

XVI legislatura

La decisione di bilancio per il triennio 2011-2013

Maggio 2011
n. 50



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

| | |
|---|----|
| PREMESSA | 1 |
| 1. Copertura degli oneri correnti (art. 11, comma 6, legge n. 196 del 2009) | 1 |
| <i>1.1 Particolari aspetti problematici in ordine alla copertura del disegno di legge di stabilità 2011</i> | 4 |
| 2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione | 6 |
| <i>2.1. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 7, legge n. 196 del 2009)</i> | 6 |
| <i>2.2. Vincoli in termini di saldo di cassa e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche</i> | 8 |
| 3. Prima applicazione della nuova legge di contabilità e problematiche ad essa connesse | 10 |
| <i>3.1. Anticipazione della manovra correttiva</i> | 10 |
| <i>3.2. La presentazione del disegno di legge di stabilità</i> | 11 |
| <i>3.3. Legge di contabilità e Regolamenti parlamentari</i> | 13 |
| 4. Il contenuto del disegno di legge di stabilità | 14 |
| 5. La questione delle modalità di esame dei documenti di bilancio | 15 |
| <i>5.1. I criteri di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di stabilità per il 2011. La prima applicazione presso la Camera</i> | 15 |
| <i>5.2. I criteri di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di stabilità per il 2011. La prima applicazione presso il Senato</i> | 16 |
| <i>5.3. I limiti all'emendabilità del disegno di legge di bilancio</i> | 18 |
| 6. Effetti finanziari della manovra e delle modifiche apportate dal Parlamento alle proposte governative | 19 |
| Indice allegati | 27 |

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 di stabilità 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 degli oneri correnti (art. 11, comma 6, legge n. 196 del 2009)

L'articolo 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009 intende porsi esplicitamente come norma interposta tra il vincolo costituzionale di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) e la legge di stabilità 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 inscrivibili 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 Documento di programmazione economico-finanziaria 1990-1992, ed è risultata sostanzialmente confermata dalla prassi seguita negli anni successivi.

A seguito dell'approvazione della legge n. 208 del 1999 i mezzi di copertura possono essere costituiti sia da maggiori entrate che da riduzioni di spesa associate ad innovazioni normative (recate dalla stessa legge di stabilità), oltre che dall'eventuale miglioramento del risparmio pubblico. In base alla nuova legge di contabilità (articolo 11, comma 6) il miglioramento che emerge dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente ed il risparmio pubblico come risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso può essere utilizzato per la copertura della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico. In sostanza, per effetto del vincolo di copertura degli oneri correnti (art. 11, c. 6, legge n. 196 del 2009), 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 e con il nuovo limite costituito dall'utilizzabilità solo di un margine di segno positivo. Si ricorda poi che la legge n. 39 del 2011 ha modificato ulteriormente la disposizione, permettendo di utilizzare - nell'ambito della copertura finanziaria degli oneri correnti derivanti dalla legge di stabilità - il miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente unicamente per finanziare riduzioni di entrata, ferma restando la condizione che risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico; è stato quindi introdotto un divieto implicito di espandere la spesa corrente con la forma di copertura in discorso (utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico in presenza di valore positivo del medesimo), e quindi per tale spesa sussiste ora il vincolo dell'auto-copertura.

In realtà, per vari anni l'utilizzazione a fini di copertura di tale eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico, in sede di applicazione concreta, è stata ritenuta non opportuna. Peraltro, in passato la concreta configurazione degli effetti delle manovre di bilancio ha reso inutile per un lungo periodo, 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 è invece ritenuto non opportuna tale utilizzazione in ragione della ridotta rappresentatività del bilancio pluriennale. Nel complesso, non era comunque emersa un'interpretazione che escludesse la possibilità di utilizzare tale margine, in particolare con riferimento al primo anno del bilancio pluriennale.

È stato a partire dalla sessione per il 2000, invece, che la copertura degli oneri di natura corrente recati dal ddl finanziaria è stata caratterizzata da un 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 di riferimento rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso. Tale novità è stata poi confermata anche nelle successive sessioni di bilancio.

Si ricorda che 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 prospetto¹, l'effetto delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura.

Dal prospetto di copertura degli oneri correnti contenuto nel ddl di stabilità per il triennio 2011-2013 risulta che i mezzi di copertura sono forniti esclusivamente da risorse determinate dallo stesso disegno di legge di stabilità.

Quali mezzi di copertura sono riportati i risparmi di spesa derivanti dall'articolato e da tre tabelle dello stesso ddl nonché dalle nuove o maggiori entrate derivanti dallo stesso articolato.

Anche nella sessione di bilancio 2011-2013 la copertura del ddl di stabilità è risultata condizionata all'approvazione della propria componente normativa e tabellare, i cui effetti sono considerati tra i mezzi di copertura.

¹ Che costituisce la base normativa che imprime un valore di certificazione politico-legislativa a tutto il discorso sulla copertura della "finanziaria" svolto nel corso della "sessione di bilancio".

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 formati sulla base della legislazione vigente. Ne consegue che una eventuale riduzione degli accantonamenti per regolazioni debitorie non offrirebbe valida copertura di incrementi di spese correnti di altra natura. Inoltre, tale riduzione non potrebbe essere utilizzata per compensare incrementi di spese per conto capitale perché i limiti massimi del SNF vengono definiti, sia dalle risoluzioni che dall'articolo 1 della legge di stabilità, 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 di stabilità, 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.

1.1 Particolari aspetti problematici in ordine alla copertura del disegno di legge di stabilità 2011

Nel corso dell'esame preliminare presso il Senato in ordine alla copertura finanziaria del disegno di legge di stabilità 2011 sono emersi alcuni profili potenzialmente problematici riguardanti una quota consistente delle entrate utilizzate a copertura di oneri correnti, in relazione alla loro natura di entrate *una tantum*. Si tratta delle entrate attese in relazione alla disposizione che prevede l'assegnazione di diritti d'uso di frequenze radioelettriche, da destinare a servizi di comunicazione elettronica in banda larga². L'obiezione sollevata era

² Si tratta di 2,4 mld nell'anno 2011, associati alle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 8 - 13.

basata sull'assunto che in base ai vincoli europei derivanti dal Patto di stabilità e crescita le entrate aventi natura di *una tantum* non concorrono alla definizione dei saldi di bilancio strutturali. Il loro utilizzo a copertura di oneri non aventi anch'essi analoga natura di *una tantum* determina quindi un peggioramento del saldo strutturale. D'altronde, anche in base alla legislazione contabile interna non è consentito utilizzare misure di entrata di carattere straordinario per coprire oneri permanenti, né entrate in conto capitale per coprire oneri correnti: l'entrata in discorso poteva essere considerata di conto capitale, in quanto derivante da concessioni riguardanti l'utilizzo dell'etere, classificabili come valorizzazioni di tipo patrimoniale.

Detta obiezione è stata superata attraverso l'evidenziazione del fatto che la citata norma del disegno di legge di stabilità prevede di mettere all'asta non la proprietà di un bene (etere o frequenza), ma il suo uso in concessione; sotto questo profilo si tratta quindi di un'entrata assimilabile ad un canone che costituisce una posta di parte corrente; è stato inoltre osservato che dette entrate coprono oneri relativi ad un solo anno³. Va inoltre valutata la differenza che intercorre tra la contabilità economica in cui si esprimono le valutazioni in termini di saldi strutturali e la contabilità finanziaria in cui si esprime il prospetto di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità.

Si ricorda infatti che le entrate in oggetto sono imputate, nell'allegato riepilogativo degli effetti finanziari della disposizioni del disegno di legge di stabilità, al Titolo II (relativo alle entrate extratributarie) e non al Titolo III (che comprende le alienazioni di beni patrimoniali).

³ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 23 novembre 2010, pag. 46.

2. Vincoli stabiliti dalla risoluzione

2.1. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 7, legge n. 196 del 2009)

Il comma 7 dell'art. 11 della legge n. 196 stabilisce che "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 le regole determinate, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lett. e), nella Decisione di finanza pubblica, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari".

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi a partire dalla sessione di bilancio 1991-1993, l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 7 dell'art. 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 nella Decisione di finanza pubblica presentata dal Governo e poi richiamato nelle relative 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 19 ottobre 2010, al termine della discussione sulla Decisione di finanza pubblica 2011-2013, ribadisce questa impostazione.

In particolare, detta risoluzione impegna il Governo:

- a contenere il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, in ossequio alle nuove norme del Patto di stabilità europeo, al 119,2 per cento per il 2011, al 117,5 per cento per il 2012 e al 115,2 per cento nel 2013;

- a contenere l'indebitamento netto rispetto al PIL al livello del 5 per cento nel 2010, del 3,9 per cento nel 2011, in modo da raggiungere valori del 2,7 per cento nel 2012 e del 2,2 per cento nel 2013, al di sotto quindi della soglia del 3 per cento fissata in sede europea;

- a migliorare progressivamente l'indebitamento netto al netto degli interessi in ragione del PIL, portandolo quindi ad un valore positivo pari allo 0,8 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012 e al 2,6 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 41,9 miliardi di euro per il 2011, a 22,8 miliardi di euro per il 2012 e a 15 miliardi di euro per il 2013;

- a ridurre gradualmente il saldo di cassa del settore pubblico portandolo al -4 per cento del PIL nel 2011, al -2,6 per cento nel 2012 e al -1,9 per cento nel 2013;

- a ridurre gradualmente il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo a -63,1 miliardi nel 2011, -41,4 miliardi nel 2012 e -32,1 miliardi nel 2013.

Si rileva che i valori contabili contenuti nell'allegato 1 di cui al comma 1 dell'articolo 1 del ddl di stabilità corrispondono a quelli indicati nella Decisione di finanza pubblica 2011-2013: il livello massimo del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie pregresse, è pari infatti a 41,9 mld di euro per il 2011, a 22,8 mld per il 2012 e a 15 mld per il 2013.

Si ricorda che l'orientamento nel complesso emerso nel corso degli anni 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 di stabilità ed a costruire il regime di non ammissibilità degli emendamenti sul limite dei valori di saldo prospettati dal Governo, come risultante contabile delle innovazioni presentate. Naturalmente, ai fini della ammissibilità, operano anche i vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate in modo da garantire in termini sostanziali i meccanismi di salvaguardia della copertura degli oneri correnti e del non peggioramento dei saldi ai quali è pervenuta la manovra di correzione.

2.2. Vincoli in termini di saldo di cassa e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche

Le risoluzioni approvative della DFP 2011-2013 contengono, oltre ad un obiettivo in termini di indebitamento netto, in ragione del PIL, due obiettivi in termini di cassa: l'obiettivo indicato in percentuale del PIL è riferito al saldo di cassa del settore pubblico, mentre quello espresso in valore assoluto (come esplicitamente richiesto dalla nuova legge di contabilità) riguarda il fabbisogno di cassa del settore statale.

Si rileva che l'obiettivo programmatico - in percentuale del PIL - previsto dalla nuova legge di contabilità si riferisce al "saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche", il quale costituisce un aggregato lievemente più esteso del settore pubblico; si evidenzia in proposito che in merito all'esatta definizione del perimetro del saldo di cassa da assumere quale vincolo in sede di programmazione è la stessa DFP 2011-2013 ad affermare che "l'adeguamento al dettato normativo non può che avvenire progressivamente e parallelamente al processo di miglioramento delle basi informative e della qualità dei dati oggetto del consolidamento".

La costruzione di obiettivi in termini di cassa in sede di programmazione presenta varie problematiche metodologiche.

In particolare, continua a prospettarsi particolarmente complesso il 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 di stabilità come approvata 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 saldo 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.

La tematica rileva 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 sottostanti⁴ (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 saldo 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 saldo di cassa del settore statale ed il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma non hanno effetto sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Nella materia dei vincoli relativi al fabbisogno di cassa del settore statale va infine ricordato che tradizionalmente si era posto il problema degli effetti di cassa degli emendamenti al disegno di legge finanziaria. Un tema, questo, su cui erano state sollevate perplessità metodologiche in relazione all'assunzione - avvenuta in passate sessioni di bilancio, e in particolare in quelle per gli anni 1999, 2000, 2001 e 2002 - del vincolo dei cd. "coefficienti di realizzazione" ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti⁵.

⁴ Cfr. Reg. (CE) n. 2223 del 25 giugno 1996 (punto 1.57).

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

Nella sessione per il 2011, analogamente a quanto è avvenuto nelle precedenti 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010, quest'ultimo vincolo non è stato previsto.

3. Prima applicazione della nuova legge di contabilità e problematiche ad essa connesse

3.1. Anticipazione della manovra correttiva

Il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, ha introdotto una manovra correttiva di finanza pubblica contenente una proiezione triennale completa; tale manovra è stata quindi definita in un momento precedente rispetto alla presentazione della Decisione di finanza pubblica, avvenuta il 29 settembre.

Si ricorda in proposito che anche i decreti-legge n. 112 del 2008 e n. 78 del 2009 contenevano una proiezione triennale completa della manovra di finanza pubblica, anticipata rispetto alla sessione di bilancio. Nei tre casi citati, la manovra correttiva è stata attuata prima dell'approvazione in Parlamento degli obiettivi governativi rispetto ai saldi (contenuti rispettivamente nel DPEF ovvero nella DFP) e prima della sessione di bilancio autunnale.

Con riferimento all'orizzonte temporale della manovra, si evidenzia che in base all'articolo 11, comma 1, della legge di contabilità, la manovra di finanza pubblica deve comunque contenere le misure necessarie a realizzare, per il triennio di riferimento, gli obiettivi programmatici indicati nelle risoluzioni parlamentari relative alla Decisione di finanza pubblica per il 2011 (DEF per gli anni futuri).

Per quanto attiene alla natura del decreto-legge n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, si segnala che, su indicazione del Ministro dell'economia e delle finanze e tenendo conto della stretta connessione funzionale del disegno di legge in esame con la manovra finanziaria per l'anno 2011, esso è stato considerato "correlato" alla futura manovra di finanza pubblica; conseguentemente, è stato esteso a tale

decreto-legge il medesimo regime speciale di emendabilità, già applicato in precedenti di analoga natura. E' stato quindi esplicitato che gli emendamenti privi di copertura, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sarebbero stati considerati inammissibili anche ai fini della ripresentazione in Assemblea e che medesimo regime sarebbe stato riservato ai nuovi emendamenti presentati all'Assemblea⁶.

Nel corso dell'esame del provvedimento in Assemblea, il Governo ha posto la fiducia su un maxiemendamento interamente sostitutivo del testo della Commissione; il Presidente del Senato ha quindi trasmesso il nuovo testo alla Commissione bilancio affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione, informasse l'Assemblea circa i profili di copertura finanziaria. Nel corso del dibattito in Commissione è stata evidenziata, in particolare, la presenza nel testo di una disposizione che la Commissione stessa, nel corso del proprio esame, aveva ritenuto inammissibile per motivi inerenti alla copertura⁷; il Presidente della Commissione bilancio, riferendo in merito all'esame sui profili di copertura finanziaria di detto maxiemendamento da parte della Commissione stessa, ha quindi segnalato tale circostanza, sottolineando come il Governo avesse riproposto una norma identica a quella espunta in Commissione perché non coperta, senza associare alla stessa alcuna copertura.

In merito, il Governo ha comunicato al Presidente del Senato, pur prendendo atto della relazione del Presidente della Commissione bilancio e di altre osservazioni formulate in Aula, l'intenzione di non modificare il testo sul quale ha posto la questione di fiducia; la Presidenza ne ha preso atto⁸.

3.2. La presentazione del disegno di legge di stabilità

Per quanto riguarda la tempistica, il disegno di legge di stabilità per il triennio 2011-2013 è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 14 ottobre 2010, data nella quale non era ancora avvenuta la

⁶ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e commissioni*, 17 giugno 2010, pag. 33.

⁷ Si tratta di una disposizione volta a far confluire nel Fondo unico di giustizia i proventi derivanti dalla vendita di titoli sequestrati.

⁸ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 14 luglio 2010, pag. 10.

deliberazione del Senato sulla Decisione di finanza pubblica, che ha avuto luogo il successivo 19 ottobre.

Nel corso della discussione avvenuta presso il Senato ai fini della deliberazione riguardante la Decisione di finanza pubblica⁹, è stata espressa l'opinione che la legge di stabilità in tanto possa essere discussa e approvata dal Consiglio dei ministri in quanto una risoluzione parlamentare, come previsto dalla legge di contabilità, abbia individuato i limiti di natura quantitativa ai quali la legge di stabilità debba attenersi; è stato inoltre sottolineato che, in un regime di bicameralismo perfetto, con il termine "parlamentare" ci si riferisce sia alla Camera che al Senato.

L'Assemblea del Senato ha tuttavia ritenuto che l'autonomia e la sovranità del Parlamento sulla sessione di bilancio non venissero lese, data la concomitanza dei tre seguenti aspetti:

- la Camera dei deputati aveva comunque approvato la propria risoluzione sulla Decisione di finanza pubblica¹⁰ prima dell'approvazione del disegno di legge di stabilità da parte del Consiglio dei ministri;

- i saldi contenuti nella risoluzione del Senato risultano identici rispetto a quelli indicati dalla risoluzione della Camera;

- l'inizio della sessione di bilancio presso la Camera, intesa come la formulazione del parere della Commissione bilancio al Presidente della Camera in base all'articolo 120, comma 2, del Regolamento, ha avuto luogo dopo la votazione della risoluzione da parte del Senato, anche se nella medesima giornata.

Si ricorda peraltro che, come viene sottolineato nella relazione introduttiva, il disegno di legge di stabilità non produce effetti correttivi sui saldi di finanza pubblica, in quanto la manovra di aggiustamento dei conti pubblici per il triennio di programmazione è stata approvata prima dell'estate, con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Si segnala che in merito alla presentazione del disegno di legge di stabilità in mancanza della deliberazione sulla Decisione di finanza pubblica da parte del Senato è stata presentata una mozione¹¹ finalizzata ad impegnare il Senato a sollevare un "conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale contro il Governo per lesione del potere legislativo con la

⁹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 19 ottobre 2010, pag. 8.

¹⁰ In data 13 ottobre 2010.

¹¹ Cfr. Senato, Mozione 1/0321 del 19 ottobre 2010.

presentazione di un disegno di legge illegittimo che viola la legge 31 dicembre 2009, n. 196". Detta mozione non è stata oggetto di discussione parlamentare.

3.3. Legge di contabilità e Regolamenti parlamentari

Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 196 del 2009, in entrambi i rami del Parlamento si è provveduto a costituire, nell'ambito delle Commissioni bilancio, un comitato tecnico per la valutazione delle conseguenze della riforma della legge di contabilità in materia di regolamenti parlamentari.

Per quanto riguarda il Senato, in data 1° giugno 2010 il Presidente della Commissione bilancio ha illustrato un documento elaborato dal citato comitato, contenente una serie di proposte sulla materia; tale documento, in merito ai contenuti del quale la Commissione ha espresso consenso unanime, è stato inviato al Presidente del Senato ed alla Giunta per il Regolamento. La trattazione dell'argomento effettuata da quest'ultima nel corso della seduta del 5 ottobre 2010 ha messo in luce che in alcuni casi è possibile utilizzare le disposizioni regolamentari già vigenti, mentre in altri casi sarebbe più opportuno procedere a vere e proprie modifiche regolamentari.

Con riferimento alla Camera dei deputati, si è stabilito di sviluppare un percorso di riforma articolato in due fasi: nella prima fase la Giunta per il Regolamento ha approvato, in data 14 luglio, un parere relativo al documento elaborato dal comitato istituito in seno alla Commissione bilancio, riferito ai primi adeguamenti regolamentari di carattere sperimentale conseguenti alla nuova legge di contabilità. La seconda fase dovrebbe invece mettere in atto - anche facendo tesoro delle prime esperienze applicative della legge - una revisione più complessiva, mirante a valorizzare le potenzialità offerte dalla nuova legge, che vede in particolare nelle funzioni di controllo un fronte di attività parlamentare suscettibile di sviluppi ed innovazioni significativi.

4. Il contenuto del disegno di legge di stabilità

Con riferimento al contenuto del disegno di legge di stabilità, si rilevano alcuni profili che sono emersi, durante la prima lettura presso la Camera dei deputati, nel corso dell'esame per la verifica del contenuto proprio con riguardo al testo originario ed altri attinenti alle modifiche successivamente proposte dal Governo.

In relazione al testo originario, è stata ritenuta riconducibile al contenuto proprio del disegno di legge di stabilità la disposizione che subordina l'erogazione delle risorse destinate alla stipula di nuovi contratti di servizio con Trenitalia Spa e al Fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato Spa all'adozione delle misure di razionalizzazione e di efficientamento previste dai singoli contratti; si è quindi data prevalenza alla considerazione che essa fosse volta a garantire la qualità di determinate spese di investimento rispetto alla sua mancanza di effetti finanziari, che ne avrebbe determinato la non riconducibilità al contenuto proprio della legge di stabilità.

E' stato inoltre ritenuto coerente con i criteri previsti dalla legislazione contabile per l'utilizzo della tabella C l'inserimento in tale tabella del rifinanziamento della legge n. 49 del 1987, concernente la cooperazione allo sviluppo; in merito, è stato segnalato che si prevede il rifinanziamento di tale legge anche per la quota di conto capitale e non solo, come previsto negli anni precedenti, per le risorse di parte corrente. Non viene invece espressamente specificato se sia stato verificato che non si trattasse di spese obbligatorie, le quali, sulla base dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge n. 196 del 2009, non possono essere contenute nella tabella C. Peraltro era stato precedentemente affermato che, come evidenziato nella relazione illustrativa al disegno di legge di stabilità, nell'individuazione delle spese da ritenere obbligatorie alcune sono state considerate interamente espungibili in quanto riconducibili, pressoché esclusivamente, alla definizione di spese obbligatorie di cui all'articolo 21, comma 6, della legge n. 196 del 2009, mentre per altre spese è stata stimata in via generale nell'80 per cento del totale della spesa autorizzata la quota di spese da considerare obbligatoria.

5. La questione delle modalità di esame dei documenti di bilancio

5.1. I criteri di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di stabilità per il 2011. La prima applicazione presso la Camera

Con riferimento ai criteri di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di stabilità presso la Camera dei deputati, prima dell'esame del provvedimento, il Presidente della Commissione bilancio ha esplicitato che sarebbero stati ritenuti inammissibili per materia, in quanto estranei al contenuto proprio della legge di stabilità, gli emendamenti recanti:

- deleghe legislative;
- norme di carattere ordinamentale o organizzatorio, anche se suscettibili di determinare aumenti di entrata o riduzioni di spesa;
- nuove o maggiori spese, anche se finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, ferma restando la possibilità di incrementare gli stanziamenti iscritti nelle tabelle;
- norme di carattere localistico o microsettoriale.

Successivamente la Commissione bilancio¹² ha condiviso, all'unanimità, la scelta del Governo di inserire nella legge di stabilità il contenuto di un decreto-legge finalizzato a promuovere lo sviluppo dell'economia, il quale era stato concepito con criteri estranei a quelli che riguardano il contenuto proprio della legge di stabilità. Tale circostanza ha comportato la necessità di integrare i criteri di ammissibilità al disegno di legge di stabilità precedentemente enunciati¹³. E' stata dunque affermata - in esplicita analogia con quanto avvenuto nella precedente sessione di bilancio - l'ammissibilità di proposte emendative di carattere macroeconomico volte ad incidere sull'allocazione delle risorse al fine di assicurare gli equilibri finanziari, di salvaguardare le funzioni fondamentali dello Stato sociale e di orientare lo sviluppo dell'economia nazionale.

Il testo del disegno di legge di stabilità approvato dalla Camera dei deputati risulta quindi caratterizzato da una connotazione più

¹² Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 4 novembre 2010, pag. 12.

¹³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 11 novembre 2010, pagg. 17 e 18.

ampia di quella delineata dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, dal momento che contiene anche disposizioni per lo sviluppo dell'economia.

5.2. I criteri di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di stabilità per il 2011. La prima applicazione presso il Senato

Come di consueto, i criteri di ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio sono stati illustrati dal Presidente della Commissione bilancio prima dell'inizio dei lavori.

In primo luogo, sono state 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 della Decisione di finanza pubblica 2011-2013 con riferimento al saldo netto da finanziare, al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 196 del 2009 riguardo al contenuto del disegno di legge di stabilità, è stato esplicitato che non sarebbero stati ritenuti ammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari; emendamenti contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio oppure interventi di natura localistica o microsettoriale (articolo 11, comma 3, alinea, della legge n. 196 del 2009); 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. Restano ammissibili, in ogni caso, emendamenti introduttivi di norme già rientranti nel contenuto proprio della legge di stabilità, 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 g), della legge n. 196 del 2009), con le eccezioni più avanti riportate.

Per quanto riguarda le misure normative 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 (divieto di deleghe, di norme di carattere ordinamentale od organizzatorio oppure di natura localistica o microsettoriale). 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. Non sono ammesse norme di sostegno all'economia mediante nuove o maggiori spese. Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera l), della legge n. 196 del 2009, 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. Sono inammissibili gli emendamenti relativi alla materia di cui all'articolo 11, comma 3, lettera m), della legge 196 del 2009 (Patto di stabilità interno e Patto di convergenza), in contrasto con i requisiti di contenuto di cui al citato articolo 11, comma 3, alinea, della legge di contabilità.

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 saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti come quantificati nella relazione tecnica nonché nel prospetto riepilogativo di cui all'articolo 11, comma 4, della legge n. 196 del 2009, in relazione ai vari obiettivi e quindi considerando gli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento 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 di stabilità; non possono essere utilizzate per copertura variazioni nella stima delle entrate.

5.3. I limiti all'emendabilità del disegno di legge di bilancio

Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al bilancio, gli emendamenti stessi debbono essere riferiti al programma, che costituisce, in base alla legge n. 196 del 2009, la nuova unità elementare ai fini dell'approvazione parlamentare.

Si rammenta che la nuova classificazione funzionale introdotta formalmente dalla citata legge non prevede più, come unità elementare di voto, i cd. magro-aggregati (aggregati di spesa con caratteristiche omogenee sottostanti ai diversi programmi). Portando l'unità di voto dai macro-aggregati (che nel bilancio 2010 risultavano nell'ordine di diverse centinaia) ai programmi stessi (172 nel bilancio per il 2011), si è realizzata dunque una notevole contrazione del potere parlamentare di spostamento di risorse da una voce di spesa all'altra.

Trattandosi di seconda lettura, sono inammissibili, in base all'art. 129, comma 3, secondo periodo, del Regolamento del Senato, emendamenti al bilancio correlati a disposizioni del disegno di legge di stabilità.

In relazione a quest'ultimo profilo, si rileva che la "*ratio*" della citata disposizione regolamentare era connessa alla precedente struttura del bilancio, basata su migliaia di capitoli, ciascuno dei quali costituiva un'unità di voto a sé stante, il che rendeva facile individuare, nella Nota di variazioni, i casi in cui il capitolo fosse stato movimentato attraverso la legge finanziaria, in quanto non era inconsueto ad un capitolo corrispondeva una legge di spesa. Poiché, come ricordato, la normativa vigente prevede che l'unità di voto sia il programma, che costituisce un'entità di gran lunga più aggregata del capitolo e tale da corrispondere anche a numerose leggi di spesa, l'applicazione della citata disposizione regolamentare produce un effetto non voluto: un programma risulta infatti inemendabile in sede di bilancio (e quindi per le Commissioni di merito) ogniqualvolta una

delle numerose leggi riferita al singolo programma sia movimentata nella legge di stabilità.

Tale aspetto appare meritevole di considerazione, in relazione ad una eventuale modifica del Regolamento del Senato che tenga conto del nuovo contesto normativo in materia di contabilità.

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

Le tavole allegate di seguito, elaborate dal Governo, riportano, per ciascuno degli anni del triennio ed in termini di competenza, 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 variati per effetto del complesso della manovra di finanza pubblica.

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

La tavola 1 contiene un quadro riepilogativo riferito al triennio.

Gli emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare hanno comportato un miglioramento pari a 1.437 mln per il 2011, 200 mln per il 2012 e 191 mln per il 2013 con riferimento al risparmio pubblico, nonché, per quanto riguarda il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato, un miglioramento pari a 23 mln per il 2011, 191 mln per il 2012 e 190 mln per il 2013.

Le tavole 2, 3 e 4 presentano quadri di sintesi delle previsioni, in termini di competenza, suddivisi per anno.

NOTA DI VARIAZIONI 2011 - 2013 COMPETENZA

allegato 1

al netto delle regolazioni contabili e debitorie

(valori espressi in milioni di Euro)

| | DLB | | | MANOVRA DLF | | | EMENDAMENTI | | | BILANCIO INTEGRATO | | |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|--------------------|----------------|----------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 |
| ENTRATE | | | | | | | | | | | | |
| Tit. 1 | 414.315 | 437.171 | 455.910 | - | - | - | 71 | 152 | 29 | 414.386 | 437.323 | 455.939 |
| Tit. 2 | 31.557 | 31.679 | 32.713 | - | - | - | 3.183 | 706 | 756 | 34.740 | 32.385 | 33.469 |
| Tit. 3 | 1.077 | 1.081 | 1.087 | - | - | - | - | - | - | 1.077 | 1.081 | 1.087 |
| <i>Entrate finali</i> | 446.949 | 469.931 | 489.710 | - | - | - | 3.254 | 858 | 785 | 450.203 | 470.788 | 490.494 |
| SPESE | | | | | | | | | | | | |
| Tit. 1(netto interessi) | 362.696 | 361.882 | 365.777 | - 5 | - 5 | - 5 | 1.817 | 657 | 594 | 364.508 | 362.535 | 366.367 |
| <i>Interessi</i> | 84.243 | 89.897 | 93.586 | - | - | - | - | - | - | 84.243 | 89.897 | 93.586 |
| Tit. 2 | 39.662 | 37.418 | 35.003 | 1.015 | 3.000 | 9.500 | 1.414 | 9 | 1 | 42.091 | 40.427 | 44.503 |
| <i>Spese finali</i> | 486.601 | 489.197 | 494.366 | 1.010 | 2.995 | 9.495 | 3.231 | 666 | 595 | 490.843 | 492.859 | 504.456 |

Risultati differenziali

| | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|--------|--------|--------|---|---|---|-------|-----|-----|-----|--------|--------|
| Risparmio pubblico | -1.067 | 17.071 | 29.260 | 5 | 5 | 5 | 1.437 | 200 | 191 | 374 | 17.276 | 29.455 |
|--------------------|--------|--------|--------|---|---|---|-------|-----|-----|-----|--------|--------|

| | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|----|-----|-----|---------|---------|---------|
| Saldo netto da finanziare | -39.652 | -19.267 | -4.656 | -1.010 | -2.995 | -9.495 | 23 | 191 | 190 | -40.639 | -22.070 | -13.961 |
|---------------------------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|----|-----|-----|---------|---------|---------|

Al netto di regolazioni contabili e debitorie per:

| | | | | | | | | | | | | |
|---------|--------|--------|--------|---|---|---|---|---|---|--------|--------|--------|
| entrata | 30.445 | 29.542 | 29.672 | - | - | - | - | - | - | 30.445 | 29.542 | 29.672 |
| spesa | 41.751 | 32.874 | 32.822 | - | - | - | - | - | - | 41.751 | 32.874 | 32.822 |

| | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|----------|----------|----------|--------|--------|--------|----|-----|-----|----------|----------|----------|
| Ricorso al mercato | -260.943 | -271.093 | -230.153 | -1.010 | -2.995 | -9.495 | 23 | 191 | 190 | -261.931 | -273.897 | -239.458 |
|--------------------|----------|----------|----------|--------|--------|--------|----|-----|-----|----------|----------|----------|

Fonte: RGS

Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2011 - Competenza
 (al netto delle regolazioni contabili e debitorie)
 (in milioni di euro)

| | 2010 | 2011 | | | | | | | Bilancio integrato 2011 | |
|---|----------------|----------------|------------|--------------------|------------|------------|-----------|---------------|-------------------------|----------------|
| | Ass. to | L.V. | Emend. | Legge di stabilità | | | | | | Totale |
| | | DLB 2011 | DLB | Articolato | Tab. A e B | Tab. C | Tab. D | Tab. E | | |
| ENTRATE | | | | | | | | | | |
| <i>Tributarie</i> | 410.112 | 414.315 | | 71 | | | | 71 | 414.386 | |
| <i>Extratributarie</i> | 31.910 | 31.557 | | 3.183 | | | | 3.183 | 34.740 | |
| <i>Alien. e amm.to, ecc.</i> | 1.426 | 1.077 | | 0 | | | | 0 | 1.077 | |
| ENTRATE FINALI | 443.448 | 446.949 | | 3.254 | | | | 3.254 | 450.203 | |
| SPESE | | | | | | | | | | |
| <i>Spese correnti (netto interessi)</i> | 377.302 | 362.696 | -306 | 2.164 | 0 | -41 | -5 | 0 | 2.118 | 364.508 |
| <i>Interessi</i> | 74.162 | 84.243 | | 0 | | | | 0 | 84.243 | |
| <i>Spese Conto Capitale</i> | 46.739 | 39.662 | 306 | 1.101 | 0 | 5 | 0 | 1.017 | 2.123 | 42.091 |
| SPESE FINALI | 498.202 | 486.601 | 0 | 3.265 | 0 | -36 | -5 | 1.017 | 4.241 | 490.842 |
| Rimborso prestiti | 224.651 | 209.985 | | 0 | | | | 0 | 209.985 | |
| Risparmio pubblico | -9.442 | -1.067 | 306 | 1.090 | 0 | 41 | 5 | 0 | 1.136 | 375 |
| Saldo netto da finanziare | -54.755 | -39.652 | 0 | -11 | 0 | 36 | 5 | -1.017 | -987 | -40.639 |
| Ricorso al mercato | 284.673 | 260.943 | 0 | 11 | 0 | -36 | -5 | 1.017 | 987 | 261.930 |

Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2012 - Competenza

(al netto delle regolazioni contabili e debitorie)

(in milioni di euro)

| | 2010 | 2012 | | | | | | Bilancio integrato 2012 | |
|---|----------------|----------------|--------------------|-------------|-----------|-----------|---------------|-------------------------|----------------|
| | Ass. to | L.V. | Legge di stabilità | | | | | | |
| | | DLB 2012 | Articolato | Tab. A e B | Tab. C | Tab. D | Tab. E | | Totale |
| ENTRATE | | | | | | | | | |
| <i>Tributarie</i> | 410.112 | 437.171 | 152 | | | | 152 | 437.323 | |
| <i>Extratributarie</i> | 31.910 | 31.679 | 706 | | | | 706 | 32.385 | |
| <i>Alien. e amm.to, ecc.</i> | 1.426 | 1.081 | 0 | | | | 0 | 1.081 | |
| ENTRATE FINALI | 443.448 | 469.931 | 858 | | | | 858 | 470.788 | |
| SPESE | | | | | | | | | |
| <i>Spese correnti (netto interessi)</i> | 377.302 | 361.882 | 1.154 | -500 | 4 | -5 | 0 | 652 | 362.534 |
| <i>Interessi</i> | 74.162 | 89.897 | 0 | | | | 0 | 89.897 | |
| <i>Spese Conto Capitale</i> | 46.739 | 37.418 | 1 | 0 | 5 | 0 | 3.003 | 3.009 | 40.427 |
| SPESE FINALI | 498.202 | 489.197 | 1.155 | -500 | 9 | -5 | 3.003 | 3.661 | 492.858 |
| Rimborso prestiti | 224.651 | 248.495 | 0 | | | | 0 | 248.495 | |
| Risparmio pubblico | -9.442 | 17.071 | -296 | 500 | -4 | 5 | 0 | 205 | 17.276 |
| Saldo netto da finanziare | -54.755 | -19.266 | -297 | 500 | -9 | 5 | -3.003 | -2.804 | -22.070 |
| Ricorso al mercato | 284.673 | 271.093 | 297 | -500 | 9 | -5 | 3.003 | 2.804 | 273.897 |

Bilancio dello Stato - Quadro di sintesi previsioni 2013 - Competenza

(al netto delle regolazioni contabili e debitorie)

(in milioni di euro)

| | 2010 | 2013 | | | | | | Bilancio integrato 2013 | |
|---|----------------|----------------|--------------------|-------------|-----------|-----------|---------------|-------------------------|----------------|
| | Ass. to | L.V. | Legge di stabilità | | | | | | |
| | | DLB 2013 | Articolato | Tab. A e B | Tab. C | Tab. D | Tab. E | | Totale |
| ENTRATE | | | | | | | | | |
| <i>Tributarie</i> | 410.112 | 455.910 | 29 | | | | 29 | 455.939 | |
| <i>Extratributarie</i> | 31.910 | 32.713 | 756 | | | | 756 | 33.469 | |
| <i>Alien. e amm.to, ecc.</i> | 1.426 | 1.087 | 0 | | | | 0 | 1.087 | |
| ENTRATE FINALI | 443.448 | 489.710 | 785 | | | | 785 | 490.494 | |
| SPESE | | | | | | | | | |
| <i>Spese correnti (netto interessi)</i> | 377.302 | 365.777 | 1.089 | -500 | 5,5 | -5 | 0 | 589 | 366.366 |
| <i>Interessi</i> | 74.162 | 93.586 | 0 | | | | 0 | 93.586 | |
| <i>Spese Conto Capitale</i> | 46.739 | 35.003 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 9.500 | 9.501 | 44.504 |
| SPESE FINALI | 498.202 | 494.366 | 1.089 | -500 | 6 | -5 | 9.500 | 10.090 | 504.456 |
| Rimborso prestiti | 224.651 | 222.347 | 0 | | | | 0 | 222.347 | |
| Risparmio pubblico | -9.442 | 29.260 | -304 | 500 | -6 | 5 | 0 | 196 | 29.456 |
| Saldo netto da finanziare | -54.755 | -4.656 | -304 | 500 | -6 | 5 | -9.500 | -9.305 | -13.961 |
| Ricorso al mercato | 284.673 | 230.153 | 304 | -500 | 6 | -5 | 9.500 | 9.305 | 239.458 |

Fonte: RGS

ARCHIVIO PROCEDURALE

(ALLEGATI)

INDICE ALLEGATI

| | |
|--|---------|
| Allegato 1 – Disegno di legge "correlato" alla manovra di finanza pubblica 2011-2013 - Regime di ammissibilità degli emendamenti..... | pag. 29 |
| Allegato 2 – Maxiemendamento al disegno di legge "correlato" - Discussione della questione di fiducia | pag. 30 |
| Allegato 3 – DFP 2011-2013 (DOC. LVII, n. 3) - Risoluzione approvata il 19 ottobre 2010..... | pag. 40 |
| Allegato 4 – Mozione 1-00321 del 19 ottobre 2010 | pag. 44 |
| Allegato 5 – Camera dei deputati - Parere della Commissione bilancio sul ddl di stabilità per il 2011 | pag. 46 |
| Allegato 6 – Camera dei deputati - Commissione bilancio - Criteri per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio | pag. 49 |
| Allegato 7 – Camera dei deputati - Commissione bilancio - Criteri per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti al ddl di stabilità per il 2011 - Integrazione..... | pag. 54 |
| Allegato 8 – Senato della Repubblica - Parere della Commissione bilancio in merito alla copertura finanziaria del ddl di stabilità per il 2011 | pag. 56 |
| Allegato 9 – Senato della Repubblica - Comunicazioni del Presidente in merito alla copertura finanziaria del ddl di stabilità per il 2011 | pag. 58 |
| Allegato 10 - Senato della Repubblica - Commissione bilancio - Regime di ammissibilità degli emendamenti ai documenti di bilancio .. | pag. 64 |
| Allegato 11 – Senato della Repubblica - Commissione bilancio - Comitato tecnico per la valutazione delle conseguenze della riforma di contabilità in materia di regolamenti parlamentari | pag. 67 |
| Allegato 12 – Senato della Repubblica - Giunta per il Regolamento - Comunicazioni del Presidente sulle modifiche regolamentari conseguenti all'entrata in vigore della legge di riforma di contabilità ... | pag. 69 |

(omissis)

Il PRESIDENTE, dopo aver dichiarato conclusa la discussione generale, nel ricordare che il termine per gli emendamenti scade domani, venerdì 18 giugno, alle ore 13, informa di aver ricevuto una lettera del Presidente del Senato che fa seguito ad una lettera trasmessa dal Ministro per il rapporti con il Parlamento, nella quale, su indicazione del Ministro dell'economia e delle finanze, nell'evidenziare la stretta connessione funzionale del disegno di legge in esame con la manovra finanziaria per l'anno 2011, chiede di valutare l'opportunità di estendere al decreto-legge n. 78 del 2010, il medesimo regime speciale di emendabilità, già applicato in precedenti di analoga natura, e considerare tale disegno di legge correlato alla futura manovra di finanza pubblica. Fa quindi presente di essere favorevole ad accogliere l'indicazione del Ministro dell'economia e considerare pertanto il provvedimento in esame correlato, con la conseguenza che gli emendamenti privi di copertura, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, saranno considerati inammissibili anche ai fini della ripresentazione in Assemblea. Medesimo regime sarà quindi riservato ai nuovi emendamenti che saranno presentati all'Assemblea.

(omissis)

(*omissis*)

Seguito della discussione del disegno di legge:

(2228) Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (Relazione orale) (ore 16,37)

Discussione della questione di fiducia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 2228.

Ricordo che nella seduta antimeridiana il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento 1.10000, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge al nostro esame

Do la parola al presidente della 5^a Commissione, senatore Azzollini, perché riferisca all'Assemblea sui profili di copertura finanziaria dell'emendamento 1.10000, presentato dal Governo.

AZZOLLINI, *relatore*. Signora Presidente, preliminarmente devo riferire all'Assemblea e alla Presidenza la correzione di due piccoli errori formali (poi il Governo confermerà): dove si riformula la lettera *a*) del comma 6 dell'articolo 5, dopo le parole «pari ad un» la parola «quinto» è sostituita dalla parola «quarto», come si evince dalla correzione del Governo; all'articolo 52-*bis*, al primo comma, dopo le parole «ipoteca volontaria di» è inserita la parola «primo». Prego il Governo di dare conferma

in Aula di queste due piccole correzioni dopo la mia breve relazione e di sottoscriverle, come abbiamo fatto per un altro errore.

Detto questo relativamente agli errori formali, voglio riferire, signora Presidente, esattamente sugli esiti della Commissione.

Due sono state le questioni poste. Per un verso, l'apprezzata ed unanime coincidenza con il patto politico che era stato stretto in Commissione, visto che l'emendamento del Governo non ha affrontato nuove rilevanti questioni, prendendo a base il testo della Commissione, anzi ne ha espunto alcune piccole parti, introducendo soltanto due temi: il trattamento in servizio degli ambasciatori e l'assunzione di uditori giudiziari. Tranne che per questo, l'impianto della Commissione è stato confermato dall'emendamento sul quale il Governo ha posto la fiducia.

Per gli specifici profili di competenza, né i due elementi nuovi, né altri hanno dato grandi problemi (per la verità uno, l'assunzione di uditori giudiziari, non pone alcun problema, mentre l'altro, la proroga del trattamento in servizio degli ambasciatori, pone problemi di non grande rilievo). La Commissione ha ritenuto quindi, anche sotto il profilo della copertura, salvo una questione di cui dirò fra un momento, di esprimere un parere tutto sommato positivo anche sulle altre questioni, che essendo state abbondantemente affrontate in Commissione recano i rilievi eventualmente avanzati in quella sede.

L'unica questione sulla quale i colleghi dell'opposizione hanno espresso una ferma riserva sui profili di copertura, è quella relativa al Fondo unico giustizia, che non presentava problemi di carattere contenutistico: l'ampia discussione in Commissione verteva proprio sul punto della copertura, e si ritenne di espungere quella norma perché appariva al momento non coperta.

La norma è stata riproposta in modo identico in questo emendamento, né alla stessa è stata associata un'altra copertura: il Governo, cioè, ha sostanzialmente ritenuto di dover riproporre la norma, e senza copertura.

Per quel che mi riguarda posso solo osservare che, in effetti, il dibattito in Commissione andò esattamente nei termini posti quest'oggi, ed esattamente in quei termini il tutto è stato riproposto. È chiaro che il Governo aveva una posizione di carattere diverso, ma le cose stanno in questi termini.

È evidente che l'utilizzo del Fondo unico di giustizia non ha costituito sul piano del merito occasione di giudizio. Probabilmente è apprezzabile da parte di tutti, ma i colleghi dell'opposizione si sono soffermati esplicitamente su questo punto di copertura che ho richiamato, spero esattamente, nei termini esaminati dalla Commissione. Questo è quanto ho ritenuto di dover qui riferire.

Naturalmente sono state altresì rimodulate, per renderle più efficaci, una serie di coperture, che hanno riguardato altri punti del testo elaborato in Commissione, e sotto questo profilo sono in effetti più efficaci.

CASERO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASERO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signora Presidente, il Governo, confermando gli errori materiali già annunciati dal presidente Azzollini, ribadisce la sostituzione delle parole: «un quinto» con le altre: «un quarto» e che, con riferimento all'altra disposizione richiamata dal Presidente della Commissione bilancio, il testo corretto è «ipoteca volontaria di primo grado».

MORANDO (PD). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORANDO (PD). Signora Presidente, richiamo la Presidenza alla necessità di esaminare la questione che è stata posta dal Presidente della Commissione bilancio, esattamente nei termini in cui il Presidente della Commissione bilancio l'ha formulata.

Noi siamo in presenza, signora Presidente, di un comma inserito nel testo al nostro esame, precisamente all'articolo 6, comma 21-*quinquies*, che ad avviso dell'intera Commissione bilancio, e non dell'opposizione, avrebbe determinato problemi seri di corretta copertura finanziaria. Così la Commissione si era regolata in occasione della discussione in Commissione di un emendamento del relatore presentato a questo scopo, allorché la Commissione bilancio decise unanimemente di non procedere all'approvazione dell'emendamento in questione valutando appunto che esso determinasse problemi seri di corretta copertura finanziaria.

PRESIDENTE. Scusi, senatore Morando: stiamo parlando dei due errori materiali?

MORANDO (PD). Sicuramente no, signora Presidente. Stiamo parlando dell'articolo 6, comma 21-*quinquies*, che è esattamente l'oggetto della relazione fatta poco fa dal presidente Azzollini.

In epoche diverse, con Presidenti diversi, in presenza di relazioni di questo tipo del Presidente della Commissione bilancio, la Presidenza ha disposto, d'accordo col Governo, l'espunzione della parte di maxiemendamento in questione dal testo su cui avviare la discussione.

Voglio insistere perché si tratta di questione assai seria. Cosa dice questa norma? Altrimenti sembra che parliamo di cose formali che non hanno fondamento. Dice esattamente che possono essere venduti da parte dell'amministrazione dello Stato titoli sequestrati, e che i proventi della loro alienazione effettuata sul mercato debbono essere riversati immediatamente sul Fondo unico giustizia, che è un Fondo che finanzia direttamente le spese di giustizia.

Quindi, noi stiamo stabilendo che all'atto stesso di un sequestro, immediatamente può intervenire, se si tratta di bene mobile, e in questo caso di titoli, una vendita da parte della pubblica amministrazione – fin qui

nulla di male – e che i proventi della vendita vengono messi nel Fondo unico giustizia. Nel momento in cui stanno là, quei proventi danno luogo immediatamente a spesa, ma i titoli sequestrati possono essere, così come sono stati sequestrati, oggetto di dissequestro. Dal punto di vista della loro classificazione, come dobbiamo considerare quei proventi che derivano dalla vendita del titolo sequestrato in prima istanza? Li dobbiamo classificare come debito.

La domanda che si pone è molto semplice: si può coprire un'innovazione legislativa aumentando il debito sul debito? Naturalmente la risposta è no, e, a mio giudizio, si pone un serio problema di rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione a proposito di questa norma, e quindi le chiedo formalmente, prima di cominciare la discussione, di espungere o, meglio, di concordare con il Governo – espungere non è un'espressione corretta – l'espunzione dal testo di questo comma, che è assolutamente indispensabile giacché non è stato oggetto di contesa, come il presidente Azzollini ha appena riferito, in Commissione bilancio, in occasione della discussione di analogo emendamento, che esso determinasse un onere non correttamente coperto.

CASERO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASERO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signora Presidente, di questo tema si è già parlato in Commissione, e già il Governo aveva ipotizzato e presentato un'analisi di questi Fondi, dicendo che innanzitutto il rapporto statistico fra quanto sequestrato e quanto confiscato permette di poter agire su questi Fondi. In più, la capienza di questi Fondi è particolarmente ampia, così ampia che l'eventuale importo che dovesse essere retrocesso a fronte di una mancata confisca di quanto viene sequestrato per la parte percentuale che rientra nel Fondo unico giustizia non determina il rischio che è stato paventato in questo momento dal senatore Morando.

MORANDO (*PD*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORANDO (*PD*). Signora Presidente, io non sollevo nessun problema riguardo a nessun rischio. Le leggo, così almeno è chiaro, cosa ha scritto il Servizio del bilancio, e non Enrico Morando, bieco oppositore, a proposito di questo comma: «Al riguardo, andrebbe valutato un eventuale impatto sui saldi di finanza pubblica legato alle incertezze circa il trattamento contabile delle entrate rivenienti dall'alienazione in discorso secondo le regole di SEC95. Tenuto conto, infatti, dell'incerta titolarità giuridica dei cespiti in questione, qualora tali entrate non potessero essere

imputate al conto economico della PA o lo fossero con un disallineamento temporale verrebbero registrate solo le uscite legate all'utilizzo dei proventi con conseguente aggravio dell'indebitamento».

Non è un'opinione, è un fatto: questo comma così com'è non può stare in un provvedimento che voglia rispettare l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

PRESIDENTE. Senatore Morando, capisco perfettamente, però il Presidente della Commissione bilancio non ha fatto nessuna proposta di espungere alcunchè.

MORANDO (PD). Il presidente Azzollini le ha detto che su questo punto eravamo giunti, tutti d'accordo, esattamente a queste conclusioni.

PRESIDENTE. C'erano delle perplessità.

MORANDO (PD). Mi perdoni: il Presidente della Commissione bilancio ha appena riferito che questo identico testo è stato presentato come emendamento alla Commissione bilancio e che questa unanimemente lo ha dichiarato recante problemi di copertura. La Commissione non l'ha approvato per questo motivo e non perché non era d'accordo nel merito.

Il Presidente della Commissione bilancio ha riferito di questa circostanza che dimostra come, anche se svolgiamo due ruoli differenti, il che ci consente di avere toni leggermente diversi, la sostanza è perfettamente condivisa.

PRESIDENTE. Senatore Morando, intendo sottoporre la questione al presidente Schifani.

Sospendo pertanto brevemente la seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 16,50, è ripresa alle ore 17,11).

Onorevoli colleghi, la Presidenza ha riferito al presidente Schifani sulla questione sollevata dal senatore Morando. Il Governo ha comunicato al Presidente del Senato che, alla luce della relazione del presidente Azzollini sui lavori odierni della Commissione e pur prendendo atto delle osservazioni avanzate in Aula dal senatore Morando, intende mantenere il testo sul quale ha posto la questione di fiducia. La Presidenza non può che prenderne atto.

Dichiaro pertanto aperta la discussione sulla questione di fiducia.

È iscritto a parlare il senatore Morando. Ne ha facoltà.

MORANDO (PD). Peccato! Viene annullata, grazie al presidente Schifani, anche l'unica innovazione che avevamo introdotto per questa occasione. Ricordo che il presidente Pera e il presidente Marini hanno sem-

pre rispettato questo principio. Il presidente Schifani lo viola: evidentemente avrà valutato che per il decoro del Senato è meglio così.

Signora Presidente, quello che abbiamo avuto di fronte in questo mese di confronto in Commissione bilancio è un Governo paralizzato dalla paura: paura della sua maggioranza, innanzitutto. Il Governo ha scelto di esorcizzare questa paura premiando le spinte corporative e penalizzando le istanze di cambiamento e di riforma, che pure nella maggioranza sono assai vivaci: il salvacondotto per gli splafonatori delle quote latte, sì; l'autonoma partecipazione – mi rivolgo, in particolare, ai colleghi della Lega Nord – del Comune di Milano al pari di quello di Roma al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, no. Altro che sindacato del territorio, signora Presidente: in questo caso, il sindacato che viene alla memoria è piuttosto quello di Jimmy Hoffa!

In secondo luogo, vi è la paura di un confronto aperto con l'opposizione. Anche in questo caso il Governo ha scelto di accogliere qualche proposta di aggiustamento ai margini delle misure di risparmio, ma si è sottratto al confronto vero su scelte vere di cambiamento. Il ripristino – udite, udite! – dei riposi compensativi dei dipendenti pubblici (generali, colonnelli e così via) per la partecipazione ai convegni, sì; la riduzione strutturale del prelievo IRPEF sulla quota di salario da contrattazione di secondo livello, quella no. Con tanti saluti agli operai di Pomigliano che rischiano del loro e hanno approvato il recente accordo!

Vi è anche la paura del Paese e delle istanze più innovative che in esso si agitano: la riforma del trattamento fiscale degli affitti pagati e percepiti per favorire la mobilità dei fattori sul territorio e combattere l'economia sommersa, no; il rinnovo della detrazione del 55 per cento per gli investimenti delle famiglie in risparmio energetico, no; la ripubblicizzazione – mi rivolgo al senatore Dini – dei segmenti della filiera produttiva di energia elettrica, quella sì.

In quarto luogo, vi è la paura della trasparenza, anche là dove – come sulla tenuta e la gestione dei conti pubblici – essa rappresenta un bene pubblico fondamentale per un Paese che ha il terzo debito pubblico del mondo. Perché – abbiamo detto – non utilizzare l'occasione dello scioglimento dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE) per mettere le brillanti risorse intellettuali di cui questo istituto è ricco a disposizione di quelle intese tra Presidente della Camera e Presidente del Senato, previste dalla legge di contabilità, che possono costituire il primo passo per la costruzione anche in Italia di quell'Ufficio del bilancio del Parlamento che è indispensabile per garantire a tutti la credibilità e l'affidabilità dei nostri dati di finanza pubblica e al tempo stesso per realizzare un salto di qualità nel lavoro parlamentare, soprattutto in vista dell'attuazione della legge sul federalismo fiscale?

La risposta purtroppo è sempre la stessa. Solo un Governo forte e autorevole, quale il Governo italiano sa ormai di non essere, può rinunciare al monopolio della conoscenza in nome di un bene pubblico superiore. Solo chi è forte per sé e in sé, e si sente forte, è in grado di rinunciare al monopolio della conoscenza, in nome della costruzione di un sog-

getto che possa dargli credibilmente torto, garantendo a tutti gli operatori, a tutti i soggetti, a tutti gli osservatori internazionali l'affidabilità e la credibilità dei conti pubblici.

Se qualcuno pensa che io stia esagerando, vada a rileggersi i resoconti della Commissione bilancio: sono resoconti sommari, e dunque non ci vuole nemmeno molto tempo. Il Governo risulta silente su ogni questione, con l'aria di chi non sa o non può dire; la maggioranza parla solo per bocca del relatore, oppure illustra con autorevolissimi suoi esponenti emendamenti che, se approvati, disegnerebbero una manovra totalmente altra rispetto a quella del Governo; soluzioni e interventi – ho già fatto qualche esempio in proposito – che sono parte essenziale del programma del Popolo della Libertà che, proposti al voto dall'opposizione, vengono respinti con il solo argomento che non sarebbe questa la sede giusta per la loro soluzione, salvo poi concludere che questa sede è perfettamente ospitale per interventi di cui non si è mai discusso in precedenza e che non hanno alcuna influenza significativa sui caratteri e sulla dimensione della manovra.

Questa paura che caratterizza il Governo compromette le *chance* del Paese, delude le sue energie migliori e per questa via affievolisce la speranza e la fiducia, i veri motori del cambiamento del Paese. Il Paese avrebbe bisogno della sua migliore politica, da entrambi i lati dello schieramento, per essere protagonista della riscrittura integrale della Costituzione materiale dell'Unione europea, che ci sarà nei prossimi mesi, che noi vi partecipiamo o no. Il Paese avrebbe bisogno della sua migliore politica da entrambi i lati dello schieramento per essere guidato nella difficile azione di superamento dei due pesi che ne ostacolano la corsa: il debito pubblico troppo elevato e nuovamente crescente, a causa dell'azzerramento dell'avanzo primario, che ci eravamo impegnati a mantenere sopra il 3 per cento per tutti gli anni successivi all'ingresso nell'euro, e la produttività dei fattori e del lavoro, in crescita stentata ininterrottamente da 15 anni.

La politica dal lato del centrodestra risponde però al Paese con lo spettacolo di Ministri nominati al solo scopo di evitare di comparire in processi in cui sono imputati; con la corruzione predatoria che invade anche il segmento più nobile e popolare della nostra pubblica amministrazione, ovvero la Protezione civile; con cene che – anche previo il coinvolgimento di autorità morali e di garanzia, la cui autonomia è parte essenziale del capitale di credibilità del Paese – pretendono di sostituire la trasparente iniziativa politica per affrontare le difficoltà della maggioranza uscita vittoriosa dal voto degli italiani sotto la *leadership* di Silvio Berlusconi; con la manovra opaca della «politichetta» di palazzo.

Il Gruppo del Partito Democratico in Commissione bilancio ha prima delineato nelle sue linee essenziali, nella discussione generale, e poi tradotto in una ventina di emendamenti fondamentali – quelli che contano davvero – una linea di intervento sui problemi del Paese tanto rigorosa nell'aggiustamento dei conti quanto coraggiosa nella promozione del cambiamento necessario per rilanciare la qualità e la quantità dello sviluppo. È

un altro discorso al Paese, fondato su quattro capisaldi essenziali, che qui posso solo richiamare per cenni.

In primo luogo, diciamo sì a una maggiore disciplina fiscale dei bilanci nazionali degli Stati membri, secondo il modello proposto dal Governo tedesco, a patto che quest'ultimo accetti di costruire contestualmente sedi e strumenti europei per una politica fiscale, economica e di gestione del debito pubblico.

Se accettassimo la proposta della Germania di maggiore rigore fiscale sui singoli Stati nazionali, fino al limite dell'introduzione in Costituzione o tramite il Patto di stabilità di vincoli numerici al *deficit* in rapporto al prodotto, senza prevedere tali strumenti, cioè senza accompagnare questa misura di rigore fiscale – che si può accettare nei nostri bilanci – con la costruzione di sedi per la politica di bilancio, per la politica economica, per quella di gestione del debito pubblico di tipo europeo, il sistema europeo si troverebbe ad affrontare la competizione globale come il pugile che affronta l'incontro valido per il titolo mondiale facendosi legare una mano dietro la schiena. Sarebbe inaccettabile, ed è incredibile e malinconico dover constatare che una grande Nazione come la Germania è oggi diretta da un Governo e da un *premier* che non ha la generosità e la visione dei grandi Kohl, dei grandi Schröder, che hanno saputo cambiare quel Paese in nome dell'eupeismo.

In secondo luogo, la corsa sfrenata della spesa corrente primaria della pubblica amministrazione va assolutamente fermata: subito, costi quel che costi. Essa, infatti, è all'origine sia dei problemi di efficienza del Paese (spendiamo come e più di altri per assicurarci prestazioni essenziali al buon funzionamento dell'economia, come giustizia, sicurezza, ordine pubblico, ma otteniamo molto meno degli altri) sia degli abissi di disuguaglianza che lo caratterizzano. In Italia, con una spesa sociale attorno al 25 per cento del prodotto, noi riusciamo a ridurre la vulnerabilità sociale solo del 53 per cento; in Francia, con una spesa sociale di due soli punti superiori, la vulnerabilità sociale viene abbattuta del 70 per cento: 17 punti in più!

Ora, noi abbiamo dimostrato che c'è un altro modo rispetto a quello scelto dal Governo per abbattere la spesa corrente: uscire dal ristretto ambito della spesa rimodulabile, aggredire il 100 per cento della spesa con revisione sistematica, valutazione dei risultati, definizione di precisi obiettivi di medio-lungo periodo su basi comparative, responsabilizzazione dei dirigenti politici e amministrativi, premi per chi merita e durissime penalizzazioni per chi non è capace di fare il suo mestiere. Senza guardare in faccia nessuno, prefetti o non prefetti, e senza accettare ricatti da nessuno.

In terzo luogo, bisogna restituire ai contribuenti leali almeno metà del gettito riveniente dalla lotta all'evasione fiscale, scegliendo tra i contribuenti secondo il punto di vista di chi vuole al tempo stesso più efficienza, più libertà e più eguaglianza. Giù le aliquote IRPEF sui redditi da lavoro delle donne, e giù di parecchio: secondo me è la migliore delle scelte possibili a questo proposito.

In quarto luogo, è necessario procedere all'apertura dei mercati chiusi per fare posto alla concorrenza e al merito, senza il quale i nostri giovani hanno un destino privo di futuro e di dignità, e perseguire l'alleviamento del peso soffocante della burocrazia sotto il quale perisce nella competizione internazionale una parte importante delle nostre imprese. Anche su questi aspetti abbiamo sfidato il Governo e la maggioranza a fare finalmente sul serio, a puntare al bersaglio grosso, a cercare di agguantare una volta tanto l'arrosto, non accontentandosi del profumo.

Si proceda poi alla separazione proprietaria immediata di Rete Gas da ENI e all'autocertificazione garantita da agenzie private per i rapporti fra imprese piccole e medie e pubblica amministrazione. Il Governo e la maggioranza ci hanno proposto un importante dibattito sull'articolo 41 della Costituzione. Campa cavallo!

Questa è la politica di bilancio ed economica che il Partito Democratico ha proposto nel corso di questo dibattito, come dimostrano gli emendamenti che abbiamo presentato, e di cui tutti si possono rendere conto. Altro che muro di no e rifiuto del rigore fiscale di cui parla il Presidente del Consiglio! Distorcere il senso delle proposte dell'avversario è sempre – sempre – segno di debolezza, e il Presidente del Consiglio oggi, purtroppo per il Paese, è molto debole.

Noi abbiamo detto che una manovra è necessaria, che la correzione netta di 25 miliardi – 15 da minori spese e 10 da maggiori entrate – è sostanzialmente corretta. Abbiamo però aggiunto che essa è gravemente insufficiente per il rilancio delle nostre capacità competitive e per garantire un adeguato livello di coesione sociale in un Paese che, tra quelli dell'OCSE – 30 Paesi, tra cui Turchia e Messico, per citare Paesi che non sono esattamente molto sviluppati – si colloca per livello di disuguaglianza al quinto posto, preceduto soltanto dalla Polonia, dal Messico, dalla Turchia e dagli Stati Uniti d'America. Poi veniamo noi, un grande Paese che sta nell'Europa, dove c'è il modello sociale europeo. Per livelli di disuguaglianza siamo *recordmen* non solo in Europa, ma tendenzialmente tra i Paesi sviluppati nel mondo.

Per questo, abbiamo proposto di portare la manovra lorda a 30 miliardi, con altri 5 miliardi di risparmi realizzati secondo quel metodo di intervento che ho prima descritto. Abbiamo poi proposto di usare i 5 miliardi rivenienti da questa operazione per ridurre, esattamente della stessa cifra, la pressione fiscale sui contribuenti leali. Abbiamo inoltre avanzato la proposta della riduzione dell'IRPEF sul reddito da lavoro delle donne, che ha come alternativa praticabile, se la maggioranza avesse scelto questa strada, l'eliminazione del 50 per cento del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP. Voi nella campagna elettorale, signor Sottosegretario, avete proposto di abolire l'IRAP: sapevate di prendere in giro gli italiani. Noi in questa manovra vi abbiamo dato la possibilità di fare, non la cosa assurda che avete proposto, ma una cosa seria, cioè ridurre in maniera significativa la componente costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP.

Il Governo ha detto no su tutto e si è chiuso a riccio. Chiede fiducia per sé, ma così facendo, purtroppo, toglie fiducia in se stesso al Paese. Noi voteremo no. (*Applausi dal Gruppo PD e del senatore Mascitelli*).

(omissis)

Risoluzione approvata il 19 ottobre 2010

Senato della Repubblica

- 92 -

XVI LEGISLATURA

440^a Seduta

ASSEMBLEA - ALLEGATO A

19 ottobre 2010

(6-00041) (14 ottobre 2010) n. 5

GASPARRI, BRICOLO, VIESPOLI

Approvata nel testo emendato. Votata per prima, ai sensi dell'art. 125-bis, comma 4, del Regolamento.

Il Senato,

esaminato lo schema della Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013,

considerato che:

il medesimo schema viene quest'anno presentato per la prima volta in sostituzione del Documento di programmazione economico e finanziaria ai sensi dell'articolo 10 della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009);

tale documento è anche l'ultimo nel suo genere perché la revisione del Patto di stabilità europeo imporrà una diversa articolazione del processo di programmazione economica e finanziaria;

l'avvio, a partire da gennaio 2011, del cosiddetto «Semestre europeo», ed i nuovi documenti politico-contabili previsti in tale ambito (*Stability program, National Reform Program*), che dovranno essere presentati da ciascun Paese prima della fine dell'anno, assumeranno, una centralità politica assoluta. Sarà conseguentemente all'interno di questo nuovo schema europeo che si concentrerà la discussione sulla politica economica;

il mutare del quadro di riferimento europeo dovrà, inoltre, comportare in tempi rapidi una riforma della recente legge n. 196 del 2009, per coordinare la nuova «sessione di bilancio europea» all'articolato processo di definizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e di ripartizione degli stessi tra i livelli territoriali e i settori della pubblica amministrazione (amministrazione centrale, locale e enti di previdenza), nonché di individuazione delle misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi;

l'attuazione del «semestre europeo» dovrà prevedere un tempestivo coinvolgimento del Parlamento nelle diverse fasi di formazione dei documenti da presentare in sede europea, in linea con gli orientamenti emersi in ambito europeo dove è stata evidenziata l'esigenza di «associare strettamente e in una fase precoce i Parlamenti nazionali al processo del semestre europeo e (di) rafforzare il dialogo con il Parlamento europeo»;

in questo nuovo sistema legislativo, nel contesto di una crisi drammatica come quella di primavera, innescata dal caso della Grecia, nell'interesse del Paese il Governo ha ritenuto di dover anticipare all'inizio dell'estate la manovra triennale di finanza pubblica per gli anni 2011-2013; in questi termini, il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, ha consentito di mettere in sicurezza i conti pubblici e di tracciare una linea di rientro per deficit e debito accettata in sede europea; questa azione di governo è risultata ed è in linea con gli impegni politici indicati per il 2010 nella Relazione unificata sull'economia e la

finanza pubblica (RUEF), presentata in Parlamento il 6 maggio scorso, e con la stessa «Raccomandazione» definita per l'Italia nell'ambito della procedura europea di disavanzo eccessivo;

l'azione di Governo, nel corso della crisi, ha inteso garantire condizioni di stabilità per la finanza pubblica. In particolare, il Governo ha agito al fine di salvaguardare il sistema creditizio e il risparmio delle famiglie, sostenere i redditi e i consumi, estendere e rifinanziare gli ammortizzatori sociali, potenziare ed accelerare gli investimenti pubblici e incentivare gli investimenti privati;

in conseguenza dell'aggravarsi della crisi finanziaria, il Governo, di concerto con i Paesi dell'Unione europea, ha fronteggiato la recessione sia con misure a supporto del settore finanziario, al fine di promuovere l'erogazione del credito a famiglie e imprese, sia di stimolo fiscale, in un quadro di compatibilità finanziaria collegato ai vincoli europei;

lo schema della Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 recepisce tutti gli effetti del richiamato decreto-legge n. 78 del 2010, che conferma gli obiettivi indicati della RUEF;

lo schema della Decisione di finanza pubblica si propone, pertanto, in coerenza con gli impegni assunti in sede europea, di mantenere il controllo sul disavanzo pubblico attraverso una rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica, con particolare riferimento a quella corrente primaria;

l'approvazione dei decreti attuativi della legge sul federalismo fiscale comporterà un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati;

il processo federale garantirà la stabilità finanziaria, in coerenza con i nuovi meccanismi dell'area euro e le nuove regole del patto rafforzato di stabilità e crescita europeo, e sarà l'unico strumento legislativo idoneo a superare le anomalie di funzionamento e le inefficienze di spesa prodotte dall'attuale sistema di fiscalità delle autonomie territoriali,

impegna il Governo:

quanto agli obiettivi della manovra di finanza pubblica relativa agli anni 2011-2013: a portare avanti con determinazione gli obiettivi e le linee di azione indicati nel DFP per gli anni 2011-2013,

ed in particolare:

a proseguire nell'azione di contrasto della crisi economica e di stimolo all'economia reale;

a contenere il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, in ossequio alle nuove norme del Patto di stabilità europeo, al 119,2 per cento per il 2011, al 117,5 per cento per il 2012 e al 115,2 per cento nel 2013;

a contenere l'indebitamento netto rispetto al PIL al livello del 5 per cento nel 2010, del 3,9 per cento nel 2011, in modo da raggiungere

valori del 2,7 per cento nel 2012 e del 2,2 per cento nel 2013, al di sotto quindi della soglia del 3 per cento fissata in sede europea;

a migliorare progressivamente l'indebitamento netto al netto degli interessi in ragione del PIL, portandolo quindi ad un valore positivo pari allo 0,8 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012 e al 2,6 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 41,9 miliardi di euro per il 2011, a 22,8 miliardi di euro per il 2012 e a 15 miliardi di euro per il 2013;

a ridurre gradualmente il saldo di cassa del settore pubblico portandolo al -4 per cento del PIL nel 2011, al -2,6 per cento nel 2012 e al -1,9 per cento nel 2013;

a ridurre gradualmente il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo a -63,1 miliardi nel 2011, -41,4 miliardi nel 2012 e -32,1 miliardi nel 2013;

a proseguire il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale al fine di migliorare le entrate al bilancio dello Stato;

a completare l'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 avviare una graduale riduzione della pressione fiscale;

a riformare il sistema fiscale italiano al fine di renderlo più efficiente e trasparente, tenendo conto delle esigenze e delle compatibilità di bilancio pubblico;

ad approvare un piano di rilancio per il Mezzogiorno d'Italia al fine di completare le opere strategiche per l'infrastrutturazione del Paese, valutando anche, in un quadro di compatibilità con i limiti di bilancio, le indicazioni fornite nei pareri formulati dalle Commissioni lavori pubblici e ambiente, ed individuare zone a burocrazia zero per nuove imprese, come strumento di contrasto alla disoccupazione;

a continuare la lotta contro il lavoro irregolare per favorire l'occupazione dei giovani;

a continuare ad impegnarsi nella tutela del *made in Italy* in tutte le sue declinazioni, dal tessile all'agroalimentare, e reclamare una maggiore tutela da parte dell'UE per la via europea al «fare impresa» nel rispetto dei lavoratori, dell'ambiente, della sicurezza, della salute adottando adeguate misure di contrasto della concorrenza sleale di coloro i quali, nella produzione, nel commercio nella finanza, non rispettano gli stessi valori.

EMENDAMENTO 5.3 E SEGUENTI
ALLA PROPOSTA DI RISOLUZIONE 6-00041 (N. 5)

(omissis)

(6-00041) 5.3 (testo 2)

POLI BORTONE, PISTORIO, D'ALIA, SERRA, DE LUCA, GASPARRI

Approvato

Dopo il quart'ultimo capoverso, inserire il seguente: «a dare seguito alla puntuale applicazione del punto 5 del programma di Governo, il piano straordinario per il Sud che, nel recente intervento sulla crisi, il Presidente del Consiglio si è solennemente impegnato a realizzare, a partire dalle infrastrutture e dalla fiscalità di vantaggio;».

(omissis)

FINOCCHIARO, ZANDA, LATORRE, CASSON, CECCANTI, DONAGGIO, GASBARRI, GIARETTA, D'ALIA, BIANCHI, LEGNINI, PEGORER, INCOSTANTE. – Il Senato,

premessi che:

il comma 4 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» afferma: «Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione»;

il comma 2 dell'art. 7 della medesima legge afferma tra l'altro: «Gli strumenti della programmazione sono: a) la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno; b) lo schema di Decisione di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; c) il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa da inviare alle Camere; d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno»;

il comma 1 dell'art. 10 della medesima legge afferma infine che: «La Decisione di finanza pubblica, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari, contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e definisce gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale. Essa, inoltre, aggiorna le previsioni per l'anno in corso»;

in assenza della previa deliberazione del Senato sulla Decisione di finanza pubblica, necessaria per le finalità prima ricordate, il Consiglio dei ministri n. 110 del 14 ottobre 2010 ha approvato il disegno di legge di stabilità per il triennio 2011-2013, eludendo così il prescritto preventivo indirizzo parlamentare, funzionale e necessario ai provvedimenti successivi;

il conflitto di attribuzione (al pari di quanto venne affermato dalla Corte costituzionale in ordine ai decreti-legge, nella sentenza n. 161 del 1995) è l'unico strumento per affermare e preservare tempestivamente la competenza attribuita alle Camere;

nessuno degli argomenti in astratto opponibili a tale tipo di conflitto sarebbe convincente. Il fatto che si tratti della violazione non immediata della Costituzione, ma mediata attraverso una norma autoqualificata come «principio fondamentale» rientra assolutamente nella regolarità come affermato dalla decisione della Corte costituzionale n. 27/1996 che parla di definizione della competenza costituzionale che «può in concreto risultare dall'attuazione che le norme costituzionali abbiano trovato in norme primarie, che con le prime facciano sistema». Il dato per il quale il ritardo dell'organo chiamato ad agire per primo, il Parlamento, legitti-

merebbe comunque l'intervento di un organo del tutto diverso e separato, il Governo, ignora il dato per il quale in una forma di Governo parlamentare il potere esecutivo è sempre «emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo» (Elia). Il fatto che si tratti di un disegno di legge e non di un atto avente già forza di legge non è dirimente, dato che ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953 è ammesso ricorso persino in relazione a meri comportamenti, vevoli in quanto tali giacché, come ha scritto Lucifredi, l'istituto dei conflitti «garantisce la consuetudine democratica, evitando la persistente invasione di un potere nella sfera di attribuzione degli altri e la formazione di quelle situazioni di predominio di fatto che, per lunga consuetudine, diventano anche di diritto, le quali turbano l'equilibrio armonico dello Stato democratico ed aprono la via alla dittatura»;

inoltre, nel caso di specie (disegno di legge di stabilità), si tratta di un'iniziativa legislativa qualificata dalla indicazione *ex lege* dell'autore, il Governo, dai termini imposti dalla legge per la sua proposizione alle Camere e dalla stessa cornice costituzionale in cui si colloca, *ex artt.* 81 e 117 della Costituzione;

secondo la Corte costituzionale (ordinanza n. 334 del 2008) «non è dubbia la legittimazione attiva di ciascun ramo del Parlamento a difendere le attribuzioni costituzionali che gli spettino, quand'anche esercitate congiuntamente»;

il Senato impegna la Presidenza ad attivare gli adempimenti necessari per promuovere conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale contro il Governo per lesione del potere legislativo con la presentazione di un disegno di legge illegittimo che viola la legge 31 dicembre 2009, n. 196.

(1-00321)

Martedì 19 ottobre 2010

— 72 —

Commissione V

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 120,
COMMA 2, DEL REGOLAMENTO**

*Martedì 19 ottobre 2010. — Presidenza
del presidente Giancarlo GIORGETTI. —
Interviene il vice ministro dell'economia e
delle finanze Giuseppe Vegas.*

La seduta comincia alle 19.30.

Legge di stabilità 2011.

C. 3778 Governo.

*(Esame per la verifica del contenuto pro-
prio del disegno di legge e conclusione).*

(omissis)

(omissis)

(omissis)

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, formula quindi la seguente proposta di parere:

«La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, il disegno di legge recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011);

considerato che il disegno di legge reca esclusivamente disposizioni riconducibili al contenuto proprio del disegno di legge di stabilità, ai sensi dell'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, volte, in particolare a:

a) fissare gli obiettivi dei saldi del bilancio dello Stato;

b) modificare la misura dei trasferimenti dovuta dallo Stato alle gestioni previdenziali;

c) introdurre una disciplina attuativa delle disposizioni in materia di riduzione dei trasferimenti alle regioni, di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010;

d) subordinare l'erogazione delle risorse destinate a Trenitalia Spa e a

Ferrovie dello Stato Spa all'adozione di misure di razionalizzazione e di efficientamento;

e) stabilire gli importi da iscrivere nelle tabelle allegate;

considerato che le limitazioni di contenuto del disegno di legge di stabilità rilevano anche con riferimento alle eventuali modifiche che potranno essere apportate al testo del disegno di legge governativo nel corso dell'esame parlamentare, per cui dovranno considerarsi inammissibili per estraneità di materia le proposte emendative che non rispondano alle previsioni dell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009;

rilevato che, alla luce della disciplina in materia di contenuto proprio, la legge di stabilità dovrebbe ricomprendere tutte le disposizioni utili a definire il quadro di riferimento finanziario, ivi inclusa la determinazione, attraverso le apposite tabelle, delle risorse destinate ad assicurare la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi da approvare successivamente;

rilevato, per quanto concerne i profili finanziari, che:

a) agli oneri di parte corrente derivanti dalle disposizioni contenute nel disegno di legge si fa fronte mediante le minori spese determinate dal medesimo disegno di legge, in conformità a quanto richiesto dall'articolo 11, comma 6, della legge di contabilità e finanza pubblica;

b) dal prospetto di copertura recato dal disegno di legge risulta che, nel complesso, per effetto del definanziamento previsto dalla tabella D, i mezzi di copertura eccedono gli oneri di natura corrente di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013;

RITIENE

1) che le disposizioni contenute nel disegno di legge recante disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) sono riconducibili al contenuto proprio della legge di stabilità, come determinato dalla legislazione vigente;

2) che il disegno di legge recante disposizioni per la formazione del bilan-

cio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) risulti conforme alle disposizioni in materia di copertura finanziaria stabiliti dalla vigente disciplina contabile.»

La seduta termina alle 20.05.

(omissis)

(omissis)

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, considerato che la manovra di bilancio per gli anni 2011-2013 è la prima manovra alla quale si applicheranno le disposizioni della nuova legge di contabilità e finanza

pubblica relative al contenuto del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio, ritiene utile procedere già in questa fase all'illustrazione dei criteri sulla base dei quali verrà effettuata la valutazione di ammissibilità delle proposte emendative.

In particolare, nel segnalare che la Commissione bilancio esaminerà per la prima volta il disegno di legge di stabilità, predisposto in conformità all'articolo 11 della legge n. 196 del 2009, ricorda preliminarmente che la Giunta per il Regolamento, il 14 luglio 2010, ha espresso un parere in merito agli adeguamenti regolamentari conseguenti alla legge n. 196 del 2009, di contabilità e finanza pubblica, stabilendo, in particolare, che il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio siano esaminati secondo la procedura stabilita dagli articoli da 119 a 123 del Regolamento, fatta salva la necessità di rideterminare, alla luce delle previsioni della legge n. 196, la durata della sessione di bilancio in 30 giorni, sia in prima che in seconda lettura. Osserva che il contenuto proprio della legge di stabilità, come disciplinata dal predetto articolo 11, corrisponde in massima parte al contenuto proprio della legge finanziaria individuato dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, ed ulteriormente delimitato dall'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 circoscritta alla legge finanziaria per il 2009, è stata estesa alla legge finanziaria del 2010 dall'articolo 23, comma 21-*ter*, del decreto-legge n. 78 del 2009. Rileva che tali modifiche, introdotte in via sperimentale, sono state consolidate e perfezionate dall'articolo 11 della legge n. 196 del 2009. Sottolinea che, di conseguenza, la legge di stabilità 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 vigenti; 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 norme che comportino aumenti di entrate o riduzioni di spese, restando escluse quelle a carattere ordinamentale o organizzatorio; introdurre misure correttive degli effetti finanziari di altre leggi; prevedere norme necessarie per l'attuazione del patto di stabilità interno, nonché norme volte a realizzare il patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009; stabilire gli importi da iscrivere nelle tabelle allegate alla legge di stabilità volti a finanziare nuovi interventi legislativi o a definanziare o a rimodulare gli stanziamenti, con riferimento a leggi pluriennali vigenti recanti spese in conto capitale.

Sottolinea come la legge di stabilità non possa, invece, contenere norme di delega o di carattere ordinamentale o organizzatorio, né prevedere interventi di natura microsettoriale o localistica. Rileva che da tale complessiva disciplina si evince che non possono ritenersi riconducibili al contenuto proprio della legge di stabilità neanche disposizioni di carattere diverso da quelle prima evidenziate finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia. Ricorda, inoltre, che, nell'ordinamento parlamentare, il contenuto proprio della legge di stabilità rileva sia ai fini dello stralcio delle disposizioni estranee, rimesso al Presidente della Camera dall'articolo 120, comma 2, del Regolamento, nel caso in cui tale disegno di legge sia presentato dal Governo alla Camera, sia quale criterio da impiegare per la valutazione dell'ammissibilità delle proposte emendative nel corso dell'esame parlamentare. Fa presente, pertanto, che saranno ritenute ammissibili tutte le proposte emendative attinenti a materie già presenti nel testo del disegno di legge presentato al Governo o, comunque, riconducibili al contenuto proprio della legge di stabilità ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009. Comunica che verranno, in particolare, ritenute ammissibili proposte emendative volte a prevedere correzioni o inte-

grazioni alla disciplina del patto di stabilità interno, ovvero volte ad introdurre disposizioni riconducibili ai contenuti del patto di convergenza come disciplinato dall'articolo 18 della legge n. 42 del 2009. Fa presente che, invece, saranno, in particolare, ritenute inammissibili proposte emendative dirette a prevedere agevolazioni, incentivi o altre forme di intervento a favore del sistema produttivo. Osserva che, analogamente, non saranno ritenute ammissibili proposte emendative dirette alla realizzazione di interventi infrastrutturali o di investimenti, qualora non riconducibili alle materie oggetto delle tabelle allegate al disegno di legge di stabilità. Fa presente che, per le stesse ragioni, non risulterebbero ammissibili proposte emendative volte ad introdurre misure di aiuto alla crescita attraverso il sostegno al reddito disponibile di alcune categorie particolarmente svantaggiate, anche nei casi in cui si tratti di misure di carattere previdenziale o assistenziale. Precisa, altresì, che, secondo una prassi ormai consolidata, non potrà essere in alcun modo utilizzato a copertura di nuovi o maggiori oneri il differenziale esistente tra il saldo netto da finanziare come indicato dalle risoluzioni parlamentari di approvazione della Decisione di finanza pubblica e dalla stessa legge di stabilità, pari a 41,9 miliardi nel 2011, 22,8 miliardi nel 2012 e a 15 miliardi nel 2013, ed il valore effettivo di tale saldo risultante dal bilancio a legislazione vigente come modificato per effetto della legge di stabilità, pari a 40,7 miliardi nel 2011, 22,3 miliardi e 14,1 miliardi nel 2013. Per quanto riguarda, infine, i profili di ammissibilità delle proposte emendative relativi alla copertura finanziaria, ricorda che, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, primo periodo, della legge n. 196, « 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 autoriz-

zazioni di spesa corrente ». Fa presente inoltre che, in attuazione del predetto comma 6, secondo periodo, non potranno ritenersi ammissibili proposte emendative che utilizzino a copertura i margini di miglioramento del risparmio pubblico in quanto, per l'anno 2011, il risparmio pubblico presenta un valore negativo.

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 derivano da meri accertamenti contabili (differenza tra entrate accertate ed entrate versate nell'esercizio precedente). Comunica che gli emendamenti volti a modificare gli stanziamenti di spesa sono invece soggetti ad alcune regole generali. In primo luogo, ai fini del rispetto dei saldi-obiettivo indicati nella risoluzione di approvazione della Decisione di finanza pubblica, gli emendamenti che incrementano gli stanziamenti dei programmi devono essere compensati da corrispondenti diminuzioni di stanziamenti di altri programmi. Per quanto attiene le modifiche di stanziamenti di competenza e per quelle delle autorizzazioni di cassa, fa presente che è esclusa la possibilità di compensare l'incremento degli stanziamenti di parte corrente mediante la riduzione di stanziamenti di conto capitale. Rileva come, a tal fine, dovrà essere valutato a quale delle suddette tipologie di spesa fa riferimento la quota rimodulabile degli stanziamenti di ciascun programma. Fa presente che, 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. Osserva che gli stanziamenti esposti a titolo di residuo passivo non possono essere modificati, in quanto derivano da meri accertamenti contabili (differenza tra spese impegnate e spese pagate nell'esercizio precedente). Ritiene che, ai fini dell'individuazione dei limiti di emendabilità agli stanziamenti di spesa del disegno di legge di bilancio, occorra, in primo luogo, tenere conto della suddivisione delle spese tra rimodulabili e non rimodulabili. Le spese non rimodulabili, infatti, non possono essere oggetto di emendamento in quanto « l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione ». Per quanto riguarda, invece, le spese rimodulabili, ribadisce la necessità di tenere conto sia di quanto disposto dall'articolo 23, comma 3, della legge n. 196 del 2009, ai sensi del quale, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, è stata prevista la possibilità, nell'ambito della legge di bilancio, di rimodulare le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa relative ai fattori legislativi, sia di quanto previsto, limitatamente al triennio 2011-2013, dall'articolo 2 del decreto-legge n. 78 del 2010. Tale ultima disposizione, infatti, amplia il potere di rimodulazione previsto dall'articolo 23 della legge n. 196 del 2009, consentendo che, sempre nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, le spese rimodulabili derivanti da fattori legislativi possano essere rimodulate tra missioni di ciascuno stato di previsione, e non solo, quindi, all'interno della medesima missione. Sottolinea come, in particolare, occorra considerare che gli stanziamenti rimodulabili, ai sensi dell'articolo 21, comma 7, della legge n. 196 del 2009, possono essere ricondotti a due categorie: le spese rimodulabili iscritte in bilancio come fattore legislativo e le spese rimodulabili iscritte in bilancio come spese di adeguamento al fabbisogno. Fa presente che, per le spese relative a fattori legisla-

tivi, i programmi possono essere modificati in aumento, con corrispondente riduzione di altri programmi relativi alla medesima missione, anche qualora questa interessi più stati di previsione, ovvero di altri programmi del medesimo stato di previsione anche se relativi ad altra missione. Osserva che, per le spese di adeguamento al fabbisogno, i programmi possono essere modificati, in aumento, con corrispondente riduzione di altri programmi, anche qualora risultino iscritti in missioni diverse. In tal caso, la riduzione non può eccedere l'importo delle spese rimodulabili iscritte nei medesimi programmi al netto di quelle relative ai fattori legislativi.

(omissis)

(omissis)

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricordando che questa è la prima applicazione delle nuove regole introdotte dalla legge n. 196 del 2009, sottolinea come occorra adottare criteri destinati a durare nel tempo. Evidenza di non aver proposto, nell'enunciazione dei criteri di ammissibilità, un'interpretazione restrittiva della nuova disciplina, ma di essersi attenuto allo spirito della legge n. 196 del 2009. Nel ribadire la correttezza della scelta effettuata, sottolinea in proposito come si sarebbe potuto adottare il criterio, sostenuto da qualcuno, del rispetto non solo del contenuto proprio della legge di stabilità, astrattamente considerato, ma anche di quello del disegno di legge effettivamente presentato dal Governo, comprimendo ulteriormente le possibilità di emendabilità.

(omissis)

(omissis)

Camera dei deputati - Commissione bilancio
 Criteri per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti
 al ddl di stabilità per il 2011 - Integrazione

Giovedì 11 novembre 2010

— 17 —

Commissione V

(omissis)

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, desidera preliminarmente fare presente che il Governo, al fine di favorire l'esame parlamentare, ha articolato l'emendamento 1.500 in una pluralità di articoli alla quale sarà più agevole riferire i subemendamenti. Rileva tuttavia che, all'esito dell'esame in Commissione, sarà opportuno ricondurre il contenuto dell'emendamento, anche a seguito delle pronunce di ammissibilità, nell'ambito di un articolo unico.

Comunica di avere effettuato una prima valutazione di ammissibilità dell'emendamento 1.500 del Governo sulla base dei criteri enunciati nella seduta della Commissione del 26 ottobre scorso, nonché dei criteri, che esplicherà tra breve, già enunciati e condivisi nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 9 novembre scorso.

Tuttavia, premette come la valutazione di ammissibilità in questione debba in ogni caso tenere conto di un fatto politico di primaria rilevanza. Segnala, infatti, che la Commissione ha condiviso, all'unanimità, la scelta del Governo di inserire nella legge di stabilità il contenuto di un decreto-legge che aveva la finalità di promuovere lo

sviluppo dell'economia nazionale in una molteplicità di ambiti ed era stato concepito con criteri estranei a quelli che presiedono la definizione del contenuto proprio della legge di stabilità. Ritiene che tale circostanza debba essere adeguatamente considerata anche tenendo conto dell'opinione dei gruppi al riguardo, le cui valutazioni assumono a questo punto un'oggettiva rilevanza per quanto riguarda le decisioni da assumere in ordine all'ammissibilità dell'emendamento 1.500.

Rileva che il carattere in una qualche misura provvisorio della valutazione di ammissibilità che si accinge a compiere è inoltre legato al fatto che non disponiamo ancora di una relazione tecnica, strumento assai utile al fine di valutare compiutamente i profili finanziari degli emendamenti. Inoltre, a prescindere da tale circostanza, ritiene evidente che una proposta emendativa di tale complessità debba essere valutata anche acquisendo l'opinione dell'Esecutivo in merito alla misura in cui le singole disposizioni concorrono al conseguimento degli obiettivi della manovra finanziaria.

Ricorda preliminarmente che, già nella scorsa sessione di bilancio, quando il contenuto proprio della legge finanziaria era definito da disposizioni introdotte in via sperimentale e di durata temporanea sostanzialmente coincidenti con quelle presenti nell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009, in fase di valutazione dell'ammissibilità delle proposte emendative, in relazione alla evidente e ampiamente riconosciuta esigenza di fronteggiare gli effetti della crisi economico finanziaria nell'ambito della manovra congiunturale di bilancio, sono state ritenute ammissibili « le proposte emendative di carattere macroeconomico che incidano sulla allocazione delle risorse al fine di assicurare gli equilibri finanziari, di salvaguardare il sistema di sicurezza sociale e di orientare lo sviluppo dell'economia nazionale ».

Osserva che il contenuto della proposta emendativa presentata dal Governo appare in linea generale giustificato dalle stesse motivazioni e volto al perseguimento delle medesime finalità che, lo scorso anno,

hanno condotto ad ampliare i criteri di ammissibilità in modo circoscritto e rigorosamente finalizzato ad interventi di carattere macro economico evidentemente connessi alla complessiva manovra economico finanziaria.

Ritiene, inoltre, opportuno considerare che il quadro normativo fissato dalla legge 196, nel quale si colloca la legge di stabilità, anche se appena approvato, è condizionato, fin dalla sua prima applicazione, dal nuovo scenario delineato in ambito europeo in tema di coordinamento delle politiche economiche, che comporterà ulteriori modifiche cosiddetto « semestre europeo » e che, conseguentemente, la seconda parte dell'anno sarà dedicata a recepire sul piano legislativo, e quindi innanzitutto, ma non solo, attraverso la legge di stabilità e la legge di bilancio, quanto contenuto, in particolare, nel programma di stabilità e nel programma nazionale di riforma. Ritiene, pertanto, verosimile che si accentui l'esigenza, già espressa dal Governo, di introdurre nell'ordinamento disposizioni di carattere economico-finanziario nel corso della sessione di bilancio.

Rileva, pertanto, che la presentazione di emendamenti del Governo strettamente connessi alla manovra economico finanziaria, il generale consenso manifestato in ambito parlamentare a questa iniziativa unitamente alle nuove prospettive derivanti dalle innovazioni introdotte a livello europeo e alla presentazione del progetto di programma nazionale di riforma avvenuto nei giorni scorsi giustificano una revisione dei criteri di ammissibilità come originariamente definiti.

A riguardo, ritiene che vada innanzitutto ribadita l'inammissibilità di proposte emendative recanti norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, o che prevedano interventi di natura microsettoriale o localistica. Analogamente a quanto stabilito nella scorsa sessione di bilancio e in considerazione dell'urgenza di affrontare tempestivamente talune problematiche che richiedono l'impiego di risorse finanziarie di importo rilevante, afferma, invece, di potere ritenere ammis-

sibili le proposte emendative di carattere macroeconomico che incidano sull'allocatione delle risorse al fine di assicurare gli equilibri finanziari, di salvaguardare le funzioni fondamentali dello Stato sociale e di orientare lo sviluppo dell'economia nazionale. Segnala che resta inteso come, in conformità a quanto già dichiarato nella seduta del 2 novembre scorso, in riferimento alle misure che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, le proposte emendative potranno essere ritenute ammissibili solo se i relativi profili ordinamentali saranno limitati al minimo necessario a sostenere la previsione di carattere finanziario.

Aggiunge che, in seguito a tale integrazione dei criteri di ammissibilità, vanno riconsiderate le proposte emendative presentate e dichiarate inammissibili che potrebbero, a questo punto, risultare, in tutto o in parte, ammissibili.

(omissis)

Parere della Commissione bilancio in merito alla copertura finanziaria
del ddl di stabilità per il 2011

23 novembre 2010

- 64 -

5^a Commissione

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2464**

La Commissione programmazione economica, bilancio, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, sentito il rappresentante del Governo, esprime parere favorevole, osservando che:

a) per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge di stabilità per il 2011 (comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009) si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge di stabilità in esame siano conformi a tale disciplina. In particolare, dall'allegato recante lo schema di copertura nella versione approvata dalla Camera dei deputati si desume che le fonti di copertura del disegno di legge di stabilità 2011 sono costituite da nuove o maggiori entrate dell'articolato e da riduzioni di spese correnti, sia contenute nell'articolato che disposte dalle tabelle A, C e D;

b) per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sulla Decisione di finanza pubblica per il 2011-2013 (articolo 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009), si rileva che il valore del saldo netto da finanziarie di cui all'articolo 1 coincide, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento, con l'obiettivo fissato nella predetta risoluzione. 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 2011-2013, 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;

c) le varie norme di cui al disegno di legge di stabilità forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge medesima (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 saldo di cassa e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2011. 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 di stabilità in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di saldo di cassa e

di indebitamento netto della pubblica amministrazione. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni associabili alle singole norme del disegno di legge di stabilità, sulla base delle indicazioni contenute nei documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 6 e 7 del richiamato articolo 11 della legge n. 196 del 2009.

**Comunicazioni del Presidente in merito alla copertura finanziaria
del ddl di stabilità per il 2011**

Senato della Repubblica

- 42 -

XVI LEGISLATURA

464^a Seduta

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

23 novembre 2010

*(omissis)***Comunicazioni del Presidente, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, sul contenuto del disegno di legge di stabilità (ore 19,20)**

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

Ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, in seconda lettura si procede unicamente all'accertamento preliminare della conformità della copertura del disegno di legge di stabilità alle regole stabilite in materia dalla vigente legislazione contabile.

Ciò premesso, sentito il parere espresso dalla 5^a Commissione permanente, esaminato e preso atto anche della posizione assunta in materia dal Governo, comunico le determinazioni della Presidenza che prego il senatore Segretario di leggere all'Assemblea.

BONFRISCO, *segretario*. «Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge di stabilità per il 2011 (comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009) si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge di stabilità in esame siano conformi a tale disciplina. In particolare, dall'allegato recante lo schema di copertura nella versione approvata dalla Camera dei deputati si desume che le fonti di copertura del disegno di legge di stabilità 2011 sono costituite da nuove o maggiori entrate dell'articolato e da riduzioni di spese correnti, sia contenute nell'articolato che disposte dalle tabelle A, C e D; per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sulla Decisione di finanza pubblica per il 2011-2013 (articolo 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009), si rileva che il valore del saldo netto da finanziarie di cui all'articolo 1 coincide, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento, con l'obiettivo fissato nella predetta risoluzione. 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 2011-2013, 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; le varie norme di cui al disegno di legge di stabilità forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge medesima (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rile-

vano nell'ottica del raggiungimento dei valori di saldo di cassa e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2011. 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 di stabilità in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di saldo di cassa e di indebitamento netto della pubblica amministrazione. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni associabili alle singole norme del disegno di legge di stabilità sulla base delle indicazioni contenute nei documenti governativi in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 6 e 7 del richiamato articolo 11 della legge n. 196 del 2009».

MORANDO (PD). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORANDO (PD). Signora Presidente, perché la legge di contabilità e il Regolamento del Senato prevedono il pronunciamento, appena letto, del Presidente del Senato sulla corretta copertura della legge di stabilità anche quando il Senato esamina in seconda lettura il testo della legge stessa e non prevedono, invece, questo pronunciamento a proposito del contenuto proprio della legge di stabilità sul quale si pronuncia soltanto il Presidente del ramo del Parlamento che inizia per primo l'esame della legge di stabilità stessa e della sessione di bilancio?

La risposta è semplice, ma ha a che fare con un problema di portata enorme. Si prevede questo pronunciamento perché legge di contabilità e Regolamenti si orientano a rafforzare la tenuta della finanza pubblica anche di fronte all'eventuale insidia per la finanza pubblica rappresentata da una maggioranza politica, in uno dei rami del Parlamento, che volesse imporre l'approvazione di una legge di stabilità «scoperta» in sede di prima lettura. È per questo che anche in sede di seconda lettura il Presidente del Senato – vale lo stesso per la Camera quando si comincia al Senato la sessione di bilancio – si pronuncia sopra la corretta copertura: un elemento di rafforzamento della tenuta, della tutela della finanza pubblica in un contesto difficile, a questo proposito, come noi sappiamo.

Alla luce di questa risposta alla domanda circa il significato, il senso, l'obiettivo del pronunciamento del Presidente del Senato dobbiamo porci un'altra domanda. È sicuro che la legge di stabilità al nostro esame, così come ci giunge dalla Camera, prevede nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica. Non è qui in discussione il merito di queste nuove spese e di questi nuovi oneri in termini di minori entrate; è però sicuro – e del resto il pronunciamento del Presidente del Senato lo attesta – che ci sono nuovi oneri. La domanda quindi è: sono correttamente coperti questi nuovi oneri che certamente sono determinati dalla legge di stabilità?

Per rispondere a questa domanda dobbiamo verificare come sono coperti questi nuovi oneri: oneri che – va chiarito preliminarmente – sono pressoché tutti di parte corrente, sono cioè oneri che non si esauriscono con il 2011, ma sono permanenti (cito per tutti il fondo ordinario dell'università che è rimpinguato di una quantità significativa di risorse per provvedere, sostanzialmente, ad assunzioni).

Dunque, come sono coperti, signora Presidente, questi oneri di parte corrente? Sono coperti indiscutibilmente con misure di entrata di carattere straordinario, cioè che ci sono solo nel 2011 e, *ad abundantiam*, per quello che riguarda le entrate derivanti da concessione relativa alle frequenze «liberate» dal ricorso al digitale terrestre, sono addirittura entrate che ineriscono a concessioni su patrimonio pubblico perché è noto che l'etere fa parte del patrimonio pubblico e, come tale, quindi, un'entrata derivante da concessioni circa l'utilizzo dell'etere è classificabile come derivante da «alienazione» o «valorizzazione» di tipo patrimoniale. Queste entrate sono classificate dal codice di condotta Eurostat come entrate straordinarie, e anche questa non è una mia opinione: basta effettuare una verifica.

In aggiunta, signora Presidente, vi è l'articolo 17, comma 1, lettera c), della legge di contabilità e finanza pubblica, dove si affronta il tema della copertura finanziaria di tutte le leggi: la tesi qui sostenuta è che ciò non varrebbe per la legge di stabilità. È una teoria curiosa, perché la legge di stabilità si chiama così in quanto dovrebbe garantire stabilità, ma poi si sostiene che una norma valida in via generale per la copertura di tutte le leggi non varrebbe invece per la legge di stabilità. In ogni caso, secondo il comma 1, lettera c), dell'articolo 17 della legge di contabilità, la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri si può determinare, «mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate» e fin qui ci siamo; ma attenzione, poi si dice che «resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente» – e sono tutti oneri di parte corrente quelli di cui stiamo parlando – «attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale».

Ora, è vero che dal punto di vista della classificazione abbiamo una curiosa situazione per cui al titolo II ci sono entrate di carattere straordinario che vengono classificate come di parte corrente, ma qui addirittura si parla delle concessioni sulle frequenze, che riguardano il patrimonio pubblico: è indiscutibile che si tratti di entrate di parte capitale.

Per non parlare poi del carattere straordinario della seconda fonte di entrata rappresentata dalle sanzioni relative alle violazioni delle norme sui giochi. È come se si volesse mettere in bilancio preventivamente gli introiti da multe per eccesso di velocità: una soluzione letteralmente insostenibile sotto il profilo tecnico.

La conclusione è chiara: se si dichiara, come il presidente del Senato sulla base del parere – che io non condivido – della Commissione bilancio ha dichiarato, che la copertura della legge di stabilità è corretta, si determinerà sicuramente – non perché lo dice il senatore Morando, ma perché

lo dice l'evidenza dei fatti – un peggioramento dell'indebitamento strutturale, cioè di quel indebitamento netto che deriva da fattori di carattere strutturale e che sono al netto degli effetti del ciclo oppure di eventi assolutamente straordinari.

Questo peggioramento è sicuro per almeno lo 0,2 per cento del prodotto interno lordo. Il dato dell'indebitamento strutturale è rilevantissimo ai fini del rispetto e della corretta gestione del patto di stabilità e di crescita, come previsto, signora Presidente, dai regolamenti della Comunità europea – li cito non a caso, perché secondo me sono regolamenti al cui rispetto noi siamo tenuti – n. 1466 del 1997, come modificato dal Regolamento n. 1055 del 2005. Da questi due regolamenti, applicati all'Italia come a tutti gli altri Paesi dell'area dell'euro, deriva in particolare un vincolo sopra il miglioramento progressivo dell'indebitamento netto strutturale dello 0,5 per cento del prodotto ogni anno.

Ora, in questa situazione, quindi, il problema che sto ponendo non è soltanto di sostanza, di cui discuteremo affrontando la legge di stabilità e la legge di bilancio, ma anche di forma. Da tempo, infatti, i vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione monetaria e dalla sottoscrizione del relativo Patto di stabilità e di crescita (noi infatti siamo inseriti nell'Unione monetaria perché ogni anno sottoscriviamo e rinnoviamo il Patto di stabilità e di crescita, altrimenti non ci staremmo) sono pacificamente e da sempre assunti come validi e cogenti anche come componenti della regolamentazione nazionale.

In caso contrario – concludo subito, ma credo che la questione abbia un rilievo tale che forse merita un approfondimento – si darà luogo ad un paradosso, signora Presidente, veramente clamoroso: cioè che tutti, maggioranza, opposizione e Governo hanno insistito per mettere l'approvazione delle leggi di stabilità e di bilancio al riparo dell'andamento della crisi di Governo, ritenendo che dal contrario sarebbe derivata qualche possibilità di turbamento della stabilità stessa a livello nazionale e a livello europeo, ma il risultato, se dichiariamo questa legge di stabilità correttamente coperta sulla base dei vincoli europei (come secondo me non è), è paradossale, nel senso che tutti vogliamo approvare subito la legge di stabilità per metterla al riparo dalla crisi di Governo e invece approviamo una legge di stabilità che produce maggiore instabilità perché determina un peggioramento dell'indebitamento netto strutturale, nel modo che ho cercato di documentare e che non mi sembra francamente controvertibile.

Ecco perché avremmo gradito che almeno la segnalazione di questo rischio fosse contenuta nel parere trasmesso dalla 5ª Commissione al Presidente e, ancora di più, che il Presidente, esercitando correttamente la sua funzione, segnalasse questo rischio in sede di formulazione del parere sulla corretta copertura della legge di stabilità. *(Applausi dal Gruppo PD e della senatrice Poli Bortone).*

AZZOLLINI (PdL). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AZZOLLINI (*PdL*). Signora Presidente, sull'ultima questione posta dal senatore Morando devo ribadire che il nostro dibattito in 5ª Commissione è stato tale da segnalare correttamente la specifica proposta emendativa, avanzata dal senatore Morando sul parere da me illustrato in quella sede, che poi è stata votata e non approvata. Di tutto questo è giusto darne conto alla Presidenza che ha letto pertanto un prospetto di copertura approvato dalla Commissione, seppure, naturalmente, con il parere contrario dei colleghi dell'opposizione.

Detto questo, ritengo utile soffermarmi su alcune questioni di pregio poste dal senatore Morando per specificare i motivi per i quali non sono d'accordo con alcune delle questioni da lui poste.

Sulla prima questione mi soffermerei maggiormente, perché di lì nasce un problema che può essere definito di dequalificazione del bilancio. Una delle questioni fondamentali poste dal senatore Morando è quella della copertura di oneri di parte corrente – e quelli riportati dalla legge di stabilità certamente sono tali – con coperture di parte capitale e peraltro *una tantum*. Mi soffermo ora su tali questioni e subito dopo riprenderò il tema del rapporto tra la normativa italiana e quella europea, anch'esso richiamato dal collega.

Voglio sottolineare due aspetti. Ad un approfondimento puntuale del testo della norma finanziaria, ciò che viene messo all'asta dallo Stato non è la proprietà del bene «etere» o «frequenza», ma il suo uso in concessione: la legge parla di trasferimento in uso.

Signora Presidente e colleghi, probabilmente nel dibattito in Commissione approfondiremo questo aspetto, perché guardo con molta attenzione alle questioni sollevate dai colleghi, però se, come io ritengo, si tratta non di cessione della titolarità del diritto e quindi della proprietà del bene immateriale «frequenze», ma della messa all'asta del diritto d'uso delle stesse, è chiaro che allora l'inserimento di quelle entrate nel titolo II piuttosto che nel titolo III è avvenuto correttamente; di fatto, si mette all'asta qualcosa che è assimilabile a canoni di concessione e, in quanto tali, correttamente iscritti quali poste di parte corrente. In tal caso, copriamo oneri di parte corrente con entrate di parte corrente.

Il secondo richiamo posto dal senatore Morando è nel senso di prestare attenzione alle entrate, di parte capitale – sostiene il collega stesso – e di parte corrente – sostengo io – perché hanno un altro vizio, che è quello di essere *una tantum* a fronte di oneri che hanno il carattere permanente. Vorrei osservare a questo proposito che una lettura del prospetto di copertura indica che quelle entrate, delle quali abbiamo discusso poco fa, coprono un solo anno. Gli altri due anni, infatti, sono coperti a titolo diverso. Dunque, l'entrata, di parte capitale – a detta del collega – o di parte corrente – a mio modo di vedere – è correttamente usata, perché copre un solo anno e non tutti e tre.

Si pongono a questo punto altre due questioni sollevate dal senatore Morando. La prima è quella dell'indebitamento netto strutturale. Non vi è dubbio che l'indebitamento netto strutturale è una grandezza che rileva ai fini del patto di stabilità e crescita previsto dall'Unione europea ed esat-

tamente richiamato poco fa dal collega. Sotto il profilo di ciò che questa sera ci occupa, quei due parametri però non sono presi in esame dalla normativa italiana. Dunque, la questione posta dal collega Morando ha certamente, sul piano della sostanza, un profilo di merito, che andrà discusso. Penso che in sede di discussione, e in particolare in sede di replica in Commissione, il Governo dovrà certamente rispondere sulla questione posta dal senatore Morando in merito al peggioramento dello 0,2 per cento dell'indebitamento strutturale. Tuttavia, sotto il profilo dell'aspetto che questa sera ci occupa, ossia il prospetto di copertura della legge finanziaria proprio ai sensi degli articoli 17 e 11 della legge di contabilità, questo parametro non viene richiamato. Quindi, la pronuncia del Presidente del Senato, sulla base del nostro parere, è corretta.

Vi è un aspetto ulteriore che va evidenziato. Non vi è dubbio che detta questione – proprio questa – fu affrontata in sede di legge di contabilità e un emendamento del senatore Morando convinse il Senato (e anche me personalmente, tanto che votammo a suo favore) che era impossibile quel tipo di copertura: ciò, proprio perché quell'emendamento trasponeva – lo dico in sintesi, ma penso di ricordarlo bene – la metodologia EUROSTAT all'interno della legge di contabilità. A me, quell'emendamento convinceva proprio perché uniformava la legislazione italiana a quella europea. Indipendentemente da questo aspetto specifico, mi convinceva, in fondo, perché uniformava le due normative: quindi, ero convinto – e tuttora rimango convinto – di quella scelta che facemmo. Ma quell'emendamento, nel percorso alla Camera, fu poi espunto dalla legge, e non esiste nel testo di questa: quindi, quella che era una corretta osservazione non fa parte della legge di contabilità. Pertanto, il Presidente ha pronunciato correttamente il suo parere sul prospetto di copertura, che è quello che ha testé letto.

Per tali ragioni, ribadisco la correttezza del parere della Commissione e, quindi, a sostegno della correttezza di quanto il Presidente ha formulato in quest'Aula. *(Applausi dal Gruppo PdL).*

PRESIDENTE. La Presidenza prende atto delle osservazioni e delle motivazioni emerse dal dibattito avvenuto in quest'Aula.

(omissis)

(omissis)

SUL REGIME DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AI DOCUMENTI DI BILANCIO

Il PRESIDENTE avverte che 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 della Decisione di finanza pubblica 2011-2013 con riferimento al saldo netto da finanziare, al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 196 del 2009, riguardo al contenuto del disegno di legge di stabilità, non sono ammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari; emendamenti contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio oppure interventi di natura localistica o microsettoriale (articolo 11, comma 3, alinea, della citata legge n. 196 del 2009); 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. Restano ammissibili, in ogni caso, emendamenti introduttivi di norme che rientravano già nel contenuto proprio della legge di stabilità, 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 g), della legge n. 196 del 2009), con le eccezioni più avanti riportate. Per quanto riguarda le misure normative 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 (divieto di deleghe, di norme di carattere ordinamentale od organizzatorio oppure di natura localistica o microsettoriale). 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. Non sono ammesse norme di sostegno all'economia mediante nuove o maggiori spese, così come norme volte ad introdurre nuove agevolazioni fiscali ovvero a modificare la disciplina fiscale, senza limitarsi dunque a variazioni meramente quantitative. Infine, sono ammissibili, ai sensi del-

l'articolo 11, comma 3, lettera *l*), della legge n. 196 del 2009, 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. Sono inammissibili gli emendamenti relativi alla materia di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *m*), della legge n. 196 del 2009 (Patto di stabilità interno e Patto di convergenza), in contrasto con i requisiti di contenuto di cui al citato articolo 11, comma 3, alinea, della legge di contabilità. 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 saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti come quantificati nella relazione tecnica nonché nel prospetto riepilogativo di cui all'articolo 11, comma 4, della legge n. 196 del 2009, in relazione ai vari obiettivi e quindi considerando gli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento 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 di stabilità; non possono essere utilizzate per copertura variazioni nella stima delle entrate.

Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge di stabilità, 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 E, che riassume tutte le rimodulazioni, gli incrementi e le riduzioni delle leggi pluriennali in conto capitale, può essere rimodulata, previa compensazione sia sui singoli esercizi finanziari che nel complesso. Ove siano riportate nel testo una o più indicazioni circa la componente dovuta a rimodulazione, riduzione o incremento, l'emendamento deve far inoltre riferimento a quale di tali componenti intende riferirsi, nel senso che deve indicare se la sua finalità è di apportare una riduzione, un incremento o una rimodulazione rispetto al testo. Per definanziare una legge di parte corrente precedentemente disposta occorre usare la tabella D; per la tabella C sono inammissibili emendamenti aggiuntivi in quanto non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente ovvero si riferiscano a spesa classificata come obbligatoria, soppressivi o modificativi (in questo ultimo caso di elementi non numerici). Sono ammissibili altresì emendamenti aggiuntivi di un finanziamento triennale nella tabella E, previa compensazione. Ancorché non più previsto dalla legge di contabilità, per un motivo di ragionevolezza la condizione neces-

saria per l'ammissibilità per un rifinanziamento annuale nella tabella E 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 linea generale, 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. Gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire un chiaro e reciproco collegamento tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Occorre tener conto comunque della maggiore formalità delle procedure di Assemblea, soprattutto in relazione alle coperture normative multiple e ripetitive.

Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al bilancio, gli emendamenti debbono essere riferiti al programma, che costituisce la nuova unità elementare ai fini dell'approvazione parlamentare. Gli emendamenti non possono contenere riferimenti a capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna al programma; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento al programma 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 i programmi dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti alle spese rimodulabili, ivi incluse quelle determinate direttamente dalla legge sostanziale (articolo 20, comma 3, legge n. 196 del 2009). Sono altresì ammissibili emendamenti solo incrementativi di programmi per gli importi corrispondenti alle spese non rimodulabili, naturalmente previa compensazione. Poiché le varie tabelle della legge di stabilità, in particolare le tabelle C, D ed E, recano già l'indicazione dei programmi e dei capitoli di riferimento, prima di variare gli importi iscritti in un programma di bilancio è opportuno controllare che gli stessi non siano già direttamente stabiliti dalle tabelle C, D e E della legge di stabilità. Trattandosi di seconda lettura, sono più in generale inammissibili (articolo 129, comma 3, secondo periodo, del Regolamento) emendamenti al bilancio correlati a disposizioni del disegno di legge di stabilità. Mentre i programmi, per gli importi la cui dotazione è rimessa al bilancio (spesa rimodulabile), possono essere in generale emendabili in senso riduttivo (con conseguente miglioramento dei saldi), il loro utilizzo come mezzo di copertura, sia pure nel solo ambito del bilancio, è soggetto a numerose restrizioni. Non possono essere utilizzati come mezzo di copertura: gli importi relativi alle previsioni di entrata; gli importi relativi alle spese per interessi; gli importi relativi alle spese per il trattamento economico del personale in servizio e in quiescenza; gli importi afferenti alle spese non rimodulabili, indicate nella scheda programma negli allegati alle tabelle.

Prende atto la Commissione.

(omissis)

SUI LAVORI DEL COMITATO TECNICO PER LA VALUTAZIONE DELLE CONSEGUENZE DELLA RIFORMA DI CONTABILITÀ IN MATERIA DI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Il PRESIDENTE illustra il documento recante una serie di proposte relative alle riforme regolamentari connesse al nuovo quadro di assetto contabile e di finanza pubblica, elaborato dal comitato tecnico a tal fine costituito per offrire elementi al Presidente del Senato, utili per i lavori della Giunta del Regolamento. Al riguardo rileva che in recepimento alle osservazioni formulate da alcuni componenti del comitato, sono stati resi più definiti i contenuti di talune proposte. Inoltre, in accoglimento del dibattito emerso in seno al comitato si è optato per la valorizzazione dei lavori presso la Commissione, salva la necessità di garantire la possibilità di conclusione dell'esame nella Commissione medesima. Rileva inoltre che mentre sono state recepite alcune proposte in ordine alla nota di aggiornamento, non si è invece ritenuto di accogliere quelle relative alla richiesta di relazione tecnica da parte di un terzo dei componenti della Commissione, ciò al fine di evitare effetti ostruzionistici.

Il senatore MORANDO (*PD*) esprimendo apprezzamento per il complesso dei contenuti del documento sottolinea la necessità di specificare, in relazione alle intese tra i due rami del Parlamento, la questione della collaborazione tra le strutture tecniche delle due Camere. Si sofferma poi sulla necessità della presentazione della relazione tecnica anche con riferimento ad emendamenti parlamentari che abbiano un notevole impatto economico e che siano oggetto del parere favorevole del relatore e del Governo, ciò al fine di evitare l'effetto di elusione dell'obbligo di presentazione di relazione tecnica che è attualmente previsto nel regolamento, con solo riferimento agli emendamenti governativi.

Il senatore MASCITELLI (*IdV*) si sofferma sulla necessità di individuare un chiaro ordine di priorità in relazione alle proposte da sottoporre al Presidente del Senato sul tema dei limiti alla presentazione degli emendamenti sulla manovra economica, al fine di meglio definire il quadro con

elementi specifici che tengano conto della prassi concreta della sessione di bilancio.

Dopo interventi dei senatori FERRARA (*PdL*) e MORANDO (*PD*), in ordine agli specifici contenuti delle proposte recate a riguardo dal documento, il PRESIDENTE propone comunque di mantenere l'ampio quadro delle proposte contenute nel documento, definendo comunque il testo allo scopo di chiarire che tali opzioni non risultano tra loro alternative.

La Commissione esprime quindi consenso unanime sui contenuti del documento che il Presidente Azzollini trasmetterà al Presidente del Senato.

(omissis)

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Martedì 5 ottobre 2010

10^a seduta

Presidenza del Presidente del Senato

SCHIFANI

La seduta inizia alle ore 18,35.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE SULLE MODIFICHE REGOLAMENTARI CONSEQUENTI ALL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI LISBONA E DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196, IN MATERIA DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA

Introduce i lavori il PRESIDENTE che ricorda come in tempi recenti siano entrati in vigore il Trattato di Lisbona e la nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

Si tratta di due atti normativi di notevole rilievo, entrambi suscettibili di sortire conseguenze sulle procedure parlamentari. Per valutarne l'impatto sul Regolamento del Senato e per predisporre le possibili modifiche regolamentari che potrebbe essere opportuno adottare di conseguenza, il Presidente rammenta ai presenti di aver promosso a suo tempo la costituzione di due comitati di studio, rispettivamente presso la 14^a e presso la 5^a Commissione permanente.

Di tali comitati, coordinati l'uno dalla Presidente Boldi e l'altro dal Presidente Azzollini, ha fatto parte un rappresentante per ciascun Gruppo parlamentare. Entrambi i comitati hanno quindi concluso i propri lavori con l'adozione di due documenti che sono ora a disposizione di tutti i componenti della Giunta per il Regolamento insieme ad una copia della circolare che la Presidenza ha indirizzato a tutte le Commissioni permanenti al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Si tratta di documenti articolati e complessi che meritano un'attenta valutazione: essi talvolta confermano l'idoneità delle disposizioni regolamentari già vigenti; talaltra, propongono invece pronunce interpretative della Giunta per il Regolamento o ipotizzano vere e proprie modifiche regolamentari.

Infine, su alcuni limitati punti rimangono aperte delle questioni che spetterà alla stessa Giunta per il Regolamento di risolvere.

Considerata la complessità dei rapporti tra il Senato e le Istituzioni dell'Unione europea, nonché la delicatezza dell'adeguamento delle procedure parlamentari alla riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, il PRESIDENTE propone di individuare due relatori – uno di maggioranza e uno di opposizione – per ciascuno dei due argomenti. Questi provvederanno a istruirli e, con l'obiettivo di pervenire rapidamente ad una soluzione concordata, a riferire alla Giunta in una prossima riunione che sarà convocata in tempi brevi.

Nessuno chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE propone di nominare come relatori il senatore Divina e il senatore Ceccanti per l'adeguamento del Regolamento del Senato al Trattato di Lisbona; e il senatore Tancredi e il senatore D'Alia per predisporre i necessari adattamenti delle procedure parlamentari, in conseguenza della entrata in vigore della legge di contabilità e di finanza pubblica.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 18,50.

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