

XVI legislatura

# La decisione di bilancio per il triennio 2010-2012

Marzo 2010  
n. 48



servizio del bilancio  
del Senato

documento di base



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

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

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Copertura della legge finanziaria e vincoli alla decisione di bilancio: copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978).....</b>	<b>2</b>
<i>1.1. L'assenza delle eccedenze di spesa .....</i>	<i>6</i>
<b>2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione.....</b>	<b>8</b>
<i>2.1. Saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6 della legge n. 468 del 1978).....</i>	<i>8</i>
<i>2.2. Vincoli sul fabbisogno di cassa del settore statale e la questione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.....</i>	<i>13</i>
<b>3. La transizione verso la nuova legge di contabilità.....</b>	<b>17</b>
<b>4. La questione delle modalità di esame dei documenti di bilancio .....</b>	<b>21</b>
<i>4.1. I Criteri di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge finanziaria per il 2010.....</i>	<i>21</i>
<i>4.2. I limiti all'emendabilità del disegno di legge di bilancio.....</i>	<i>26</i>
<i>4.3. Sull'inammissibilità di norme contenute in emendamenti al disegno di legge finanziaria presentati in Aula dal relatore .....</i>	<i>28</i>
<b>5. L'assestamento di bilancio per il 2009.....</b>	<b>32</b>
<b>6. Effetti finanziari delle modifiche apportate dal Parlamento alle proposte governative .....</b>	<b>36</b>
<b>Indice allegati .....</b>	<b>47</b>

## **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 volta ad evidenziare i profili essenziali emersi nel corso della discussione parlamentare, soprattutto dal punto di vista metodologico.

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

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

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

## **1. Copertura della legge finanziaria e vincoli alla decisione di bilancio: copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978)**

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

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

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

bilancio pluriennale a legislazione vigente (presentato ora a settembre, insieme al disegno di legge finanziaria) ed il risparmio pubblico come risultante dall'asestamento relativo all'esercizio in corso. In sostanza, per effetto del vincolo di copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5, legge n. 468, e successive modificazioni), i documenti di bilancio non possono determinare, rispetto alla più recente previsione assestata, un peggioramento del risparmio pubblico, salvo che tale peggioramento derivi dagli andamenti a legislazione vigente.

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

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

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

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.

Dal prospetto di copertura degli oneri correnti contenuto nel ddl finanziaria per il triennio 2010-2012 risulta che i mezzi di copertura sono forniti da risorse offerte dal disegno di legge finanziaria stesso, attraverso:

- a) riduzioni di spese correnti di cui all'articolato;
- b) riduzioni operate attraverso la tabella E;

Con riguardo al punto a), si evidenzia che i medesimi importi indicati come minori spese derivanti dall'articolato, pari a 379 mln per ciascuno degli anni compresi nel triennio 2010-2012, compaiono anche tra le maggiori spese correnti indicate nello schema di copertura in esame. Dall'All. 7 si evince che sia l'onere sia la copertura derivano dalle medesime disposizioni (art. 2, commi 1-3); si tratta del maggior trasferimento all'INPS dal bilancio dello Stato a titolo di adeguamento ISTAT con riferimento alle gestioni previdenziali, al quale corrisponde, in misura compensativa, un minor trasferimento all'INPS delle somme non legislativamente determinate.

Con riguardo invece al punto b), la tabella E prevede una riduzione di stanziamenti pari a 200 mln per il 2010 e a 1.908 mln per il 2012, che risultano sufficienti per coprire le minori entrate derivanti dall'articolato, dalla tabella A e dalla tabella C; la citata riduzione di cui alla tabella E riguarda il Fondo interventi strutturali di politica economica.

Anche nella sessione di bilancio 2010-2012 la copertura del ddl finanziaria è risultata quindi condizionata all'approvazione della propria componente normativa e tabellare, i cui effetti sono considerati tra i mezzi di copertura.

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

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

Si ricorda peraltro che gli oneri correnti corrispondenti alla Tabella A (fondo speciale di parte corrente), oggetto appunto dell'obbligo di copertura in quanto differenza rispetto alla legislazione vigente, continuano a non essere rappresentati - come invece avveniva nel passato - come differenza tra l'ammontare totale delle vecchie e nuove finalizzazioni (al netto delle regolazioni debitorie pregresse) e il fondo speciale di parte corrente a legislazione vigente (sempre ovviamente senza considerare le regolazioni debitorie), anche se comunque ciò che manca è solo un'esplicitazione sintetica di elementi informativi già in vario modo forniti<sup>1</sup>.

### **1.1. L'assenza delle eccedenze di spesa**

Va segnalata altresì la circostanza dell'assenza, nella scorsa sessione - così come nella precedente, relativa al triennio 2009-2011 - di disposizioni volte alla regolarizzazione di eccedenze di spesa relative agli esercizi precedenti, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater*) della citata legge 5 agosto 1978, n. 468. Con la modifica introdotta con il decreto legge n. 194 del 2002 all'articolo 11-*ter*, comma 7 della ripetuta legge n. 468 del 1978, è stato in sostanza posto a carico dei Ministri di settore l'obbligo di segnalare al Ministro dell'economia qualunque scostamento, sia che si sia già verificato sia che sia in procinto di verificarsi, nelle

---

<sup>1</sup> Si perviene infatti al risultato sottraendo dal nuovo importo lordo del fondo globale corrente la quota indicata come onere nel prospetto di copertura.

previsioni di entrata o di spesa. Inoltre, viene sancito l'obbligo per il Ministro dell'economia di riferire comunque in Parlamento sugli scostamenti, indipendentemente dalla presenza di segnalazioni da parte dei Ministri di settore.

Giova rammentare, al riguardo, che tale previsione è stata presente sin dalla legge finanziaria 2004, con un apposito allegato (allegato 1), nel quale è stato individuato l'elenco delle misure correttive degli effetti finanziari di quelle leggi che - ai sensi della predetta norma - devono essere coperte con la legge finanziaria<sup>2</sup>.

In pratica, l'allegato in questione conteneva le unità previsionali di base (u.p.b.) relative a diritti soggettivi e spese obbligatorie che devono essere rifinanziate in quanto risultate più onerose di quanto previsto nello stanziamento iniziale.

---

<sup>2</sup> Con il decreto-legge 6 settembre 2002 n. 194 (cosiddetto decreto "tagliaspese"), nel testo integrato in sede di conversione, è stata infatti aggiunta la lettera *i-quater* all'articolo 11, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468: si è così provveduto ad inserire, tra i contenuti della legge finanziaria, l'indicazione delle norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per le quali si sono verificate scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata ai sensi dell'articolo 11-*ter*, comma 7 della legge n. 468/1978. Quest'ultima disposizione, anch'essa modificata dal decreto-legge n. 194 del 2002, stabilisce che spetta ai Ministri di settore informare tempestivamente il Ministro dell'economia e delle finanze qualora si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di entrata o di spesa in sede di attuazione dei provvedimenti legislativi. Viene poi posto a carico del Ministro dell'economia l'onere di dare comunicazione al Parlamento - con una propria relazione - riguardo a tali scostamenti, anche al fine di assumere eventuali iniziative legislative. Tale procedura viene applicata anche in relazione a sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale che rechino interpretazioni delle normative vigenti suscettibili di determinare maggiori oneri.

## **2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione**

### **2.1. Saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6 della legge n. 468 del 1978)**

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

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

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

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

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

La risoluzione approvata dal Senato il 29 luglio 2009, al termine della discussione sul DPEF 2010-2013, ribadisce questa impostazione.

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

- 1) a proseguire nell'azione di contrasto della crisi economica, contenendo nel contempo l'andamento del rapporto debito/Pil. In particolare gli obiettivi devono essere quelli di contenere l'indebitamento netto delle P.A. al livello del 5,3 per cento nel 2009, del 5 per cento nel 2010, del 4 per cento nel 2011, per raggiungere valori al di sotto del 3 per cento e in linea con i parametri europei negli anni 2012 e 2013;
- 2) a contenere il debito pubblico al 118,2 per cento del Pil per il 2010, 118 per cento per il 2011, 116,5 per cento nel 2012, e 114,1 per cento nel 2013;
- 3) a migliorare progressivamente l'avanzo primario dallo 0,2 per cento del 2010 al 3,5 per cento del Pil nel 2013;
- 4) a far sì che il saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 61,4 miliardi di euro per il 2010, a 48,1 miliardi di euro per il 2011 e a 40,6 miliardi per l'anno 2012;
- 5) a ridurre il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo dal 5,9 per cento del Pil nel 2009, al 4,6 per cento del Pil nel 2010, al 3,6 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012, fino all'1,5 per cento nel 2013.

*Si sottolinea che il Governo ha presentato il 22 settembre 2009 una Nota di aggiornamento al DPEF, che il Senato ha approvato con risoluzione del 7 ottobre 2009. Tale Nota reca alcune modifiche al quadro di finanza pubblica esposto nel DPEF per gli anni 2010-2013; in particolare, per quanto concerne gli obiettivi programmatici:*

*- l'indebitamento netto delle P.A. viene confermato al 5,3 per cento per il 2009 e al 5 per cento per il 2010, mentre scenderebbe al 3,9 per cento per il 2011;*

*- il debito pubblico è cifrato nel 115,1 per cento del Pil per il 2009 e nel 117,3 per cento per il 2010, fino a raggiungere il 113,7 per cento nel 2013;*

*- l'avanzo primario è indicato nullo nel 2010 per giungere al 3,4 per cento del Pil nel 2013;*

*- il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2010, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, è indicato in 63 mld (a fronte dell'importo di 61,4 mld di cui al DPEF); quello programmatico per gli anni 2011 e 2012 è indicato rispettivamente in 49 mld e 38 mld;*

*- il fabbisogno di cassa del settore statale è indicato nell'5,7 per cento del Pil per il 2009 per giungere all'1,5 per cento del Pil nel 2013.*

In sintesi, la Nota di aggiornamento esplicita dunque che, mentre la stima del saldo netto da finanziare per il 2010 contenuta nel DPEF era stata formulata sulla base delle proiezioni del bilancio triennale 2009-2011, il livello massimo del medesimo saldo netto da finanziare per il 2010 è stato rideterminato in 63 mld sulla base dei dati del bilancio a legislazione vigente 2010 e degli interventi della manovra per lo stesso anno.

I valori contabili contenuti nel comma 1 dell'articolo 1 della legge finanziaria sono conformi, in relazione al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, alle indicazioni contenute nella Nota di aggiornamento del Documento di programmazione

economico-finanziaria 2010-2013: il limite al saldo 2010 è pari infatti a 63 mld di euro.

Per il 2011 e il 2012 il comma 2 dell'articolo 1 del ddl finanziaria indica limiti al saldo netto da finanziare a legislazione vigente (rispettivamente 54,3 e 41,4 mld) in entrambi i casi inferiori a quelli relativi al 2010, ma superiori a quelli indicati come obiettivi sia nella risoluzione di luglio sia nella Nota di aggiornamento del DPEF. Il livello massimo del saldo netto da finanziare indicato per il bilancio programmatico coincide invece, per gli anni 2011 e 2012, con quanto contenuto nella Nota di aggiornamento (rispettivamente 49 mld e 38 mld). Nella fattispecie, la discrasia che si riscontra per il secondo ed il terzo anno tra i valori del saldo netto a legislazione vigente indicato dal disegno di legge finanziaria e quelli della Nota di aggiornamento appare riconducibile, anche in termini quantitativi, all'entità della manovra correttiva che il Governo intende effettuare nel triennio 2011-2013, come esposto nel DPEF e confermato nella successiva Nota di aggiornamento.

In base al quadro descritto si viene a configurare una situazione sostanzialmente analoga a quella già verificatasi in precedenti sessioni<sup>3</sup>. In particolare, nella sessione 1996-1998, i vincoli del saldo netto da finanziare indicati nella risoluzione votata dal Senato sul DPEF 1996-1998 risultarono rispettati per il primo e per il terzo anno, ma non per il secondo e la Commissione bilancio del Senato, confermando l'orientamento già assunto nella sessione di bilancio 1995-1997, osservò che non si verificherebbe, in questa situazione, una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'art. 11, comma 6,

---

<sup>3</sup> Si tratta di quelle relative ai trienni 1995-1997, 1996-1998, 2000-2002, 2001-2003, 2002-2004, 2003-2005, 2004-2006, 2007-2009 e 2008-2010.

della legge n. 468 del 1978, modificata, sottolineando che i valori dei saldi fissati nel disegno di legge finanziaria presentato dal Governo sono comunque da assumere come limite da non peggiorare, per ciascuno degli anni compresi nel triennio, nel corso della sessione di bilancio presso il Senato. In riferimento alla prima lettura relativa alla sessione 2000-2002, ad es., le indicazioni della risoluzione e della Nota di aggiornamento non sono risultate rispettate con riferimento al secondo e al terzo anno del bilancio pluriennale, ma le conclusioni della Commissione bilancio sono state le medesime.

Nella sessione in esame si ripete peraltro quanto accaduto nella precedente sessione, che aveva segnato un cambiamento rispetto alla prassi consolidata negli anni precedenti: la risoluzione approvata dal Senato in relazione al DPEF 2010-2013 - così come quella relativa al DPEF 2009-2013 - non ha affermato esplicitamente, come veniva fatto nelle precedenti risoluzioni, che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2011 e 2012 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2010, lungo un percorso di avvicinamento ai corrispettivi obiettivi programmatici, ai fini del rispetto dei parametri relativi appunto al saldo netto da finanziare per il secondo e il terzo anno. Tale profilo discendente risulta comunque osservato dal comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria in esame.

Va ricordato infine che l'orientamento nel complesso emerso in materia di rispetto di saldi mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tenda principalmente a favorire la difesa della proposta governativa di cui al ddl finanziaria ed a costruire il regime di ammissibilità degli emendamenti sul limite dei valori di

saldo prospettati dal Governo, come risultante contabile delle innovazioni presentate, ciò a prescindere dal segno della eventuale difformità tra saldi di cui all'articolo 1 del ddl finanziaria e saldi indicati nella risoluzione applicativa del DPEF ovvero nella relativa Nota di aggiornamento.

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 dal 2010 al 2013.

Particolarmente complesso continua a prospettarsi il conseguente controllo degli effetti delle normative proposte sulla cassa ed in particolare sulla gestione della tesoreria statale, dato che non viene costruito (prima della conclusione della sessione) un nuovo quadro previsionale del conto di cassa del settore statale con funzione analoga a quella della Nota di variazioni che immette in bilancio

(prima del voto finale) gli effetti della legge finanziaria e del provvedimento collegato come approvati dalle Camere.

Queste considerazioni si collegano più in generale alla questione (esaminata nei documenti di questo Servizio relativi alle precedenti sessioni di bilancio) della quantificazione degli effetti degli emendamenti, che presenta aspetti particolarmente problematici legati sia alla ristrettezza dei tempi di esame, sia alla varietà e quantità delle proposte di modifica.

Queste difficoltà si accentuano con riferimento ai relativi effetti sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento della pubblica amministrazione, nei casi nei quali rilevano i comportamenti di enti pubblici esterni al settore stesso, dotati di autonomia costituzionalmente garantita.

In proposito, è utile ribadire che - secondo quanto previsto già dalla risoluzione approvata dal Senato nel luglio 1996, che ha impegnato il Governo ad impostare il DPEF dell'anno successivo in termini anche di indebitamento netto della pubblica amministrazione, grandezza alla quale sono riferiti i parametri di convergenza del Patto di stabilità e crescita, - il DPEF 2010-2013 e la successiva Nota di aggiornamento, nonché le relative risoluzioni approvative (rispettivamente del 29 luglio e del 7 ottobre 2009), hanno posto obiettivi vincolanti per la manovra di bilancio 2010-2012, nonché per il successivo esercizio finanziario (2013), 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 economico consolidato delle amministrazioni pubbliche registra generalmente le transazioni in coerenza con l'evoluzione dei valori economici o dei crediti e delle obbligazioni sottostanti<sup>4</sup> (cioè ad esempio nel momento nel quale avviene il trasferimento dei beni o dei servizi coinvolti dall'operazione) indipendentemente dal momento dell'impegno o della regolazione per cassa della transazione; si tratta dunque di un criterio diverso sia da quello della competenza contabile del bilancio sia da quello della cassa utilizzato per il fabbisogno del settore statale. Un'altra differenza di rilievo è introdotta dal fatto che l'indebitamento netto esclude (a differenza del fabbisogno e del saldo netto da finanziare) le operazioni finanziarie; di conseguenza, partite che possono essere molto rilevanti contribuiscono ad elevare il fabbisogno di cassa del settore statale ed il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma non hanno effetto sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

---

<sup>4</sup> Cfr. Reg. (CE) n. 2223 del 25 giugno 1996 (punto 1.57).

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 emendamenti<sup>5</sup>.

Nella sessione per il 2010, analogamente a quanto è avvenuto nelle precedenti 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009, quest'ultimo vincolo non è stato previsto.

---

<sup>5</sup> Cfr. sul punto i DB di questo Servizio degli ultimi anni sulla sessione di bilancio.

### **3. La transizione verso la nuova legge di contabilità**

La sessione di bilancio per il 2010-2012 rappresenta l'ultima che viene svolta in vigore della legge n. 468 del 1978, come modificata. In particolare, appare opportuno sottolineare che sia quest'ultima che la precedente sessione di bilancio hanno rappresentato una sorta di transizione verso la nuova legge di contabilità che è stata approvata definitivamente nel dicembre dello scorso anno (legge n. 196 del 31 dicembre 2009). Gli elementi che hanno caratterizzato tale transizione sono ravvisabili sostanzialmente: a) nella ridefinizione del contenuto della legge finanziaria; b) nel nuovo ruolo assegnato al bilancio a legislazione vigente.

Nel corso delle ultime due sessioni di bilancio, in via transitoria - fino appunto alla riforma della legge n. 468 - sia il contenuto del disegno di legge finanziaria che il ruolo del bilancio hanno assunto caratteristiche diverse rispetto a quanto stabilito nella legge di contabilità in quel periodo vigente, sulla base di specifiche disposizioni normative contenute nei decreti-legge n. 112 del 2008 e n. 78 del 2009.

Con riferimento al contenuto della legge finanziaria, si ricorda che il comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 del 2008 aveva disposto che in "via sperimentale" la legge finanziaria per l'anno 2009 avrebbe dovuto contenere esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico, con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale o

localistico. L'applicazione di tale regola transitoria, originariamente limitata alla legge finanziaria per il 2009, è stata estesa alla legge finanziaria per il 2010 dall'articolo 23, comma 21-*ter*, del decreto-legge n. 78 del 2009.

Il contenuto di tale disposto normativo risulta recepito dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009). La legge di stabilità, introdotta dalla nuova normativa in sostituzione della legge finanziaria, avrà infatti un contenuto più "snello" della precedente legge finanziaria; in particolare, sono escluse le norme finalizzate allo sviluppo (con effetto espansivo sui saldi di finanza pubblica), mentre viene confermata l'esclusione delle disposizioni di delega nonché di quelle relative ad interventi di carattere localistico e microsettoriale.

In secondo luogo, con riferimento al bilancio, l'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, introducendo un più ampio margine di flessibilità per le Amministrazioni in sede di formazione del bilancio di previsione a legislazione vigente per il 2009 e consentendo (sempre, come sopra ricordato, "in via sperimentale") di rimodulare, entro certi limiti<sup>6</sup>, le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione, anche mediante modifica delle autorizzazioni legislative di spesa ad essi sottostanti, prefigurava un nuovo e più rilevante ruolo del bilancio.

Anche tale disciplina è stata estesa all'anno 2010 dall'articolo 23, comma 21-*quater*, del decreto-legge n. 78 del 2009. Con riferimento

---

<sup>6</sup> Ai sensi del citato comma 3, le rimodulazioni che possono essere proposte nel disegno di legge di bilancio soggiacciono ai seguenti limiti:

- il rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica;
- un limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare per il macroaggregato "interventi" e tra queste ultime e le risorse destinate al macroaggregato "funzionamento";
- il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

alla struttura del bilancio dello Stato, la riforma di cui alla citata legge n. 196 del 2009 istituzionalizza la classificazione funzionale delle spese per missioni e programmi, introdotta a partire dal 2008. Viene introdotta una maggiore flessibilità del bilancio grazie alla elevazione dell'unità di voto dal macroaggregato al programma e viene confermata la possibilità di effettuare, in via compensativa, la rimodulazione delle spese classificate come fattore legislativo e come fabbisogno, all'interno di un programma o tra programmi nell'ambito della stessa missione, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Resta comunque preclusa la dequalificazione della spesa attraverso la riallocazione di risorse dalle spese in conto capitale a quelle di parte corrente.

Si ricorda infine che il decreto-legge n. 112 del 2008 conteneva una proiezione triennale completa della manovra correttiva di finanza pubblica, definita in un momento quasi contestuale rispetto alla presentazione del DPEF; infatti, tale decreto-legge era stato emanato il 25 giugno 2008<sup>7</sup>, ovvero pochi giorni dopo il DPEF 2009-2013 (presentato il 20 giugno). Si era quindi verificata una diversificazione temporale sotto il profilo dell'individuazione dei vari parametri della manovra, che risultava anticipata rispetto alla sessione di bilancio e triennializzata. Sulla base del *timing* previsto dall'ordinamento contabile definito dalla legge n. 468, infatti, il saldo netto da finanziare è stato fissato come sempre durante la sessione autunnale sulla scorta degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti a luglio nel DPEF ed eventualmente aggiornati a settembre: la particolarità della situazione determinatasi nel 2008 risiede nel fatto che la manovra

---

<sup>7</sup> Convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

correttiva è stata invece attuata nel mese di giugno, prima dell'approvazione in Parlamento degli obiettivi contenuti nel DPEF e ben prima quindi della sessione di bilancio autunnale.

Si ricorda che le manovre annuali precedenti si limitavano ad individuare la correzione necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo del primo anno del periodo di programmazione, mentre la proiezione triennale delle misure adottate avvicinava il saldo di ciascuno degli esercizi successivi all'obiettivo programmatico fissato per l'esercizio, nell'ambito della programmazione di medio periodo. Solitamente, peraltro, gli effetti finanziari delle misure adottate non colmavano l'intera differenza tra andamenti tendenziali e valori programmatici negli anni successivi al primo; per tali esercizi la correzione necessaria a realizzare gli obiettivi programmatici veniva, pertanto, rinviata alle manovre successive.

Con riferimento a tale aspetto, legato all'orizzonte temporale della manovra, si evidenzia che la legge di stabilità conterrà le misure necessarie a realizzare, per il triennio di riferimento, gli obiettivi programmatici indicati nella Decisione di finanza pubblica<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. Allegato n. 10.

## **4. La questione delle modalità di esame dei documenti di bilancio**

### **4.1. I Criteri di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge finanziaria per il 2010**

Come di consueto, i criteri di ammissibilità degli emendamenti sia al ddl finanziaria che a quello contenente il progetto di bilancio sono stati illustrati dal Presidente della Commissione, prima dell'inizio dei lavori.<sup>9</sup>

Per la sessione di bilancio 2010 sono state anzitutto confermate, in conformità con la normativa vigente (da ultimo l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata nel 2003), le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013 (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.

Riguardo al contenuto del disegno di legge finanziaria, è stata ribadita l'inammissibilità degli emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale; gli 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,

---

<sup>9</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 20 ottobre 2009, pagg. 14-17 (vedi anche allegato 6).

della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 208 del 1999); gli emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 128, comma 6, del Regolamento); e gli 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.

Sono invece stati dichiarati ammissibili, in ogni caso, emendamenti introduttivi di norme che rientravano già nel contenuto proprio della legge finanziaria, come, ad esempio, i maggiori oneri correnti di personale riconducibili all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera h), della legge n. 468 del 1978), con le eccezioni più avanti riportate.

Per quanto riguarda, in particolare, le misure con effetto di riduzione dei saldi, sono stati dichiarati ammissibili gli emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione finanziaria e dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra, a condizione che non presentassero carattere ordinamentale od organizzatorio, salvo che non fossero finalizzati a conseguire un rilevante effetto di miglioramento dei saldi ovvero ad accelerare i processi di privatizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, con effetti di riduzione dei saldi fin dal primo anno considerato nel bilancio. Sono stati inoltre dichiarati ammissibili gli emendamenti aggiuntivi, purché con esclusivo contenuto ed effetto di miglioramento, nonché - si ripete - emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio e soppressivi, a condizione della compensazione.

Per contro, sono state dichiarate inammissibili le norme che disponevano l'uso parziale di risparmi, a meno che non fossero destinate all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Per quanto riguarda le norme di sostegno all'economia, in coerenza con il dispositivo di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008 e ribadito per la legge finanziaria 2010 dall'articolo 23, comma 21-*ter*, del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sono da considerare tendenzialmente inammissibili emendamenti con contenuto finalizzato unicamente al rilancio dell'economia, in quanto tali da incidere sulle grandezze che misurano l'economia nazionale.

Parimenti, è stato ribadito che gli emendamenti non possono contenere: interventi di carattere ordinamentale, localistico e micro-settoriale, nonché norme di razionalizzazione finanziaria, finalizzate a rendere più flessibile e trasparente lo strumento del finanziamento di interventi di sostegno all'economia. Sono stati indicati invece come 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 di sviluppo, localistico-microsettoriali, di deleghe, di norme organizzative od ordinamentali, di modifica delle norme di contabilità). Sono inoltre ammissibili emendamenti soppressivi (salvo compensazione finanziaria, ove necessario).

Infine, sono stati dichiarati ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 246 del 2002 di conversione del decreto-

legge n. 194 del 2002, gli 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. In linea generale, 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 suddetta compensazione deve comunque riferirsi agli effetti dell'emendamento a partire dal primo anno del triennio di riferimento e per tutta la durata della loro vigenza e garantire mezzi di copertura di durata e quantità almeno uguale rispetto all'onere.

È stato inoltre segnalato che, poiché il provvedimento non presentava in sé margini utilizzabili, tutti gli emendamenti con conseguenze finanziarie avrebbero dovuto essere compensati, ed è stato ribadito che non avrebbero potuto essere usati mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti. Sono inammissibili anche emendamenti di scavalco tra disegno di legge di bilancio e disegno di legge finanziaria.

Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge finanziaria, è stato stabilito che le riduzioni di spesa

corrente avrebbero potuto essere utilizzate per finanziare tutti gli incrementi, mentre le riduzioni di spesa di conto capitale avrebbero potuto compensare solo gli incrementi di spese della stessa natura.

Si è affermato che la tabella F poteva 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, mentre, per la tabella C, sono stati dichiarati inammissibili gli 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 stati ritenuti 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 fossero ricompresi nell'apposito allegato della legge finanziaria 2010 o non trovassero esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente.

Per un finanziamento annuale è stato stabilito che la condizione necessaria per l'ammissibilità di una modifica 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 coordinazione tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa.

#### **4.2. I limiti all'emendabilità del disegno di legge di bilancio**

Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al bilancio, il Presidente della Commissione bilancio del Senato ha riferito<sup>10</sup> che le previsioni di cassa sarebbero state emendabili senza restrizioni nei limiti della massa spendibile (somma di competenza più residui), salvo l'obbligo di compensazione. Quanto alle previsioni di competenza, invece, veniva stabilito che esse possono essere oggetto di emendamento esclusivamente in riferimento alle UPB dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti a dotazioni direttamente stabilite dallo stesso bilancio (spese discrezionali al netto delle quote vincolate). Sono invece stati dichiarati inammissibili emendamenti alle UPB per le previsioni di spesa la cui dotazione sia determinata direttamente da legge sostanziale (in tal caso gli emendamenti possono essere presentati alla legge finanziaria, nei limiti consentiti dalle sue diverse tabelle). Poiché le varie tabelle della "finanziaria", in particolare le tabelle C, D ed F recano già l'indicazione delle UPB e dei capitoli di riferimento, prima di proporre la variazione degli importi iscritti in una UPB di bilancio è stata ribadita l'opportunità di controllare che gli stessi non siano già direttamente stabiliti dalle tabelle C, D e F della "finanziaria". Mentre per le UPB, per gli importi la cui dotazione è

---

<sup>10</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni*, 20 ottobre 2009, pag. 17.

rimessa al bilancio, è stato stabilito che esse 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. In tal senso, è stato previsto che non possono essere utilizzati come mezzo di copertura: gli importi relativi alle previsioni di entrata; alle spese per interessi; alle spese per il trattamento economico del personale in servizio e in quiescenza ed agli oneri inderogabili; alla quota vincolata delle spese discrezionali (indicata nella scheda programma negli allegati alle tabelle); alle quote delle unità previsionali di base afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie.

Per quanto riguarda la Camera dei deputati, il Presidente della Commissione bilancio ha affermato che, ai fini dell'individuazione dei limiti di emendabilità agli stanziamenti di spesa del disegno di legge di bilancio occorre tenere conto anche di quanto disposto in merito alla possibilità di rimodulare le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e in pagamento differito. Devono pertanto ritenersi ammissibili gli emendamenti che rechino variazioni in aumento o in diminuzione, a condizione che siano riferite ad unità previsionali di base all'interno delle quali sono presenti capitoli appositamente contrassegnati con la lettera (r), che si riferisce alla possibile rimodulazione degli stanziamenti ai sensi dell'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008. In particolare, viene specificato che per le variazioni in riduzione la diminuzione proposta non può eccedere l'importo corrispondente, per ciascuna unità oggetto di variazione, alla somma degli stanziamenti dei capitoli rimodulabili.

È stato infine ricordato che per le spese rimodulabili iscritte in bilancio come fattore legislativo, le u.p.b. possono essere modificate, in aumento e in diminuzione, solo all'interno di programmi relativi alla medesima missione, indipendentemente dallo stato di previsione e che, per le spese rimodulabili non iscritte in bilancio come fattore legislativo, le u.p.b. possono essere modificate, in aumento e in diminuzione, anche all'interno di diverse missioni.

In proposito, si rileva che tale configurazione dei criteri di ammissibilità al disegno di legge di bilancio rappresenta un elemento di novità rispetto alla precedente prassi di emendabilità del bilancio, in quanto sono stati assunti quali parametri di ammissibilità degli emendamenti i vincoli disposti dalla legge di contabilità (sia pure in base a una disciplina transitoria) ai fini della rimodulabilità delle dotazioni di bilancio, cioè di una facoltà del Governo legata essenzialmente alla fase di formazione del bilancio stesso.

#### **4.3. Sull'inammissibilità di norme contenute in emendamenti al disegno di legge finanziaria presentati in Aula dal relatore**

Sul piano procedurale si ricorda che, nelle sessioni di bilancio 2005-2007, 2006-2008 e 2007-2009, essendo stati presentati in Aula maxi emendamenti governativi sui quali è stata posta la fiducia, essi sono stati sottoposti dal Presidente del Senato all'analisi della Commissione bilancio affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, il Presidente della Commissione lo informasse circa i profili

delle disposizioni eventualmente non corrispondenti a quanto previsto dal Regolamento del Senato con riferimento all'esame dei documenti di bilancio. In particolare, il vaglio si intendeva volto a garantire il rispetto dei commi 3 e 4 dell'articolo 126 del Regolamento, nonché del comma 6 dell'articolo 128, in base al quale sono inammissibili gli emendamenti, d'iniziativa sia parlamentare che governativa, che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente o estranee al suo oggetto, ovvero volte a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato. Tale soluzione è caratterizzata da una valenza innovativa, in quanto la Commissione bilancio non viene chiamata ad esprimere un parere in senso formale, ma piuttosto a svolgere un dibattito sui temi indicati, sul cui esito il Presidente riferisce poi all'Assemblea.

Si ricorda inoltre che, nel corso della sessione di bilancio per il 2007-2009, l'esame della Commissione bilancio ha provveduto a verificare anche la presenza di eventuali misure concernenti materie non trattate da emendamenti presentati in Commissione bilancio.

Mentre i precedenti citati, come ricordato, si riferivano a maxiemendamenti sui quali il Governo aveva posto la fiducia, nel corso della scorsa sessione di bilancio si è verificata invece una parziale innovazione della medesima procedura; il coinvolgimento della Commissione bilancio da parte del Presidente del Senato, ai fini della propria decisione in merito all'ammissibilità di emendamenti, ha infatti avuto per oggetto due emendamenti del relatore e non del Governo.

Si segnala inoltre che è stato formulato un parere non ostativo relativo alla copertura finanziaria degli emendamenti e

subemendamenti esaminati, con l'impegno del Presidente della Commissione bilancio a riferire in Aula per mettere in evidenza i presupposti per la dichiarazione di inammissibilità di due disposizioni, in quanto estranee rispetto ai temi già affrontati dalla Commissione nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria in sede referente. Il Presidente della Commissione dunque, richiamando la prassi in ordine ai limiti all'ammissibilità degli emendamenti in Aula, con riferimento ai temi già affrontati dalla Commissione bilancio nel corso dell'esame in sede referente, ha provveduto a segnalare al Presidente del Senato la assoluta novità dei temi introdotti da una delle proposte emendative nel suo complesso<sup>11</sup> e da un singolo comma<sup>12</sup> dell'altra proposta emendativa esaminata a tal fine<sup>13</sup>.

Il Presidente dell'Assemblea, sulla base della segnalazione effettuata dal Presidente della Commissione bilancio, prendendo atto che l'argomento delle due disposizioni individuate non era stato in alcun modo trattato dalla Commissione stessa nel corso dell'esame in sede referente, le ha dichiarate inammissibili, conformemente a quanto disposto in merito dal Regolamento del Senato<sup>14</sup>, riferendosi presumibilmente in modo implicito al comma 4 dell'articolo 128 del Regolamento del Senato, in base al quale è facoltà del Presidente ammettere la presentazione in Aula di nuovi emendamenti purché essi si trovino in correlazione con modificazioni proposte dalla 5<sup>a</sup> Commissione permanente.

---

<sup>11</sup> Ovvero l'emendamento 2.0.3000, riguardante il credito nel Mezzogiorno.

<sup>12</sup> Ovvero il comma 18-*duovicies* dell'emendamento 2.3000, recante interventi fiscali in materia di commercio del tartufo.

<sup>13</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, seduta antimeridiana del 13 novembre 2009, pag. 7.

<sup>14</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, seduta n. 282 del 13 novembre 2009, pag. 11. Le disposizioni contenute nell'emendamento riguardante il credito nel Mezzogiorno, sono state successivamente inserite nel testo della "finanziaria" presso la Camera dei deputati.

La pronuncia di inammissibilità dell'emendamento in oggetto da parte del Presidente del Senato conferma dunque l'impostazione adottata per prassi sul coinvolgimento della Commissione bilancio ai fini della valutazione di ammissibilità di proposte emendative, in questo caso del relatore al disegno di legge finanziaria, sia in ordine alla copertura finanziaria che relativamente al contenuto.

## **5. L'assestamento di bilancio per il 2009**

Il contenuto della legge di assestamento per il 2009 ha riproposto la questione metodologica - già emersa in passato - dei limiti della possibilità di determinare - mediante lo strumento dell'assestamento - correzioni dei saldi di bilancio (in senso restrittivo o espansivo), tenuto conto degli andamenti tendenziali determinatisi a metà esercizio. Se, infatti, non può mettersi in dubbio la necessità per l'assestamento di registrare variazioni negative (soprattutto sul versante delle entrate) per effetto di un deterioramento del quadro macroeconomico - e ciò anche in base al principio della veridicità - risulta più problematico delimitare il raggio di azione dell'assestamento sul piano delle misure discrezionali (in particolare sul lato della spesa).

Nel caso della legge in esame alcune variazioni di bilancio risultavano volte a determinare in concreto un effetto espansivo; si trattava, in particolare, delle integrazioni delle autorizzazioni di cassa - pari a circa 18 mld - finalizzate allo smaltimento di crediti nei confronti delle Amministrazioni, utilizzando i residui passivi iscritti in bilancio. Tale manovra risultava funzionalmente connessa con quanto disposto dall'articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2009, il quale disponeva una ricognizione straordinaria dei crediti di terzi, con pagamenti nei limiti delle dotazioni incrementate con l'assestamento. La RT del decreto-legge non presentava la quantificazione della misura, rinviando all'assestamento per la valutazione finanziaria.

L'aumento delle autorizzazioni di cassa era dunque suscettibile di determinare per l'anno 2009 un impatto sui saldi tendenziali, in particolare sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della P.A., di cui l'assestamento non forniva evidenza, essendo limitato alle variazioni sul bilancio dello Stato.

La peculiarità di tale operazione era legata al fatto che essa è stata effettuata in presenza di una significativa contrazione delle entrate, a differenza di variazioni analoghe adottate nell'assestamento in precedenti esercizi a fronte di andamenti più favorevoli su altre voci del bilancio.

Di fronte ad una scelta di questo tipo - in presenza cioè di una componente discrezionale o di "manovra" realizzata con l'assestamento - sarebbe stato opportuno che il Documento di programmazione avesse recato la separata individuazione del quadro tendenziale di finanza pubblica relativo all'anno 2009 sia al netto che al lordo degli effetti dell'assestamento. Il quadro informativo presentato nel DPEF non consente invece di valutare pienamente gli effetti finanziari associati all'assestamento. Si ricorda in proposito che l'assestamento - a differenza della maggior parte dei disegni di legge recanti nuovi oneri - non reca le valutazioni delle misure proposte in termini di fabbisogno e indebitamento netto.

Sempre per i profili problematici è utile poi ricordare, da un punto di vista istituzionale, che il disegno di legge di assestamento costituisce uno strumento di aggiornamento delle dotazioni di competenza e di cassa delle unità previsionali di base non determinate da specifiche disposizioni di legge e si connette funzionalmente con il disegno di legge di rendiconto relativo all'esercizio trascorso, dal

quale risulta l'entità effettiva dei residui attivi e passivi all'inizio dell'esercizio finanziario in corso. Da un punto di vista metodologico, per quanto riguarda le entrate, gli stanziamenti sono adeguati in relazione alle previsioni di gettito (definite in base all'evoluzione delle grandezze economiche alle quali sono correlate le basi imponibili) e all'attività di accertamento; per quanto riguarda le spese aventi carattere discrezionale, esse sono adeguate in relazione a nuove o diverse esigenze intervenute; infine, per quanto riguarda la determinazione delle autorizzazioni di pagamento, gli stanziamenti sono adeguati alla consistenza dei residui accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente.

È alla luce di tale quadro istituzionale che si evidenzia, dal punto di vista metodologico, la caratteristica peculiare della legge di assestamento per il 2009 per la parte in cui essa ha configurato una manovra espansiva di cassa del bilancio dello Stato. Da questo punto di vista un aspetto precipuo da valutare è se tale caratteristica possa comunque collocarsi all'interno della portata istituzionale e funzionale di tale tipologia di provvedimento, che - si ricorda - non può rappresentare un nuovo bilancio (da approvare ogni anno sulla base della norma costituzionale di cui all'articolo 81, primo comma), ma riveste carattere essenzialmente manutentivo e di aggiornamento delle previsioni contenute nel bilancio approvato al termine della sessione.

Si ricorda che la Corte dei conti<sup>15</sup> ha messo in luce la criticità della citata operazione disposta dalla legge di assestamento in relazione al pagamento di residui perenti connesso ad una ricognizione straordinaria dei crediti di terzi nei confronti della P.A.,

---

<sup>15</sup> Cfr. Corte dei conti, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2009*, pag. 2.

in quanto essa, determinando un effetto espansivo, "costituisce una scelta discrezionale intervenuta nel corso dell'esercizio e non un mero aggiornamento delle previsioni iniziali di bilancio, aggiornamento che dovrebbe a rigore costituire l'unica funzione della legge di assestamento."

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

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

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

Il prospetto, elaborato dal Governo, evidenzia anche le modifiche approvate dal ramo del Parlamento di volta in volta interessato, includendo peraltro le usuali ristime circa le conseguenze finanziarie delle norme approvate.

Per il primo anno di decorrenza della manovra (2010), i saldi corrispondenti al testo approvato in prima lettura da parte del Senato (tavola 1) registrano - in termini di competenza - effetti positivi derivanti dagli emendamenti approvati pari a circa 64 mln per il risparmio pubblico e a 0,3 mln per il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato.

Sempre per il primo anno (2010) l'esame in seconda lettura presso la Camera dei deputati (tavola 2) ha determinato un miglioramento di 726 mln del risparmio pubblico, senza incidere sul saldo netto da finanziare né sul ricorso al mercato. Gli effetti complessivi derivanti dall'esame parlamentare hanno registrato una

sostanziale conferma dei saldi per il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato; l'unica variazione di importo significativo, derivante dall'approvazione di emendamenti, riguarda il risparmio pubblico, che migliora complessivamente di 790 mln.

Per quanto riguarda il secondo e terzo anno della manovra (2011 e 2012), gli effetti complessivi (prima e seconda lettura) degli emendamenti approvati hanno prodotto un miglioramento del risparmio pubblico pari a 78 mln per il 2011 e a 2.462 mln per il 2012; in relazione al S.N.F. e al ricorso al mercato, per il 2011 non si è verificata alcuna variazione, mentre per il 2012, sempre con riferimento ad entrambi i saldi, gli emendamenti hanno determinato un miglioramento di 71 mln.

## NOTA DI VARIAZIONI 2010 - COMPETENZA

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di€uro)

	DLB	MANOVRA	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
	2010	DLF		V Commissione	Aula	
<b>ENTRATE</b>						
Tit. 1	407.540	0	407.540	- 0,2	157,9	407.698
Tit. 2	28.004	0	28.004	-	-	28.004
Tit. 3	1.216	-	1.216	-	-	1.216
<i>Entrate finali</i>	<b>436.759</b>	<b>0</b>	<b>436.759</b>	<b>-0,2</b>	<b>157,9</b>	<b>436.917</b>
<b>SPESE</b>						
Tit. 1(netto interessi)	375.234	- 12	375.222	- 3,9	96	375.314
<i>Interessi</i>	<i>79.347</i>	<i>-</i>	<i>79.347</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>79.348</i>
Tit. 2	43.297	1.312	44.609	3,7	60	44.673
<i>Spese finali</i>	<b>497.878</b>	<b>1.300</b>	<b>499.178</b>	<b>- 0,2</b>	<b>157,6</b>	<b>499.335</b>

## Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

<b>-19.037</b>	<b>12</b>	<b>-19.025</b>	<b>3,7</b>	<b>61</b>	<b>-18.961</b>
----------------	-----------	----------------	------------	-----------	----------------

Saldo netto

da finanziare

<b>-61.118</b>	<b>-1.300</b>	<b>-62.419</b>	<b>0</b>	<b>0,3</b>	<b>-62.418</b>
----------------	---------------	----------------	----------	------------	----------------

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

entrata

32.696	-	32.696	-	-	32.696
--------	---	--------	---	---	--------

spesa

36.326	1.054	37.380	-	-	37.380
--------	-------	--------	---	---	--------

Ricorso

al mercato

<b>-278.337</b>	<b>-2.354</b>	<b>-280.691</b>	<b>0</b>	<b>0,3</b>	<b>-280.691</b>
-----------------	---------------	-----------------	----------	------------	-----------------

NOTA DI VARIAZIONI 2011  
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di€uro)

	DLB	MANOVRA	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
	2011	DLF		V Commissione	Aula	
<b>Entrate</b>						
Tit. 1	421.876	-	421.876	- 0,2	0	421.876
Tit. 2	29.054	-	29.054	-	-	29.054
Tit. 3	1.267	-	1.267	-	-	1.267
<b>Entrate finali</b>	<b>452.197</b>	<b>-</b>	<b>452.197</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0</b>	<b>452.197</b>
<b>Spese</b>						
Tit. 1	463.243	-	463.243	- 0,2	- 16	463.227
Tit. 2	37.652	5.256	42.908	-	16	42.924
<b>Spese finali</b>	<b>500.895</b>	<b>5.256</b>	<b>506.151</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0</b>	<b>506.151</b>
- di cui:						
Interessi	<b>88.125</b>	<b>-</b>	<b>88.125</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>88.125</b>

Risultati differenziali

Risparmio

pubblico

<b>- 12.313</b>	<b>-</b>	<b>- 12.313</b>	<b>-</b>	<b>16</b>	<b>- 12.297</b>
-----------------	----------	-----------------	----------	-----------	-----------------

Saldo netto

da finanziare

<b>- 48.698</b>	<b>- 5.256</b>	<b>- 53.954</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>- 53.954</b>
-----------------	----------------	-----------------	----------	----------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	32.610	-	32.610	-	-	32.610
spesa	36.130	-	36.130	-	-	36.130

Ricorso

al mercato

<b>- 276.583</b>	<b>- 5.256</b>	<b>- 281.839</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>- 281.839</b>
------------------	----------------	------------------	----------	----------	------------------

NOTA DI VARIAZIONI 2012  
al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

	DLB	MANOVRA	TOTALE	Emendamenti		Bilancio integrato
	2012	DLF		V Commissione	Aula	
<b>Entrate</b>						
Tit. 1	442.020	- 407	441.614	- 0,2	0,1	441.613
Tit. 2	29.026	-	29.026	-	-	29.026
Tit. 3	1.285	-	1.285	-	-	1.285
<b>Entrate finali</b>	<b>472.330</b>	<b>- 407</b>	<b>471.924</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>471.924</b>
<b>Spese</b>						
Tit. 1	474.636	- 509	474.127	- 0,2	- 21	474.106
Tit. 2	34.957	3.836	38.793	-	21	38.814
<b>Spese finali</b>	<b>509.593</b>	<b>3.327</b>	<b>512.920</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>512.920</b>
- di cui:						
Interessi	<b>94.109</b>	-	<b>94.109</b>	-	-	<b>94.109</b>

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	- 3.590	102	- 3.488	-	21	- 3.467
--------------------	---------	-----	---------	---	----	---------

Saldo netto da finanziare	- 37.263	- 3.734	- 40.997	-	0	- 40.997
---------------------------	----------	---------	----------	---	---	----------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	32.957	-	32.957	-	-	32.957
spesa	36.477	-	36.477	-	-	36.477

Ricorso al mercato	- 256.691	- 3.734	- 260.425	-	0	- 260.425
--------------------	-----------	---------	-----------	---	---	-----------

**QUADRO DI SINTESI**  
**BILANCIO 2010 - COMPETENZA**  
 al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di €uro)

	<b>DLB 2010 + note precedenti</b>	<b>Emendamenti approvati</b>	<b>Bilancio integrato</b>
<b>ENTRATE</b>			
Tit. 1	407.698	3.144	410.842
Tit. 2	28.004	3.100	31.104
Tit. 3	1.216	250	1.466
<i>Entrate finali</i>	<b>436.917</b>	<b>6.494</b>	<b>443.411</b>
<b>SPESE</b>			
interessi)	375.314	5.518	380.832
<i>Interessi</i>	79.348	-	79.348
Tit. 2	44.673	976	45.649
<i>Spese finali</i>	<b>499.335</b>	<b>6.494</b>	<b>505.829</b>

Risultati differenziali

Risparmio pubblico	<b>-18.961</b>	<b>726</b>	<b>-18.235</b>
-----------------------	----------------	------------	----------------

Saldo netto da finanziare	<b>-62.418</b>	<b>0</b>	<b>-62.418</b>
------------------------------	----------------	----------	----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	32.696	-	32.696
spesa	37.380	-	37.380

Ricorso al mercato	<b>-280.691</b>	<b>0</b>	<b>-280.691</b>
-----------------------	-----------------	----------	-----------------

**QUADRO DI SINTESI****BILANCIO 2011**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

*(valori espressi in milioni di Euro)*

	<b>DLB 2011 + note precedenti</b>	<b>Emendamenti approvati</b>	<b>Bilancio integrato</b>
<b>Entrate</b>			
Tit. 1	421.876	191	422.067
Tit. 2	29.054	2.600	31.654
Tit. 3	1.267	350	1.617
<i>Entrate finali</i>	<b>452.197</b>	<b>3.141</b>	<b>455.338</b>
<b>Spese</b>			
Tit. 1	463.227	2.729	465.956
Tit. 2	42.924	412	43.336
<i>Spese finali</i>	<b>506.151</b>	<b>3.141</b>	<b>509.292</b>
- di cui:			
Interessi	<b>88.125</b>	-	<b>88.125</b>

**Risultati differenziali**

Risparmio

pubblico

	<b>- 12.297</b>	<b>62</b>	<b>- 12.235</b>
--	-----------------	-----------	-----------------

Saldo netto

da finanziare

	<b>- 53.954</b>	<b>0</b>	<b>- 53.954</b>
--	-----------------	----------	-----------------

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	32.610	-	32.610
spesa	36.130	-	36.130

Ricorso

al mercato

	<b>- 281.839</b>	<b>0</b>	<b>- 281.839</b>
--	------------------	----------	------------------

**QUADRO DI SINTESI****BILANCIO 2012**

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

*(valori espressi in milioni di Euro)*

	<b>DLB 2012 + note precedenti</b>	<b>Emendamenti approvati</b>	<b>Bilancio integrato</b>
<b>Entrate</b>			
Tit. 1	441.613	252	441.865
Tit. 2	29.026	2.000	31.026
Tit. 3	1.285	-	1.285
<b>Entrate finali</b>	<b>471.924</b>	<b>2.252</b>	<b>474.176</b>
<b>Spese</b>			
Tit. 1	474.106	- 189	473.917
Tit. 2	38.814	2.370	41.184
<b>Spese finali</b>	<b>512.920</b>	<b>2.181</b>	<b>515.101</b>
- di cui:			
Interessi	<b>94.109</b>	-	<b>94.109</b>

**Risultati differenziali**

Risparmio pubblico	<b>- 3.467</b>	<b>2.441</b>	<b>- 1.026</b>
Saldo netto da finanziare	<b>- 40.997</b>	<b>71</b>	<b>- 40.926</b>

Al netto delle seguenti regolazioni contabili e debitorie:

entrata	32.957	-	32.957
spesa	36.477	-	36.477

Ricorso al mercato	<b>- 260.425</b>	<b>71</b>	<b>- 260.354</b>
-----------------------	------------------	-----------	------------------



**ARCHIVIO PROCEDURALE**

**(ALLEGATI)**



## INDICE ALLEGATI

Allegato 1 – DPEF 2010-2013 (DOC. LVII, n. 2) - Risoluzione approvata il 29 luglio 2009 dal Senato .....	pag. 49
Allegato 2 – Nota di aggiornamento al DPEF 2010-2013 (DOC. LVII, n. 2-bis) - Nuovi saldi .....	pag. 52
Allegato 3 – Nota di aggiornamento al DPEF 2010-2013 (DOC. n. LVII, n. 2-bis) - Risoluzione approvata il 7 ottobre 2009 .....	pag. 53
Allegato 4 – Senato della Repubblica - Parere della Commissione bilancio sul ddl finanziaria per il 2010 .....	pag. 54
Allegato 5 – Senato della Repubblica - Aula - Comunicazioni del Presidente ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, sul contenuto del ddl finanziaria .....	pag. 56
Allegato 6 – Senato della Repubblica - Commissione bilancio - Criteri di valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio .....	pag. 58
Allegato 7 – Senato della Repubblica - Commissione bilancio - Parere all'Assemblea su emendamenti presentati dal relatore al ddl finanziaria per il 2010 .....	pag. 63
Allegato 8 – Senato della Repubblica - Aula - Dichiarazione di inammissibilità riguardante emendamenti presentati dal Relatore al ddl finanziaria .....	pag. 67
Allegato 9 – Camera dei deputati - Commissione bilancio - Criteri di ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio .....	pag. 72
Allegato 10 – Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009 - Articolo 11 (Manovra di finanza pubblica).....	pag. 76



Allegato 1 **DPEF 2010-2013 (DOC. LVII, n. 2)**  
**Risoluzione approvata il 29 luglio 2009 dal Senato**

Senato della Repubblica

– 84 –

XVI LEGISLATURA

248<sup>a</sup> Seduta (*pomerid.*)

ASSEMBLEA - ALLEGATO A

29 luglio 2009

(6-00017) (29 luglio 2009) **n. 4**

GASPARRI, BRICOLO

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

Il Senato,

*(omissis)*

(omissis)

impegna il Governo

A) Quanto agli obiettivi della manovra triennale di finanza pubblica

a portare avanti con determinazione gli obiettivi e le linee di azione indicati nel DPEF per gli anni 2010-2013 ed in particolare:

a proseguire nell'azione di contrasto della crisi economica e di stimolo all'economia reale, contenendo nel contempo l'andamento del rapporto debito/PIL, anche in considerazione della contrazione del PIL nominale che soltanto nel 2011 tornerà su livelli di crescita sopra il 3 per cento, in modo tale che nel 2011 il rapporto in questione torni a ridursi al 118 per cento ed arrivi nel 2013 al 114,1 per cento. In particolare, gli obiettivi devono essere quelli di contenere l'indebitamento netto al livello del 5,3 per cento nel 2009, del 5 per cento nel 2010, del 4 per cento nel 2011, per raggiungere valori al di sotto del 3 per cento e in linea con i parametri europei negli anni 2012 e 2013;

a contenere il debito pubblico al 118,2 per cento del PIL nel 2010, del 118 per cento nel 2011, del 116,5 per cento nel 2012 e del 114,1 per cento nel 2013;

a migliorare progressivamente l'avanzo primario, portandolo dallo 0,2 per cento del 2010, all'1,5 per cento nel 2011, al 2,9 per cento nel 2012, al 3,5 per cento nel 2013;

a far sì che il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 61,4 miliardi di euro per il 2010, a 48,1 miliardi di euro per il 2011 e a 40,6 miliardi di euro per il 2012;

a ridurre gradualmente il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo dal 5,9 per cento del PIL nel 2009, al 4,6 per cento nel 2010, al 3,6 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012, fino al 1,5 per cento nel 2013;

B) Quanto al completamento dei processi di riforma

a promuovere l'ulteriore approfondimento – d'intesa tra le due Camere e tra tutte le forze politiche impegnate nel risanamento della finanza pubblica – e l'approvazione definitiva, entro il mese di novembre, del disegno di legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica attualmente all'esame della Camera dei deputati (AC 2555), assicurandone il

coordinamento con il più ampio processo di riforma in corso per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e dell'insieme delle pubbliche amministrazioni;

a proseguire nell'attuazione del federalismo fiscale. come chiave per ristabilire e rilanciare il patto su cui si fonda l'unità nazionale, mediante l'approvazione dei decreti delegati previsti dalla legge n. 42 del 2009, secondo le procedure di collegamento tra Parlamento, Governo e Autonomie previste dalla legge medesima;

ad effettuare, in questo contesto, una rigorosa attività di individuazione dei costi *standard* delle funzioni e delle prestazioni da svolgere basate su forme di contabilità analitica e a completare su queste basi il risanamento dei bilanci sanitari delle regioni in disavanzo;

a presentare con sollecitudine alle Camere il disegno di legge recante il codice delle autonomie – da considerare provvedimento collegato anche alla manovra finanziaria per il triennio 2010-2012 –, in parallelo con l'attuazione del federalismo fiscale, con l'individuazione delle funzioni fondamentali di Province, Comuni, Città metropolitane e di semplificazione, razionalizzazione e riordino di taluni aspetti dell'ordinamento locale e di alcune strutture decentrate;

*(omissis)*

**BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO**

Con la presente Nota si provvede anche ad aggiornare il livello del saldo netto da finanziare per l'anno 2010 rispetto a quello indicato nel Documento di Programmazione presentato alle Camere nel luglio 2009.

Il predetto Documento stimava il livello del saldo netto da finanziare programmatico per l'anno 2010 in 61,4 miliardi.

Tale stima era formulata sulla base degli elementi al momento disponibili riguardanti il bilancio dello Stato a legislazione vigente che sostanzialmente si basavano sulla proiezione per gli anni 2010 e seguenti del bilancio triennale 2009-2011.

Sulla scorta dei dati del bilancio a legislazione vigente 2010 e degli interventi della manovra per lo stesso anno, il predetto livello di saldo è stato rideterminato in 63,0 miliardi.

**TAVOLA 5: BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 2010-2012 (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, in miliardi)**

	Consuntivo 2008	LB 2009	LB 2009 Assestato	2010	2011	2012	Tassi var medi 2009- 2012
Entrate Tributarie	427,1	433,4	404,0	407,5	422,3	441,0	3,0
<i>In % sul PIL</i>	27,2	28,3	26,4	26,0	26,0	26,2	
Altre Entrate	51,5	30,3	33,5	29,2	30,8	31,3	-2,2
<i>In % sul PIL</i>	3,3	2,0	2,2	1,9	1,9	1,9	
<b>ENTRATE FINALI</b>	<b>478,6</b>	<b>463,7</b>	<b>437,5</b>	<b>436,8</b>	<b>453,1</b>	<b>472,3</b>	<b>2,6</b>
<i>In % sul PIL</i>	<i>30,4</i>	<i>30,3</i>	<i>28,6</i>	<i>27,9</i>	<i>27,9</i>	<i>28,0</i>	
Spese correnti netto Interessi	369,8	368,3	377,3	375,1	373,0	375,0	-0,2
<i>In % sul PIL</i>	23,5	24,1	24,6	24,0	23,0	22,2	
Interessi	79,9	81,3	78,2	79,4	86,1	91,1	5,2
<i>In % sul PIL</i>	5,1	5,3	5,1	5,1	5,3	5,4	
Spese in conto capitale	63,0	46,9	51,6	45,3	43,0	44,3	-5,0
<i>In % sul PIL</i>	4,0	3,1	3,4	2,9	2,6	2,6	
<b>SPESE FINALI</b>	<b>512,6</b>	<b>496,5</b>	<b>507,1</b>	<b>499,8</b>	<b>502,1</b>	<b>510,3</b>	<b>0,2</b>
<i>In % sul PIL</i>	<i>32,6</i>	<i>32,4</i>	<i>33,1</i>	<i>31,9</i>	<i>30,9</i>	<i>30,3</i>	
RISPARMIO PUBBLICO	26,8	12,7	-19,6	-18,9	-7,3	5,0	
<i>In % sul PIL</i>	1,7	0,8	-1,3	-1,2	-0,5	0,3	
<b>SALDO NETTO DA FINANZIARE</b>	<b>-34,0</b>	<b>-32,8</b>	<b>-69,6</b>	<b>-63,0</b>	<b>-49,0</b>	<b>-38,0</b>	
<i>In % sul PIL</i>	<i>-2,2</i>	<i>-2,1</i>	<i>-4,5</i>	<i>-4,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-2,3</i>	
AVANZO PRIMARIO	45,9	48,5	8,5	16,3	37,1	53,1	
<i>In % sul PIL</i>	2,9	3,2	0,6	1,0	2,3	3,2	
<b>SALDO DI BILANCIO ESCLUSE LE PARTITE FINANZIARIE</b>	<b>-26,3</b>	<b>-32,4</b>	<b>-69,2</b>	<b>-62,9</b>	<b>-48,9</b>	<b>-37,9</b>	
<i>In % sul PIL</i>	<i>-1,7</i>	<i>-2,1</i>	<i>-4,5</i>	<i>-4,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-2,2</i>	
<b>PIL ai prezzi di mercato</b>	<b>1.572,2</b>	<b>1.530,9</b>	<b>1.530,9</b>	<b>1.564,8</b>	<b>1.623,4</b>	<b>1.685,4</b>	

Allegato 3 **Nota di aggiornamento al DPEF 2010-2013 (DOC. n. LVII, n. 2-bis)**  
**Risoluzione approvata il 7 ottobre 2009**

Senato della Repubblica

– 53 –

XVI LEGISLATURA

264<sup>a</sup> Seduta (*antimerid.*)

ASSEMBLEA - ALLEGATO A

7 ottobre 2009

(*omissis*)

---

**(6-00022) (06 ottobre 2009) n. 3**

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

GASPARRI, QUAGLIARIELLO, BRICOLO, PISTORIO, AZZOLLINI

Il Senato,

esaminata la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) relativo alla manovra di finanza pubblica 2010-2013;

rilevato l'impegno del Governo a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, seppur nel difficile contesto economico e internazionale;

approva la Nota di aggiornamento con i relativi obiettivi e impegna il Governo:

a proseguire negli indirizzi già indicati nella risoluzione di approvazione del DPEF;

ad operare affinché le politiche di riforme strutturali da intraprendere siano orientate al rilancio dello sviluppo e dell'occupazione in particolare nel Mezzogiorno, garantendo così una migliore protezione degli strati più deboli della società.

Allegato B**Parere, espresso dalla 5<sup>a</sup> Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, in ordine al disegno di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» (1790)**

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2010 e per il triennio 2010-2012, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, – sentito il rappresentante del Governo – perviene alle seguenti conclusioni:

*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 in linea con le prescrizioni dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni;

*b)* per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2010 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame siano sostanzialmente conformi a tale disciplina;

*c)* per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato il DPEF 2010-2012 (articolo 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), e tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento, si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno (2010) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti pari a 63 miliardi di euro e corrisponde al valore indicato dalla Nota di aggiornamento al DPEF 2010-2013. Per il 2011 e il 2012 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili con un profilo discendente rispetto al primo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2010-2013, anche se si tratta di importi superiori in valore assoluto rispetto agli omologhi valori della Nota di aggiornamento: il vincolo sul saldo netto da finanziare risulta dunque formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno. Ciò naturalmente nel presupposto della preventiva approvazione tramite risoluzione parlamentare della Nota di aggiornamento al DPEF 2010-2013, che ridetermina il valore del saldo netto da finanziare per il primo anno. Per il 2011 e il 2012 la Nota di aggiornamento indica solo i valori programmatici, identici a quelli di cui all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge finanziaria. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992 i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno

degli anni compresi nel bilancio triennale 2010-2012, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, in aggiunta 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 P. A.;

*d)* le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2010. Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare deve 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 P. A.. 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.

## **RESOCONTO STENOGRAFICO**

### **Presidenza del presidente SCHIFANI**

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16,34*).  
Si dà lettura del processo verbale.

AMATI, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### **Comunicazioni della Presidenza**

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato, nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

### **Comunicazioni del Presidente, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, sul contenuto del disegno di legge finanziaria. Disegni di legge, assegnazione. Commissioni permanenti, autorizzazione all'integrazione dell'ordine del giorno (ore 16,38)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: «Comunicazioni del Presidente sul contenuto del disegno di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento».

Comunico che è pervenuto alla Presidenza il parere espresso dalla 5<sup>a</sup> Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, sul disegno di legge n. 1790 che reca: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)». Detto parere sarà pubblicato in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Tenuto conto del parere espresso dalla 5<sup>a</sup> Commissione permanente, esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2010, ai sensi dell'articolo 126, comma 3, del Regolamento, preso atto della posizione del Governo,

comunico che il disegno di legge finanziaria 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.

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.

Deferisco pertanto i disegni di legge nn. 1790 (legge finanziaria per il 2010) e 1791 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012) alla 5<sup>a</sup> Commissione, in sede referente, con il parere di tutte le altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Le Commissioni sono pertanto sin da ora autorizzate ad integrare i propri ordini del giorno per l'esame di questi provvedimenti.

*(omissis)*

*SUL REGIME DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AI DOCUMENTI DI BILANCIO*

Il presidente AZZOLLINI (*PdL*), tenuto conto dell'andamento dei lavori, illustra i criteri di ammissibilità degli emendamenti. Per la sessione di bilancio in corso sono confermate, in conformità con l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata nel 2003, le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2012 (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 rientravano già nel contenuto proprio della legge finanziaria, come, ad esempio, i maggiori oneri correnti di personale riconducibili all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera h), della legge n. 468 del 1978), con le eccezioni più avanti riportate. 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 od organizzatorio, salvo che non siano finalizzati a conseguire un rilevante effetto di miglioramento dei saldi ovvero ad accelerare i processi di privatizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, con effetti di riduzione del fabbisogno fin dal primo anno considerato nel bilancio. Sono ammissibili emendamenti aggiuntivi purché con esclusivo contenuto ed effetto di miglioramento, nonché emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio e soppressivi, a condizione della compensazione. Sono inammissibili le norme che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Per quanto riguarda le norme di sostegno all'economia, in coerenza con il dispositivo di cui all'art. 1, comma 1-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008 e ribadito dall'articolo 23, comma 21-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sono tendenzialmente inammissibili emendamenti con contenuto di finalizzazione diretta unicamente al rilancio dell'economia, in quanto tali da incidere sulle grandezze che misurano l'economia nazionale. Parimenti, gli emendamenti non possono contenere: interventi di carattere ordinamentale, localistico e micro-settoriale, nonché norme di razionalizzazione finanziaria, finalizzate a rendere più flessibile e trasparente lo strumento del finanziamento di interventi di sostegno all'economia. 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 di sviluppo, localistico-microsettoriali, di deleghe, di norme organizzatorie od ordinamentali, di modifica delle norme di contabilità). Sono inoltre ammissibili emendamenti soppressivi (salvo compensazione finanziaria, ove necessario). Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-quater della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 246 del 2002 di conversione del decreto-legge n. 194 del 2002, emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari

delle leggi in vigore, ovvero, sotto il vincolo della compensazione, emendamenti di copertura di ulteriori oneri a legislazione vigente. In linea generale, 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. Poiché il provvedimento non presenta in sé margini utilizzabili, tutti gli emendamenti con conseguenze finanziarie debbono essere compensati; non possono essere usati mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti; è vietato lo scavalco tra disegno di legge di bilancio e disegno di legge finanziaria; non possono essere utilizzate per copertura variazioni nella stima delle entrate. Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge finanziaria, le riduzioni di spesa corrente possono essere utilizzate per finanziare tutti gli incrementi; le riduzioni di spesa di conto capitale possono compensare solo gli incrementi di spese della stessa natura. La tabella F può essere solo rimodulata, previa compensazione sia sui singoli esercizi finanziari che nel complesso: per rifinanziare o definanziare una legge di tabella F occorre comunque rispettivamente usare la tabella D o E; per la tabella C, sono inammissibili emendamenti aggiuntivi in quanto non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente, soppressivi o modificativi (in questo ultimo caso di elementi non numerici). Sono inammissibili altresì emendamenti aggiuntivi di un finanziamento triennale nella tabella D, ancorché recanti uno stanziamento di conto capitale classificato tra le norme di sostegno dell'economia, che non siano ricompresi nell'apposito allegato della legge finanziaria 2000 o non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente. Per un finanziamento annuale, la condizione necessaria per l'ammissibilità è la previsione di uno stanziamento di competenza (quindi non è sufficiente la sussistenza di residui) nell'ultimo esercizio finanziario, sempre ovviamente che si tratti di una legge di spesa di conto capitale. In caso di approvazione, le compensazioni superflue si intendono per non apposte, quelle esuberanti sono computate per il necessario, ove possibile, quelle incerte vengono adeguate, salva la congruità. In linea generale, gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire una chiara e reciproca collaborazione tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Occorre tener conto comunque della maggiore formalità delle procedure di Assemblea, soprattutto in relazione alle coperture normative multiple e ripetitive. Per quanto riguarda le regole di ammissibilità

degli emendamenti al bilancio, ricorda poi che gli emendamenti debbono essere riferiti alle unità previsionali di base (UPB) che, a seguito della riclassificazione del bilancio, rappresentano i macroaggregati (funzionamento, interventi, investimenti, etc.) dei programmi facenti parte delle missioni. Gli emendamenti non potranno contenere riferimenti a capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna alle UPB; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento alle UPB sarà espunto ogni eventuale riferimento anche a capitoli. Le previsioni di cassa sono emendabili senza restrizioni nei limiti della massa spendibile (somma di competenza più residui), salvo l'obbligo di compensazione. Quanto alle previsioni di competenza, possono essere oggetto di emendamento esclusivamente le UPB dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti a dotazioni direttamente stabilite dallo stesso bilancio (spese discrezionali al netto delle quote vincolate). Sono invece inammissibili emendamenti alle UPB per le previsioni di spesa la cui dotazione sia determinata direttamente da legge sostanziale (in tal caso gli emendamenti possono essere presentati alla legge finanziaria, nei limiti consentiti dalle sue diverse tabelle). Poiché le varie tabelle della finanziaria, in particolare le tabelle C, D ed F recano già l'indicazione delle UPB e dei capitoli di riferimento, prima di variare gli importi iscritti in una UPB di bilancio è opportuno controllare che gli stessi non siano già direttamente stabiliti dalle tabelle C, D e F della «finanziaria». Mentre le UPB, per gli importi la cui dotazione è rimessa al bilancio, possono essere in generale emendabili in senso riduttivo (con conseguente miglioramento dei saldi), il loro utilizzo come mezzo di copertura, sia pure nel solo ambito del bilancio, è soggetto a numerose restrizioni. Non possono essere utilizzati come mezzo di copertura: gli importi relativi alle previsioni di entrata; gli importi relativi alle spese per interessi; gli importi relativi alle spese per il trattamento economico del personale in servizio e in quiescenza ed agli oneri inderogabili; gli importi afferenti alla quota vincolata delle spese discrezionali (indicata nella scheda programma negli allegati alle tabelle); gli importi corrispondenti alle quote delle unità previsionali di base afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie.

Il senatore MORANDO (*PD*) ritiene una forzatura inaccettabile la disciplina, dettata dal decreto-legge n. 112 del 2008 e confermata dal decreto-legge n. 78 del 2009, volta a limitare il contenuto della legge finanziaria alle norme di correzione dei saldi. La disciplina contenuta nei decreti-legge contraddice le norme contenute nella legge di contabilità di Stato. Segnala, quindi, l'urgenza di un intervento normativo che chiarisca in modo definitivo le regole da adottare per evitare la situazione d'incertezza assistematica attuale.

Il vice ministro VEGAS concorda con la necessità di rivedere le regole e osserva che la disciplina dettata dai decreti-legge citati è stata in-

trodotta alla luce dei tempi per l'approvazione definitiva della riforma in discussione presso la Camera dei deputati.

Il senatore MORANDO (*PD*) ribadisce che l'attuale situazione delle regole è grave e necessita di interventi organici volti a fare chiarezza.

Il presidente AZZOLLINI fa presente che tutti gli attori coinvolti sono impegnati per giungere ad una pronta definizione della riforma del sistema contabile. Fa presente, infine, che la scelta operata nei criteri di ammissibilità degli emendamenti, incluso il riferimento alla tendenziale ammissibilità degli emendamenti recanti norme di sviluppo, è stata operata tenendo conto del quadro complessivo.

Prende atto la Commissione.

*(omissis)*

## BILANCIO (5<sup>a</sup>)

Venerdì 13 novembre 2009

**247<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)**

*Presidenza del Presidente*

AZZOLLINI

*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Vegas.*

*La seduta inizia alle ore 8,55.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(1790) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)**

(Parere all'Assemblea su ulteriori emendamenti e subemendamenti. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente AZZOLLINI informa che è pervenuta una riformulazione dell'emendamento 2.3000 in un testo 3, in relazione al quale è stata presentata la relazione tecnica richiesta dalla Commissione. Considerate le richieste avanzate in particolare dai rappresentanti delle forze di opposizione, propone quindi di sospendere la seduta al fine di consentire l'esame della proposta in questione e della relativa relazione tecnica.

*La seduta, sospesa alle ore 9, riprende alle ore 9,40.*

Il PRESIDENTE dà quindi la parola ai senatori, in relazione alle proposte all'esame della Commissione.

Il senatore MORANDO (PD) interviene preliminarmente sulla proposta 2.0.3000, presentata nella giornata di ieri, rilevando come ferme le prerogative del Presidente del Senato, in ordine alla declaratoria di inammissibilità degli emendamenti, la proposta ponga un problema rilevante, in quanto introduce un argomento del tutto estraneo rispetto ai temi già esaminati nel corso dell'esame in sede referente da parte della Commissione bilancio. Per tali ragioni la proposta 2.0.3000 risulterebbe meritevole di una dichiarazione di inammissibilità; rileva inoltre che appare comunque

problematica la parte di copertura finanziaria della proposta in questione, dove non si è tenuto conto della parte di copertura parallelamente introdotta con riferimento alla proposta 2.3000 (testo 3). Riservandosi ogni ulteriore valutazione sui profili di copertura finanziaria della proposta 2.0.3000, ribadisce comunque la totale novità del tema introdotto che per prassi consolidata presso il Senato, non può risultare oggetto di discussione senza un previo esame da parte della Commissione bilancio. In ordine all'emendamento 2.3000, sottolinea in via preliminare come non possano essere considerate ammissibili le parti di tale emendamento che risultassero nuove rispetto ai temi già esaminati dalla Commissione bilancio durante l'esame in sede referente del disegno di legge finanziaria. Al riguardo chiede dunque alla Presidenza della Commissione una verifica circa la corrispondenza dei singoli capoversi dell'emendamento a temi già affrontati nel corso dell'esame in Commissione. Nel merito della proposta, si sofferma sul primo capoverso recante modifiche all'articolo 2, comma 18-*quinquies*, in materia di funzioni della società Difesa S.p.A.; in particolare sottolinea la necessità che il Governo fornisca una integrazione della relazione tecnica su tale specifico punto, al fine di chiarire il rapporto tra tale previsione e il quadro delle norme già vigenti, introdotte in particolare con la legge finanziaria per l'anno 2007, ove si associavano effetti allo sviluppo delle attività di valorizzazione degli immobili militari. In tale quadro, posto che l'attività di valorizzazione degli immobili viene assegnata alla società Difesa S.p.A., si pone un problema di equilibrio e valutazione degli effetti finanziari rispetto alla legislazione vigente, occorrendo valutare l'impatto di tale attività di valorizzazione affidata ad una specifica società per azioni. Tale verifica deve in particolare risultare asseverata da parte della Ragioneria generale dello Stato mediante apposita relazione tecnica riferita alla lettera a) del capoverso in questione, altrimenti problematica. In ordine alla copertura dell'emendamento rileva che il ricorso a 100 milioni di euro a valere sul fondo di cui all'articolo 61, comma 17, del decreto-legge n. 112 del 2008, pone altresì la necessità che il Governo fornisca una integrazione della relazione tecnica al fine di chiarire in che misura si sono realizzati i risparmi previsti dall'articolo 61 richiamato. Sottolinea inoltre che la destinazione di tali risorse al settore della sicurezza pubblica è realizzata mediante un meccanismo criticabile sul piano del metodo, atteso che si utilizza un fondo previsto dalla legislazione vigente che può già risultare lo strumento idoneo per tale destinazione delle risorse. In tale quadro emergono profili critici relativamente alla copertura finanziaria per cui è necessario che sia documentata l'esistenza delle risorse destinate a una spesa effettiva e coperte su risparmi non ancora documentati. In ordine alla copertura finanziaria si sofferma altresì sul ricorso alle risorse destinate al sistema di incentivazione del *biodiesel* sottolineando come venga ad essere sostanzialmente azzerata l'iniziativa assunta da precedenti provvedimenti normativi al fine di incentivare tali fonti energetiche. Il ricorso a tali risorse appare gravemente criticabile sul piano della politica economica e fiscale, posto che si incide negativamente sul settore della *greeneconomy*, che si stava sviluppando

nel settore imprenditoriale. Appare quindi del tutto negativo l'azzeramento delle risorse destinate a tale settore produttivo, scelta che comporterà effetti negativi sul piano dell'economia nazionale. Formula altresì osservazioni critiche circa l'introduzione di norme microsettoriali recanti temi nuovi rispetto all'esame svolto dalla Commissione bilancio, con particolare riferimento al capoverso 18-*duovicies*, cui si associano effetti di minor gettito. Invita dunque il Presidente della Commissione a segnalare la totale estraneità di tale argomento rispetto all'oggetto dell'esame del disegno di legge finanziaria, al fine di addivenire alla espunzione di tale disposizione dal testo della proposta.

*(omissis)*

*(omissis)*

Il presidente AZZOLLINI, preso atto del dibattito svolto e dopo aver richiamato la prassi in ordine ai limiti all'ammissibilità di emendamenti rispetto ai temi già affrontati dalla Commissione bilancio nel corso dell'esame in sede referente, assicura che segnalerà al Presidente del Senato la assoluta novità del tema introdotto dalla proposta 2.0.3000 rispetto a quanto già oggetto di esame da parte della Commissione. In ordine all'emendamento 2.3000 (testo 3), alla luce degli approfondimenti e delle verifiche svolte, si impegna, anche alla luce della posizione più volte espressa dai rappresentanti dell'opposizione, altresì a segnalare i capoversi che risultano introdurre temi nuovi rispetto all'esame già svolto dalla Commissione bilancio, che sembrano essere i capoversi 18-*unvicies* e 18-*duovicies*. Ferma tale segnalazione, propone quindi l'espressione di un parere non ostativo sulle proposte emendative in esame e sui relativi subemendamenti.

*(omissis)*

**Dichiarazione di inammissibilità riguardante emendamenti del Relatore**

Senato della Repubblica

- 2 -

XVI LEGISLATURA

282<sup>a</sup> Seduta (*pomerid.*)

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

13 novembre 2009

*(omissis)*

PRESIDENTE. In attesa dell'arrivo del Presidente della Commissione bilancio, sospendo brevemente la seduta.

*(La seduta, sospesa alle ore 15,09, è ripresa alle ore 15,18).*

La seduta è ripresa.

Saluto il presidente Azzollini, al quale cedo la parola affinché riferisca sull'andamento e sull'esito dei lavori della 5<sup>a</sup> Commissione in relazione ai due maxiemendamenti presentati dal relatore. (*Brusio*). Colleghi, ci stiamo avviando al termine della sessione di bilancio; anche questo è un passaggio delicato.

AZZOLLINI (*PdL*). Signor Presidente, come prassi, la Commissione bilancio si è oggi riunita e ha attentamente preso in esame i due maxiemendamenti del relatore, nonché i relativi subemendamenti. I due emendamenti sono il 2.3000 (testo 3) e 2.0.3000. Ovviamente la 5<sup>a</sup> Commissione ha preso in attentissimo esame gli aspetti di copertura; purtroppo, dai colleghi dell'opposizione è stata ampiamente preannunciata una questione di inammissibilità relativa all'intero emendamento 2.0.3000.

PRESIDENTE. Che materia tratta?

AZZOLLINI (*PdL*). Parliamo della cosiddetta Banca del Sud. Il titolo della norma è «Credito nel Mezzogiorno», ma si può definire Banca del Sud. Su tale questione i colleghi dell'opposizione non hanno preso in esame il merito (questo potrebbe essere fatto in Aula), né la Commissione ha preso in esame i profili di copertura, peraltro affermando che nella fascicolazione ci sono evidenti errori nella copertura dell'emendamento, perché è stata posta una questione pregiudiziale. Si ritiene, cioè, da parte dei colleghi dell'opposizione, che la materia è inammissibile in Aula, perché il tema non è stato in alcun modo trattato nel corso dell'esame in Commissione bilancio.

(*omissis*)

MORANDO (*PD*). Signor Presidente, intervengo per insistere sul punto che riguarda l'inammissibilità in particolare del secondo degli emendamenti al nostro esame, il 2.0.3000 relativo alla Banca del Sud.

Nel passato ormai piuttosto lontano, signor Presidente, qualità e trasparenza della sessione e della decisione di bilancio erano gravemente compromesse dalla possibilità riconosciuta al Governo e al relatore di maggioranza di presentare all'ultimo minuto direttamente in Aula, senza passare attraverso la discussione della Commissione bilancio, proposte emendative che affrontavano questioni del tutto diverse da quelle affrontate dagli emendamenti, magari anche migliaia, esaminati in Commissione. Si determinava così un grave disordine nella decisione di bilancio, poiché era possibile che argomenti non affrontati e non esaminati adeguatamente entrassero a far parte del disegno di legge approvato dall'Aula, (del bilancio o della finanziaria o del collegato alla finanziaria) ma soprattutto si determinava una evidente violazione del diritto dei singoli parlamentari e dei Gruppi parlamentari nel loro complesso rispetto alle prerogative riconosciute al relatore di maggioranza e al Governo. Un parlamentare, se presenta in Aula un emendamento che non ha già presentato in Commissione, lo vede ovviamente dichiarare inammissibile, mentre questa decisione non riguardava allora il Governo e il relatore di maggioranza.

Durante la legislatura che vedeva presiedere il Senato al collega Pera, sulla base di un dibattito che svolgemmo in Commissione bilancio proprio su questo punto, si addivenne ad una innovazione a mio giudizio molto rilevante. In buona sostanza, si arrivò a quella decisione che poi ha trovato espressione – lo dico, signor Presidente, perché è un fatto rilevante sotto il profilo politico oltre che sotto il profilo formale, anche se non è ancora legge dello Stato – nella legge di contabilità che il Senato, con voto unanime, ha approvato qualche mese fa e che la Camera ha appena finito di esaminare, rinviandoci il testo con modifiche, per un esame che credo comincerà molto presto nella nostra Aula. Si è ribadito, cioè, che ovviamente il relatore ed il Governo possono, anzi, vorrei aggiungere, debbono, su argomenti affrontati in Commissione da emendamenti appositamente preparati, avere il diritto e, per certi aspetti addirittura anche il dovere, di rielaborare i testi tenendo conto della discussione, ma sempre affrontando questioni o argomenti oggetto di emendamenti presentati in Commissione. Si è ritenuta invece impossibile, a pena di inammissibilità, la presentazione di emendamenti che affrontino questioni totalmente nuove nella fase di esame da parte dell'Aula dei disegni di legge.

Qualche giorno fa, Presidente, presiedeva il vice presidente Chiti, mi sono rivolto alla Presidenza del Senato al fine di ricordare che, nell'imminenza della presentazione dell'emendamento del relatore, c'era bisogno di ricordare al relatore stesso e al Governo la presenza di questa nostra prassi consolidata, in maniera tale che nel decidere sul contenuto dei suoi emendamenti il relatore potesse aver chiaro qual era il sistema di regole e la prassi consolidata che volevamo seguire e che abbiamo sempre seguito a prescindere dalla maggioranza *pro tempore* del Senato nelle due legislature cui mi sto riferendo.

Signor Presidente, termino rapidamente, perché l'argomento a questo punto è completamente sviluppato. È fuori discussione che l'emendamento del relatore 2.0.3000, come ha appena confermato il presidente Azzollini riferendo del tutto correttamente il contenuto della discussione in Commissione bilancio, affronti norme per la creazione della cosiddetta Banca del Sud. Noi abbiamo potuto appurare per parere unanime che nessun emendamento, né direttamente né indirettamente presentato in Commissione, affrontava questo problema. Ciò, voglio dirle signor Presidente, non è stato oggetto di controversia, ma è stato riconosciuto pacificamente che nessun emendamento discusso in Commissione aveva affrontato questo tema. Alla luce di questa constatata realtà, giudicata tale da tutti, maggioranza e minoranza, le chiedo, signor Presidente, di dichiarare inammissibile l'emendamento 2.0.3000.

(omissis)

(*omissis*)

PRESIDENTE. Per ora sto valutando l'ammissibilità ai sensi del Regolamento, che inibisce la presentazione in Aula di proposte emendative non presentate in Commissione. Questo è il tema che sto trattando.

Sospendo la seduta per qualche minuto, per decidere sulle ammissibilità.

(*La seduta, sospesa alle ore 15,53, è ripresa alle ore 15,56.*)

Riprendiamo i nostri lavori.

Colleghi, il nostro Regolamento – lo conoscete tutti – in tema di finanziaria prevede, in effetti, l'inammissibilità di proposte emendative alla legge finanziaria, presentate in Aula, che non possano essere riconducibili a proposte emendative e, con un'interpretazione anche estensiva, a materie trattate in Commissione bilancio. Il Regolamento parla di proposte emendative, ma, volendo, possiamo interpretarlo anche con riferimento a materie trattate analoghe ai nuovi emendamenti.

Non vi è, quindi, dubbio che per quanto attiene il comma 18-*duovicies* (peraltro, vi è piena convergenza in proposito tra la relazione del presidente Azzollini e l'intervento del senatore Morando) non è stato nemmeno sfiorato il tema, né attraverso emendamenti né attraverso ordini del giorno, per cui va dichiarato inammissibile.

Quanto al comma 18-*sexiesvicies*, concernente la messa a reddito di tutti i beni ed immobili confiscati alla criminalità organizzata che servono a finanziare un Fondo unico a favore delle esigenze della giustizia e della sicurezza, mi dice il presidente Azzollini che esso ha costituito quanto meno argomento, in senso lato, oggetto di dibattito. Questa Presidenza, quindi, lo dichiara ammissibile, data anche la rilevanza e la strategicità del tema, del tutto trasversale: credo stia a cuore sia a maggioranza sia ad opposizione l'interesse del funzionamento della giustizia o dell'ordine pubblico.

Quanto all'emendamento 2.0.3000, a malincuore, senza entrare nel merito della misura, della sua condivisibilità o migliorabilità, della sua articolazione e dei suoi contenuti, come qualcuno ha fatto, consentitemi di dire che, sia come uomo del Sud sia come Presidente del Senato sarei stato molto più contento se questo argomento avesse potuto costituire oggetto di dibattito in Aula e in Commissione.

Tecnicamente il Regolamento mi impone, per quel rispetto delle regole alle quali io quotidianamente cerco di ispirarmi, la dichiarazione di inammissibilità e devo farla a malincuore, ma con quel rigore che mi sono imposto: l'argomento non è stato trattato in Commissione e l'emendamento va quindi dichiarato inammissibile.

Questo argomento certamente verrà discusso nell'altro ramo del Parlamento: non mi dispiace che ciò accada alla Camera invece che al Senato, ma credo che una discussione di entrambi i rami del Parlamento

su un tema così importante avrebbe potuto contribuire a migliorare ed amplificare quel dibattito tra le parti, tra maggioranza e opposizione, al quale sempre mi richiamo.

Mi spiace che in questa occasione né la Commissione, in sede di esame del maxiemendamento, né l'Assemblea abbiano la possibilità di potersi confrontare. Non sono mai stato – credo che mi si debba dare atto di ciò – fiscalissimo nella concessione dei tempi e sarei stato pronto a dare alla Commissione ulteriori tempi per discutere questo subemendamento, che è formalmente inammissibile, se vi fosse stata la volontà di tutte le parti di dichiararlo, in deroga, ammissibile, ma soltanto dietro una condivisione. Questa condivisione non c'è. Prendo, quindi, atto dell'obiezione procedurale del senatore Morando, la ritengo fondata nel merito, per cui dichiaro inammissibile l'emendamento 2.0.3000 sulla Banca del Sud. Di conseguenza, decadono tutti i relativi subemendamenti.

*(omissis)*

(omissis)

(omissis)

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, osserva che nella nuova configurazione della manovra di finanza pubblica la legge di bilancio assume sempre maggior rilievo e che tale rilievo si accrescerà ulteriormente con l'approvazione della legge di contabilità e di finanza pubblica recentemente approvata da questo ramo del Parlamento, rilevando l'opportunità di rendere più efficace e puntuale l'esame parlamentare del disegno di legge recante il bilancio di previsione.

Anche alla luce di quanto evidenziato dal relatore per il disegno di legge finanziaria con riferimento alle modifiche introdotte presso l'altro ramo del Parlamento, ritiene utile procedere già in questa fase all'illustrazione dei criteri sulla base dei quali verrà effettuata la valutazione di ammissibilità delle proposte emendative al disegno di legge finanziaria ed al disegno di legge di bilancio, facendo presente che tali criteri sono stati da lui preventivamente illustrati al Presidente della Camera e con lui condivisi. In proposito, ricorda che il contenuto pro-

prio della legge finanziaria per il 2010 risulta dal combinato disposto dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e dell'articolo 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, la cui applicazione, originariamente limitata alla legge finanziaria per il 2009, è stata estesa alla legge finanziaria per il 2010 dall'articolo 23, comma 21-*ter*, del decreto-legge n. 78 del 2009. Il contenuto di tale disposto normativo è stato integralmente recepito dalla proposta di legge in materia di legge di contabilità e finanza pubblica approvata in seconda lettura, con modificazioni, dalla Camera l'11 novembre scorso. Dalla richiamata disciplina normativa deriva che la legge finanziaria per il 2010 può contenere esclusivamente disposizioni volte a: fissare gli obiettivi dei saldi di finanza pubblica; introdurre variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni o, comunque, misure che incidano sul quantum delle prestazioni afferenti a imposte indirette, tasse, tariffe, canoni e contributi; stabilire le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali e alle modifiche del trattamento economico del pubblico impiego; definire regolazioni meramente quantitative demandate alla legge finanziaria dalla legislazione vigente; prevedere aumenti di entrate o riduzioni di spesa che si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi; introdurre misure correttive degli effetti finanziari di altre leggi; stabilire gli importi da iscrivere nelle tabelle allegate alla legge finanziaria volti a finanziare nuovi interventi legislativi ovvero a rifinanziare, definanziare o a rimodulare gli stanziamenti con riferimento a leggi vigenti. La legge finanziaria per il 2010 non può, invece, contenere disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico.

Ricorda che nell'ordinamento parlamentare, il contenuto proprio della legge finanziaria rileva sia ai fini dello stralcio delle disposizioni estranee, rimesso al Pre-

sidente della Camera all'articolo 120, comma 2, del Regolamento nel caso in cui il disegno di legge finanziaria è presentato dal Governo alla Camera, sia quale criterio da impiegare per la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti nel corso dell'esame parlamentare.

Quanto al provvedimento in esame, segnala che il disegno di legge finanziaria per il 2010 presentato al Senato recava originariamente un contenuto corrispondente a quello prescritto dalle disposizioni di legge in precedenza richiamate, mentre il testo approvato dal Senato e trasmesso alla Camera reca talune nuove disposizioni che non appaiono riconducibili al contenuto proprio della legge finanziaria come definito dalle disposizioni di legge in precedenza richiamate. Tali nuove disposizioni appaiono, in linea generale, finalizzate al sostegno e al rilancio dell'economia e alcune di esse risultano inoltre presentare un carattere microsettoriale ed altre profili ordinamentali. Le modifiche introdotte dal Senato presentano un carattere eterogeneo e, nel loro complesso, hanno un modesto impatto finanziario

Al riguardo, ribadisce che il contenuto proprio della legge finanziaria rileva anche ai fini delle valutazioni di ammissibilità delle modifiche che possono essere apportate al testo del disegno di legge nel corso dell'esame parlamentare.

Pertanto, fa presente che saranno ritenuti ammissibili tutti gli emendamenti attinenti a materie già presenti nel testo trasmesso alla Camera. Tuttavia, qualora le proposte emendative incidano su argomenti introdotti dal Senato, non riconducibili al contenuto proprio della finanziaria, le stesse, a pena di inammissibilità, dovranno attenersi strettamente alla materia oggetto della disposizione e non potranno perseguire finalità ulteriori. Non saranno, in particolare, ritenute ammissibili proposte emendative di natura microsettoriale o localistica che contrastino con la configurazione assunta dalla legge finanziaria nel vigente quadro normativo.

Saranno invece considerate ammissibili le proposte emendative di carattere macroeconomico che incidano sulla alloca-

zione delle risorse al fine di assicurare gli equilibri finanziari, di salvaguardare il sistema di sicurezza sociale e di orientare lo sviluppo dell'economia nazionale. Le disposizioni di legge che definiscono il contenuto proprio della legge finanziaria, attribuiscono, infatti, essenzialmente a tale legge il compito di assumere le decisioni fondamentali in materia economico-finanziaria e di effettuare le scelte di politica economica di maggiore impatto sulla vita del Paese.

Per quanto riguarda i criteri di valutazione degli emendamenti riferiti al disegno di legge di bilancio, ricorda in primo luogo che l'emendabilità delle previsioni di entrata è soggetta alle seguenti regole: gli emendamenti riferiti alle previsioni di entrata, sia quando ne comportino l'incremento sia quando ne dispongano la diminuzione, sono ammissibili soltanto se fondati su valutazioni tecnico-finanziarie adeguatamente documentate, tali da comprovare la necessità di modificare le previsioni di entrata di competenza o di cassa; gli stanziamenti esposti a titolo di residui attivi non possono essere modificati, in quanto essi, rappresentando la differenza tra entrate accertate ed entrate versate nell'esercizio precedente, derivano da meri accertamenti contabili.

Gli emendamenti volti a modificare gli stanziamenti di spesa sono invece soggetti alle seguenti regole generali: ai fini del rispetto dei saldi-obiettivo indicati nella risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, gli emendamenti che incrementano gli stanziamenti di unità previsionali di spesa devono essere compensati da corrispondenti diminuzioni di stanziamenti di altre unità previsionali di spesa; tanto per le modifiche di stanziamenti di competenza, quanto per quelle delle autorizzazioni di cassa, è esclusa la possibilità di compensare l'incremento degli stanziamenti di parte corrente mediante la riduzione di stanziamenti di conto capitale; nel caso di emendamenti volti ad aumentare esclusivamente le autorizzazioni di cassa, l'incremento non può

superare la cosiddetta massa spendibile, costituita dalla somma dello stanziamento di competenza e dei residui passivi; gli stanziamenti esposti a titolo di residuo passivo non possono essere modificati, in quanto essi, rappresentando la differenza tra spese impegnate e spese pagate nell'esercizio precedente, derivano da meri accertamenti contabili.

Ai fini dell'individuazione dei limiti di emendabilità agli stanziamenti di spesa del disegno di legge di bilancio, occorre, peraltro, tenere conto anche di quanto disposto dall'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, ai sensi del quale, in via sperimentale, limitatamente agli anni 2009 e 2010, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, è stata introdotta la possibilità, nell'ambito della legge di bilancio, di rimodulare le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria per le spese in annualità e a pagamento differito. Gli stanziamenti rimodulabili ai sensi del citato articolo 60, comma 3, sono individuati nell'allegato tecnico per capitoli contenuto nelle tabelle relative a ciascun stato di previsione della spesa, mediante l'apposizione della lettera (r) sotto la denominazione dei capitoli interessati. In ogni caso, le rimodulazioni che comportino la riduzione degli stanziamenti per interventi e il contestuale incremento degli stanziamenti per funzionamento sono consentite nel limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi stessi. Devono pertanto ritenersi ammissibili gli emendamenti che rechino variazioni in aumento o in riduzione, a condizione che siano riferite ad unità previsionali di base all'interno delle quali sono presenti capitoli contrassegnati con la lettera (r). Per gli emendamenti che rechino variazioni in riduzione, la diminuzione proposta non può eccedere l'importo corrispondente, per ciascuna unità previsionali di base oggetto di variazione, alla somma degli stanziamenti dei capitoli rimodulabili contrassegnati con la lettera (r). Ricorda, infine, che per le

spese rimodulabili iscritte in bilancio come fattore legislativo, le unità previsionali di base possono essere modificate, in aumento ed in diminuzione, solo all'interno di programmi relativi alla medesima missione, indipendentemente dallo stato di previsione e che, per le spese rimodulabili non iscritte in bilancio come fattore legislativo, le unità previsionali di

base possono essere modificate, in aumento ed in diminuzione, anche all'interno di diverse missioni.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.20.**

## Art. 11.

*(Manovra di finanza pubblica)*

1. La legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica. Essa contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all'articolo 10, commi 1 e 2, della presente legge. Nel corso del periodo considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina gli interventi per gli anni successivi a quello in corso.

2. La legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.

3. La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale. In particolare, essa indica:

*a)* il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate;

*b)* le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che

incidono sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti a imposte dirette e indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto di norma dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione. È fatto salvo quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, con riferimento ai tributi, alle addizionali e alle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali;

*c)* gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 18 e le corrispondenti tabelle;

*d)* gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, con esclusione delle spese obbligatorie;

*e)* gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni;

*f)* gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente;

*g)* l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico. Il suddetto importo, per la parte non utilizzata al termine dell'esercizio, è conservato nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei relativi con-



tratti di lavoro o all'emanazione dei provvedimenti negoziali;

*h)* altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;

*i)* norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, fatto salvo quanto previsto dalla lettera *m)*;

*l)* norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 17, comma 13;

*m)* le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno, come definito ai sensi degli articoli 8, comma 2, e 10, comma 2, lettera *f)*, nonché a realizzare il Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge.

4. Al disegno di legge di stabilità è allegato, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra adottata ai sensi del presente articolo. Il medesimo prospetto, aggiornato sulla base delle modifiche apportate dal Parlamento al disegno di legge, è allegato alla legge di stabilità.

5. Per la spesa, le disposizioni normative della legge di stabilità sono articolate, di norma, per missione e indicano il programma cui si riferiscono.

6. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge di stabilità può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere, ai sensi dell'articolo 18, nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente. Gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico

risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente possono essere utilizzati per la copertura finanziaria della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.

7. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al comma 6, le nuove o maggiori spese disposte con la legge di stabilità non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi determinati ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera *e)*, nella Decisione di finanza pubblica, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari.

8. In allegato alla relazione al disegno di legge di stabilità sono indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 17, comma 13, con i relativi effetti finanziari, nonché le ulteriori misure correttive da adottare ai sensi del comma 3, lettera *l)*, del presente articolo.

9. Il disegno di legge di stabilità, fermo restando l'obbligo di cui all'articolo 17, comma 3, è accompagnato dalla nota tecnico-illustrativa di cui all'articolo 7, comma 2, lettera *c)*. La nota è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, che espone i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi. Essa contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto all'articolo 10, comma 2, lettera *b)*, e del relativo conto di cassa, integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

10. La relazione tecnica allegata al disegno di legge di stabilità contiene altresì la valutazione di cui all'articolo 10, comma 6, secondo periodo, in relazione alle autorizza-



zioni di rifinanziamento presenti nel medesimo disegno di legge.



Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>