atto ai colleghi relatori della difficoltà con cui si sono dovuti confrontare per evidenziare gli aspetti poco incidenti sui saldi complessivi, quanto meno in diminuzione, dei provvedimenti al nostro esame. Il punto è che, al di là dei saldi, questa manovra è recessiva. Le scelte di finanza pubblica, infatti, sono espansive o recessive non soltanto per quanto riguarda i saldi, ma soprattutto per quanto attiene alla qualità della spesa, nel senso che bisogna analizzare i settori in cui si decide di spendere e quelli sottoposti ai tagli.

Già in più occasioni abbiamo segnalato che nel bilancio dello Stato ci sono spese che noi del Movimento 5 Stelle, o meglio, noi cittadini non capiamo: non saremmo neanche contrari *a priori* (per alcune sì, per altre no), ma ci piacerebbe comprenderne la *ratio*, cioè capire per quale motivo, per esempio, si spendono decine, centinaia di milioni di euro per la Difesa, e poi si rinvia da sei mesi ad un anno il pagamento della liquidazione al travet, all'impiegato pubblico che percepisce 1.000 euro di stipendio e che riceverà quelle poche migliaia di euro della liquidazione a rate.

Sono scelte politicamente pesantissime, soprattutto per il Partito democratico, che fa riferimento ad una certa parte sociale o a certi gruppi sociali. È dal 2010 che i pubblici impiegati vedono il rinnovo dei propri contratti spostato ad un giorno migliore, ed ora si propone un ulteriore rinvio. Il Movimento ha già preso posizione contro la proroga del blocco della contrattazione, quando è stata decisa; oggi ci vediamo presentare non solo la proposta di un'ulteriore proroga del blocco, ma anche quella che consiste in un vero e proprio attacco all'indennità di vacanza contrattuale.

Queste misure sono profondamente recessive, perché vanno a colpire quella parte di popolazione italiana – il borghese piccolo piccolo – che per anni si è considerata ceto medio. In questo modo diciamo a quei cittadini che non sono ceto medio, che sono sostanzialmente poveri ben vestiti: questo è ciò che si è fatto negli ultimi anni e che si farebbe con il disegno di legge di stabilità al nostro esame, laddove dovesse essere approvato in questi termini.

Tutto questo diventa particolarmente odioso quando, a fronte di certe situazioni, ci sono categorie che stanno meglio. In occasione dell'esame

sul decreto-legge n. 101, che istituisce l'Agenzia per la coesione territoriale, si era parlato di un incremento dei fondi per il salario accessorio del personale che andava a lavorare presso la Presidenza del Consiglio. Tutti sappiamo che presso la Presidenza del Consiglio non si soffre la fame, diciamo così. Ovviamente ciò vale anche per chi lavora negli uffici legati agli organi costituzionali e per noi rappresentanti politici.

Mi rendo conto che non salveremo il bilancio dello Stato andando a sforbiciare in maniera incisiva i fondi per il salario accessorio del personale della Presidenza del Consiglio o riducendo i nostri emolumenti, però come facciamo a chiedere al commesso del Ministero, che vive con 1.000-1.200 euro al mese, di fare sacrifici per il Paese, quando noi non facciamo qualcosa di adeguatamente proporzionato? Farlo diventa complicato, anche perché poi, senza con ciò entrare nella polemica sui 14 euro lordi al mese in più in busta paga grazie al cuneo fiscale (il Presidente del Consiglio ha dichiarato che si trattava di una cifra fasulla, ma pare sia vera, dato che risulta dalla relazione tecnica), quando blocchiamo l'adeguamento salariale ai dipendenti della pubblica amministrazione, che lo hanno già bloccato da tanto tempo, creiamo le condizioni affinché essi spostino a data da destinarsi l'acquisto di un altro abito o la sostituzione dell'auto che magari ha dieci anni e ancora funziona. Tutto ciò è però recessivo, perché ha delle ricadute sul settore privato che nessuno può negare. Il problema su cui tutti concordiamo è che i consumi interni sono compressi, anzi depressi, un problema a fronte del quale, però, si sceglie di adottare una eccezionale cautela nel fare scelte di finanza pubblica che trovino fondi là dove ci sono.

Come dicevo, il mio non vuole essere un intervento esaustivo, tant'è che mi riservo, magari al successivo approfondimento, di essere più preciso. Ciò detto, ritengo però che una sottolineatura di questo genere andasse fatta in prima battuta.

Il disegno di legge di stabilità mi pare non vada tanto oltre la buona volontà enunciata e che metta in crisi chiunque voglia guardare a questo progetto in modo non pregiudizialmente contrario. E questo credo valga sia per quella parte della maggioranza che fa più riferimento a certe fasce sociali, sia per quella parte della maggioranza che guarda al taglio e alla riqualificazione della spesa. Non è questa, però, la parte della spesa veramente dannosa. Lo è piuttosto quella, per esempio, per consulenze. Noi lo sappiamo bene e credo che ne abbia consapevolezza chiunque abbia avuto un minimo di contatto con gli uffici pubblici.

Bisogna pertanto andare a colpire quella parte di ricchezza posseduta da chi ha una maggiore propensione marginale al risparmio, perché sta meglio e non ha bisogno di spendere tutto il proprio reddito, cercando, non dico di avvantaggiare, ma quanto meno di non colpire ulteriormente fasce di popolazione francamente già prostrate.

PALERMO *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)*. Signor Presidente, sulla questione del pubblico impiego sono già state fatte considerazioni assolutamente condivisibili, quindi non aggiungo altro, limitandomi

a ripetere una battuta che si faceva prima con la collega Bernini, ossia che se si va avanti così, saremo costretti a restare in Senato, invece che tornare all'università.

MORRA *(M5S).* Per certi versi l'università è un mondo privilegiato.

PALERMO *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE).* Battute a parte, c'è una scelta di fondo da fare e francamente non so quanto con gli emendamenti si riuscirà ad incidere sul punto. Sono d'accordo con quanto sottolineato anche a proposito delle dinamiche recessive.

Vengo ora alla questione accennata dal senatore Zanettin e nello specifico alle norme che disciplinano il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, con particolare riferimento alla riserva all'Erario che coinvolge le autonomie speciali. Premesso che non intendo fare del sindacalismo a favore delle autonomie speciali, ma, al contrario, cercare di mettermi in una prospettiva diversa, guardando non al merito, ma al metodo, mi chiedo se questa misura non costituisca un autogol rispetto all'obiettivo del risanamento dei conti pubblici che il Governo si pone. Secondo quanto osservato dalla Corte costituzionale – il senatore Zanettin lo ha ricordato – tale norma è incostituzionale, perché in contrasto con le particolari forme di autonomia riconosciute a quegli enti, e sinceramente non vedo che cosa potrebbe cambiare qualora vi fosse una ulteriore impugnazione. Quindi, c'è il rischio che lo Stato si trovi ad essere nuovamente in torto e a dover ripagare quanto indebitamente trattenuto.

Sappiamo che, a parità di obiettivo, il traguardo che ci si pone può essere raggiunto in modo diverso. Al riguardo solleciterei una riflessione. Occorre infatti considerare che l'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, prevede le modalità di partecipazione delle Regioni speciali al risanamento della finanza pubblica, rinviando poi a norme di attuazione. Se non sbaglio, tre Regioni a statuto speciale su cinque (per le altre due Regioni la cosa diventa più difficile) hanno concluso gli accordi che hanno portato alla modifica dei relativi Statuti, quindi mancano solo le relative norme di attuazione. Pertanto, a mio avviso, sulla base della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, i suddetti obiettivi finanziari si potrebbero conseguire demandando le modalità di contribuzione alle norme di attuazione da approvare entro un termine stabilito. Ritengo che in tal modo si eviterebbero ulteriori ricorsi e una probabile sconfitta del Governo in sede di conflitto davanti alla Corte costituzionale. Mi chiedo anche se si sia riflettuto sulla possibilità di addivenire allo stesso risultato evitando di tirare nella propria porta.

MAURO Giovanni *(GAL).* Signora Presidente, discutiamo del disegno di legge di stabilità proprio mentre da più parti si sottolinea la possibilità e la necessità di migliorate le misure in esame e immagino che ci

saranno interventi molteplici per dare risposte alle già abbondanti critiche che al riguardo sono state esplicitate.

Intervengo tuttavia ora, senza approfondire particolarmente i vari temi, per sollevare questioni alle quali – e mi rivolgo in particolare ai colleghi relatori ed al rappresentante del Governo – nei prossimi giorni si dovrà trovare risposta nell'ambito della manovra al nostro esame. Per esempio, abbiamo avuto modo di affrontare la questione della revisione dei limiti posti dal patto di stabilità interno, con riferimento alle spese per il cofinanziamento di programmi operativi e per alcune spese di investimento. D'altra parte più volte è stata segnalata l'opportunità di inserire le spese per investimenti all'interno delle voci che sottostanno al patto di stabilità.

Questa è peraltro la legge di stabilità che si riferisce all'anno in cui dovremo rendicontare il settennato di programmazione comunitaria (un anno quindi importantissimo da questo punto di vista), pertanto dobbiamo mettere tutti i soggetti istituzionali che ne hanno titolo nelle condizioni migliori per spendere i relativi fondi.

Presidenza del vice presidente MORRA

(*Segue* MAURO Giovanni). Ci sono degli aspetti che destano complessivamente la nostra perplessità perché abbiamo davanti il quadro di una realtà economica molto compromessa: il disagio sociale, soprattutto nel Sud del nostro Paese, ormai si associa ad uno stato di rassegnazione che è davvero preoccupante. Di fronte a questa situazione, la manovra proposta, diciamo così, è tranquilla, non fa salti mortali. Ma il momento è così straordinario che forse il semplice fatto che per la prima volta non si aggiungano tasse risulta riduttivo.

Avremmo in realtà bisogno di soluzioni *shock*, ad esempio dovremmo trasformare in obbligazioni dello Stato la parte eccedente i 3.000 euro di stipendio. Dovremmo cioè adottare soluzioni particolari, adeguate alla straordinarietà del momento. Chiederei pertanto al ministro Saccomanni, che non solo è bravo, ma è anche stimato, di trovare il modo di reperire le risorse necessarie in questo momento.

Ripeto, ormai il quadro che abbiamo davanti è allarmante, pazzesco. Ieri sera, ho assistito ad una trasmissione televisiva in cui un noto sindacalista (colgo l'occasione per rilevare la scarsa comprensibilità dei processi di democrazia interna dei sindacati, visto che ci sono segretari generali di alcune sigle sindacali che ricoprono la stessa carica da vent'anni; ci si meraviglia spesso della longevità dei politici, ma mai di quella dei sindacalisti, pur operando in campi abbastanza affini) faceva presente che, se anche dovessimo beneficiare di un momento di straordinaria ripresa, se il sistema Paese dovesse poter fruire ad un tratto di una grande liquidità, ciò

sarebbe comunque inutile ai fini dello sviluppo, perché la produzione italiana si sta spostando in altri Paesi europei.

In sostanza, non riusciremmo a beneficiare della ripresa economica perché nel frattempo le produzioni si sono spostate all'estero. Ciò significa che la spesa che verrebbe di nuovo praticata nel nostro territorio andrebbe a beneficio di coloro che producono, ma non aumenterebbe la nostra occupazione, né il nostro prodotto interno lordo, i nostri stipendi, il nostro tenore di vita.

Esprimo quindi perplessità sulla manovra nel suo complesso. Ad avviso mio e del Gruppo cui appartengo, manca una misura particolarmente forte, che consenta di raggiungere un grado di compressione della molla sufficiente a dare una forte spinta in tempi brevi all'economia del Paese.

Mi rendo conto però che non è questa la sede per affrontare questi temi. Molto probabilmente, per quanto riguarda le materie di nostra competenza, questo è il massimo che si potesse fare. Le nostre forze dell'ordine non saranno sicuramente contente delle misure che le riguardano, però non si può perdere di vista qual è la cornice della manovra nell'ambito della quale ci muoviamo. Anche per quanto riguarda le politiche di coesione non si può essere totalmente soddisfatti: a fronte di una manovra da circa 16 miliardi di euro, viene programmata una compartecipazione alle spese per la quale il Dicastero competente non ci dà indicazioni precise, anche se l'impegno dell'Italia per affrontare la crisi dei sistemi bancari di Irlanda, Portogallo, Grecia e Cipro arriverà a 55 miliardi di euro.

Ecco, questa è la manovra con la quale ci presentiamo ai cittadini, una manovra a mio avviso troppo blanda rispetto alle esigenze e alle emergenze del Paese. Questo giudizio riguarda, a cascata, anche gli adempimenti relativi alle competenze della nostra Commissione e ai settori dell'Amministrazione che ricadono sotto la nostra osservazione.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,15.

€ 2,00