

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 23 NOVEMBRE 2006

48^a Seduta

Presidenza del Presidente

MORANDO

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Grandi e Sartor e per lo sviluppo economico Giaretta.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE REFERENTE

(1184, 1184-bis e 1184-ter) Bilancio di previsione dello Stato per l' anno finanziario 2007 e bilancio pluriennale per il triennio 2007 – 2009 e relative Note di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

- **(Tabb. 1, 1-bis e 1-ter, 2, 2-bis e 2-ter)** Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2007 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(1183) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

(legge finanziaria 2007), approvato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto e rinvio)

Il presidente **MORANDO** (*Ulivo*) avverte che il Ministro dell'economia e delle finanze Tommaso Padoa-Schioppa ha comunicato la propria presenza nella seduta della Commissione bilancio, prevista per il pomeriggio di lunedì 27 novembre. Nel ringraziare il Ministro per la propria disponibilità e per l'attenzione riservata ai lavori della Commissione, si riserva di prendere gli opportuni accordi a tal fine.

Come concordato nella seduta di ieri con l'approvazione del calendario, si procederà quindi nella presente seduta all'avvio dell'esame congiunto del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di bilancio 2007, con lo svolgimento delle relazioni introduttive, per riprendere i lavori lunedì 27, alle ore 15,30.

Dà quindi la parola ai relatori, iniziando, come di prassi, con il disegno di legge di bilancio.

Il relatore **TECCE** (*RC-SE*) illustra il disegno di legge di bilancio (A.S. 1184), precisando che il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2007 in esso contenuto è, come noto, in ossequio al dettato costituzionale dell'articolo 81, un "bilancio a legislazione vigente". L'esame di un bilancio così costruito risente fortemente ormai del progressivo affievolimento dell'importanza che questo strumento ha ai fini della programmazione e delle determinazioni delle politiche di correzione dei saldi e di intervento sui fattori economici oggi, di fatto, interamente affidati alla legge finanziaria. Il bilancio è quindi una legge del tutto particolare, e come tale va considerata, tenendo conto che essa, rispetto alle altre leggi ordinarie, ha un contenuto in parte obbligatorio per rispondere ad una serie di principi tassativi.

Il bilancio dello Stato, sebbene faccia riferimento ad un aggregato limitato alle amministrazioni centrali e non al complesso delle pubbliche amministrazioni, conserva comunque un suo ruolo significativo dal punto di vista gestionale dei ministeri. Il bilancio, infatti, è oggi pressoché un bilancio di mantenimento, uno degli indicatori più sicuri dell'efficienza dei dicasteri, ma anche delle distorsioni e delle criticità che attraversano il sistema Stato. Nei primi articoli del disegno di legge, infatti, si definisce prima lo stato di previsione dell'entrata (Tabella 1) e poi lo stato si

previsione degli impegni e del pagamento delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2007. Si definisce poi l'autorizzazione, al Ministero dell'economia e delle finanze, a ripartire con propri decreti fra gli stati di previsione delle varie amministrazioni statali i fondi da ripartire iscritti nello stato di previsione del Ministero stesso per l'anno finanziario 2007. Si definisce altresì l'importo massimo dei titoli pubblici da emettere, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, in 55 mila milioni di euro. Si definiscono, altresì, le cosiddette spese obbligatorie e d'ordine con apposito elenco e successivamente si definiscono le aree di riassegnazione dei fondi alle varie unità previsionali dei Ministeri (con le tabelle dalla 2 alla 19), di altre Amministrazioni autonome dello Stato e di specifici interventi, a partire esemplificativamente dal Fondo Sanitario Nazionale.

Evidenzia poi come la struttura del bilancio per il 2007 presenti alcune significative novità. In particolare, in seguito all'approvazione del decreto-legge n. 181 del 2006, convertito dalla legge n. 233 del 2006, che ha previsto la revisione delle competenze e delle strutture ministeriali, si è provveduto ad una diversa allocazione dei centri di spesa, operazione avvenuta senza modificare il saldo. Non ci sono, infatti, aumenti di spesa, se non per quella parte legata ai ministri ed ai sottosegretari, la cui copertura, peraltro, è stata prevista dalla citata legge n. 233 del 2006.

I singoli stati di previsione presentano la consueta esposizione degli stanziamenti per unità previsionali di base (UPB) e per capitoli. Tuttavia, ai fini della massima flessibilità gestionale, nell'allegato tecnico, le dotazioni di competenza e di cassa formano oggetto di una nuova strutturazione che consiste nel raggruppamento di capitoli di spesa aventi la stessa natura e la medesima classificazione economica SEC95, che verranno a costituire specifici articoli (piani di gestione) di un capitolo unico. Ciò comporterà una maggiore elasticità di gestione, perché sulla competenza si potrà operare con variazioni compensative a livello di articolo. Sulla cassa, la presenza di capitoli accorpati consentirà di fare fronte con più appropriatezza alle esigenze che si manifesteranno nel corso dell'esercizio. Conseguentemente a questa ristrutturazione, i centri di responsabilità amministrativa passano, dal 2006 al 2007, da 170 a 189, le unità di voto da 1.628 a 1.605, i capitoli da 7.516 (quanti erano nel 2006), a 4.759 (quanti sono nel 2007), con un'imponente riduzione di 2.757 capitoli.

In generale, il bilancio a legislazione vigente manifesta un decremento delle spese cosiddette discrezionali, su cui incide anche il sistema delle convenzioni quadro CONSIP e mantiene inalterata l'estrema rigidità della spesa (le spese vincolate, sul totale delle spese finali, si attestano, infatti, ad una percentuale del 92,15 per cento) e realizza un ulteriore decremento delle spese in conto capitale, che si attestano attorno ad una percentuale del 6,54 per cento delle spese finali. Il quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione per il 2007 evidenzia i seguenti importi di competenza, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA: le entrate finali si attestano a 431,4 miliardi, mentre le spese finali si attestano a 454,4 miliardi. Il saldo netto da finanziare, corrispondente alla differenza tra le entrate finali e le spese finali, risulta, in termini di competenza e al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, pari a circa 23 miliardi di euro. Le previsioni del bilancio registrano una forte riduzione del saldo netto da finanziare, anche rispetto al disegno di legge di assestamento per il 2006, derivanti dall'aumento delle entrate finali. Anche il risparmio pubblico registra rispetto alle previsioni assestate per il 2006 (che registrava un valore negativo) un miglioramento di circa 18.000 milioni di euro, dovuto essenzialmente all'incremento delle entrate correnti per oltre 22 mila milioni di euro ed alla riduzione di 3.240 milioni di euro delle spese correnti. L'avanzo primario pertanto registra un notevole incremento, di 20.585 milioni. Per quanto riguarda più precisamente le entrate finali, rileva che l'incremento di oltre 30 miliardi di euro rispetto alle previsioni assestate per il 2006 è determinato quasi interamente dall'aumento delle entrate tributarie. Fra le maggiori entrate, secondo la relazione tecnica al decreto-legge n. 262 del 2006, collegato alla manovra, sono state considerate quelle derivanti proprio dall'applicazione dei commi 25 e 26 dell'articolo 7 del decreto-legge destinate a compensare il minor gettito connesso all'applicazione della sentenza della Corte di giustizia europea sulla detraibilità dell'IVA sugli autoveicoli.

Si sofferma quindi sul bilancio triennale 2007-2009, che contiene anch'esso una novità significativa: tutti gli stati di previsione per il 2007, infatti, sono accompagnati da un allegato relativo al bilancio triennale, esposto per unità previsionali di base, che, quindi, allarga sicuramente la fascia di conoscibilità e di trasparenza del bilancio stesso. Il bilancio triennale prevede che le entrate finali per il 2009 siano di 457 miliardi e le spese finali di 466,8 miliardi, mentre il rimborso dei prestiti è previsto rimanga sostanzialmente stabile nel triennio. I fondi globali per nuovi interventi legislativi sono previsti in 436 milioni di euro, per la parte corrente, e circa 500 milioni di euro, per il conto capitale.

Anche quest'anno, viene presentato il bilancio ambientale, il cosiddetto "ecobilancio", in via sperimentale. Esso offre un quadro di sintesi delle spese previste per la protezione dell'ambiente,

suddivise per settori di intervento e distinte tra spese dirette dell'amministrazione centrale e spese da realizzare da parte di altri enti, tramite trasferimento. Per l'entrata, va notato che solo il Ministero dell'ambiente presenta un capitolo dedicato al quale affluiscono risorse, mentre, per quanto riguarda le spese, nel bilancio a legislazione vigente esse sono previste per un totale di 694,9 milioni di euro con un calo significativo rispetto ai 780,2 milioni di euro del bilancio assestato 2006, mentre è ancora più significativo il *trend* storico, che è decisamente negativo (passando dai 1.102 milioni di euro del 2004 agli attuali 694,9). Si modifica anche la composizione della spesa per l'ambiente: si riduce quella diretta delle amministrazioni centrali ed aumenta quella indiretta. Sicuramente, ciò dipende da un ruolo crescente, anche per quanto riguarda la protezione dell'ambiente, che viene assunto da regioni ed enti locali. Non sembra, però, che il ruolo delle regioni e degli enti locali riesca a compensare la diminuzione degli stanziamenti statali. Per il futuro, ritiene ormai improcrastinabile il passaggio ad un vero e proprio bilancio ambientale, un bilancio, cioè, a consuntivo, che consenta una verifica puntuale degli interventi con una elencazione degli interventi stessi.

In conclusione, afferma dunque che, tenendo conto della manovra correttiva, le risultanze complessive per il bilancio di previsione del 2007 assicurano la piena rispondenza agli obiettivi di finanza pubblica programmati e definiti nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) come integrato dalla relativa nota di aggiornamento.

Relativamente alla seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per il 2007 e al bilancio triennale 2007-2009, segnala che essa recepisce gli effetti del disegno di legge finanziaria 2007 approvato dalla Camera, nonché le variazioni al progetto di bilancio a legislazione vigente apportate nel corso dell'iter parlamentare. Inoltre, il citato progetto di bilancio a legislazione vigente già risulta integrato con gli effetti finanziari recepiti dalla prima nota di variazioni predisposta per recepire gli effetti finanziari derivanti dal citato decreto-legge n. 262 del 2006 recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria", considerato collegato alla manovra di finanza pubblica, nonché gli effetti indotti dagli emendamenti approvati al decreto-legge medesimo in sede di conversione. Dà quindi conto in maniera analitica delle variazioni al disegno di legge di bilancio determinato dalla suddetta nota di variazioni.

Sottolinea, infine, la necessità di giungere in tempi brevi ad una riforma del bilancio dello Stato finalizzata ad una rivalutazione del bilancio stesso quale strumento autonomo di decisione politica nell'ambito della manovra finanziaria. A tal riguardo, ritiene utile segnalare che il Governo ha accolto, alla Camera, un ordine del giorno a firma degli onorevoli Duilio e Ventura, che, al fine di limitare l'eccesso di contenuti della legge finanziaria, fenomeno dilagante che si ripete e si accentua ogni anno, dovuto anche all'insufficiente utilizzazione di altri strumenti, segnatamente il bilancio dello Stato, nell'ambito della manovra, impegna il Governo ad avviare, fin dall'inizio del 2007, una riforma del bilancio dello Stato basata sulla integrale revisione e riorganizzazione delle poste di spesa e della sottostante base legislativa, e diretta a recuperare al bilancio la massima trasparenza e una quota significativa di potere decisionale, alleggerendo così la legge finanziaria.

A tal fine, ricorda che il disegno di legge finanziaria per il 2007 in esame, al comma 174 dell'articolo 18, prevede, al fine di migliorare la trasparenza e la capacità di controllo e gestione dei conti pubblici, l'istituzione di una Commissione tecnica per la finanza pubblica che, per quanto concerne nello specifico il bilancio dello Stato, dovrà provvedere ad una diversa classificazione della spesa, anche mediante la ridefinizione delle unità elementari ai fini dell'approvazione parlamentare, con l'intento di giungere ad una migliore ed efficiente gestione delle risorse, rafforzando i processi di misurazione delle attività pubbliche e la responsabilizzazione delle amministrazioni competenti, nonché provvedendo a migliorare la trasparenza dei dati conoscitivi della finanza pubblica, con evidenziazione all'interno del bilancio dello Stato degli stanziamenti afferenti alle autorizzazioni legislative di spesa.

Infine, segnala il comma 180 dell'articolo 18 della legge finanziaria grazie al quale il Ministro dell'economia e delle finanze, avvalendosi della Commissione tecnica di controllo e gestione dei conti pubblici, promuove la realizzazione, per il 2007, di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali sotto il profilo dell'economicità e della qualità, in modo da individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare. Entro il 30 settembre 2007 verrà presentata al Parlamento una relazione sui risultati del citato programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali corredato dalle conseguenti iniziative di intervento. Ritiene estremamente utile provvedere ad una attenta valutazione della spesa pubblica nei diversi settori di intervento, al fine di definire gli strumenti e le procedure per migliorare la produttività delle amministrazioni centrali e la distribuzione ottimale delle risorse all'interno di ciascuna amministrazione e tra le amministrazioni stesse. A tal fine sarà necessario

che il Governo provveda ad indirizzare, nell'ambito del programma straordinario di cui al comma 180 citato, le singole amministrazioni verso la necessità di individuare strumenti e procedure idonee ad utilizzare al meglio le risorse esistenti e a competere per l'assegnazione di risorse aggiuntive sulla base di progetti innovativi, da concentrare sul miglioramento dei risultati a vantaggio dei cittadini.

Il senatore **MORGANDO** (*Ulivo*), relatore per il disegno di legge finanziaria 2007 (A.S. n. 1183), osserva che, trovandosi ormai in seconda lettura, sono già ben delineati i principali problemi economico-finanziari della manovra di bilancio e delle soluzioni che il Governo e la maggioranza di centrosinistra propongono al riguardo. Si tratta di questioni assai complesse, come testimoniato sia dalla quantità delle disposizioni in esso contenute nell'articolato, sia dalla dimensione finanziaria della manovra di bilancio, rimasta praticamente invariata nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, sia pure con alcuni aggiustamenti tesi a migliorarne l'efficacia. Si tratta di un intervento per complessivi 35 miliardi di euro, dei quali 15 volti al risanamento dei conti pubblici e 20 a favorire lo sviluppo dell'economia e la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, che costituisce la terza manovra per dimensioni dopo quelle dei Governi Amato e Prodi degli anni novanta. Un impegno così gravoso si giustifica in relazione al gravissimo stato della finanza pubblica e dell'economia italiana, che hanno indotto il Governo e la maggioranza ad intervenire da subito in modo drastico per invertire una pericolosa tendenza.

Ricorda come a questa manovra siano state avanzate numerose critiche, specie da parte dell'opposizione, che hanno trovato vasta eco anche nella società civile: si tratta, tuttavia, di polemiche spesso ingiustificate e pretestuose che possono essere confutate ad un esame più attento. La prima critica è quella relativa alla dimensione stessa della manovra, che secondo taluni osservatori avrebbe dovuto limitarsi ad un aggiustamento dei conti pubblici e quindi ad interventi solo per 15 miliardi di euro. Tale tesi non è stata però presa in considerazione dal Governo, che ha saggiamente scelto di attuare una manovra più corposa, al fine di conseguire da subito l'obiettivo del rientro dell'Italia nei parametri del Trattato di Maastricht. Ricorda, al riguardo, che il rapporto tendenziale indebitamento netto-PIL viaggia ormai intorno al 4 per cento e che, grazie alle correzioni introdotte con i provvedimenti approvati nel corso della scorsa estate e con la manovra in esame, si potrà, per la prima volta dopo molti anni, ritornare al più accettabile livello del 2,8 per cento, già a partire dal 2007. Tuttavia, una correzione di questo tipo non può avere carattere provvisorio o congiunturale, ma deve essere attuata in termini strutturali, al fine di conseguire un assetto dei conti pubblici stabilmente risanato, ripristinando altresì dei valori più bassi del debito e dell'avanzo primario - gli altri due parametri validi ai fini del Patto di stabilità e crescita - . Per quanto riguarda l'avanzo primario sottolinea che all'atto dell'ingresso nell'unione economica e monetaria europea, l'Italia si era impegnata a conseguire un livello dell'avanzo primario di almeno il 5 per cento annuo su base costante, mentre oggi tale valore è ridotto addirittura a zero. Analogamente, il valore del rapporto debito-PIL, che dovrebbe essere inferiore al 60 per cento, viaggia ora quasi verso il 110 per cento.

Questa situazione, frutto delle nefaste scelte di politica economica degli anni passati che hanno condotto, tra l'altro, ad una riduzione delle entrate e ad un contestuale aumento delle spese di tipo corrente, richiede necessariamente un intervento di carattere strutturale. Tuttavia, alcuni esperti e politici ritengono che sarebbe stato sufficiente un intervento di "manutenzione" dei conti pubblici, mentre la scelta del Governo Prodi e della maggioranza che lo sostiene è stata proprio quella di attuare una correzione permanente, che consentisse di liberare risorse da destinare a politiche di sviluppo dell'economia e a misure anticicliche. Come ricordato recentemente anche dal ministro Padoa-Schioppa, accanto a questa finalità vi è anche quella di recuperare risorse per rifinanziare importanti comparti della pubblica amministrazione, le cui dotazioni finanziarie negli ultimi anni erano state falcidiate al di sotto della soglia minima di funzionamento, con gravi effetti anche sul livello delle spese per investimento. Grazie alle misure della manovra finanziaria, si prevede di riportare, tra il 2007 ed il 2011, i valori dell'avanzo primario dal 2,7 al 5 per cento, del rapporto debito pubblico-PIL dal 106,8 al 97,8 per cento e del rapporto deficit-PIL dal 2,8 allo 0,1 per cento. La validità di questi obiettivi e delle politiche adottate per conseguirli è testimoniata dai recenti giudizi positivi formulati dalla Commissione europea e dal Fondo monetario internazionale, che hanno ritenuto la manovra in esame in grado di risanare effettivamente i conti pubblici in modo strutturale e duraturo nel tempo.

Il relatore richiama quindi un'altra critica spesso avanzata nei confronti del disegno di legge finanziaria e della manovra nel suo complesso, ovvero che la stessa sarebbe tutta incentrata sulla pressione fiscale, mentre non vi sarebbero misure di riduzione della spesa pubblica. In primo luogo, nel valutare l'effetto fiscale occorre tenere conto della variazione del prelievo fiscale netto, ossia della differenza tra le norme che aumentano effettivamente il carico tributario e quelle che

concedono invece sgravi e agevolazioni, specialmente sul fronte delle famiglie e delle imprese. Valutando in maniera corretta l'effetto combinato di tali disposizioni, si arriva ad un prelievo fiscale netto di circa 4,3 miliardi di euro, che pur elevato in senso assoluto corrisponde però ad appena il 25 per cento della parte della manovra riservata alla correzione dei conti pubblici. Inoltre, tale effetto non tiene conto delle risorse che si prevede di recuperare con le misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale introdotte con il decreto-legge n. 223 del 2006 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006) e ulteriormente rafforzate con il già citato decreto-legge n. 262 del 2006, appena approvato in via definitiva dal Senato. Sono misure certamente severe, che contemplano il rafforzamento dei controlli, il ricorso più ampio agli studi di settore e il potenziamento dell'azione dell'amministrazione finanziaria, ma che appaiono assolutamente indispensabili ove si voglia finalmente affrontare in maniera seria un problema ormai cronico. Occorre dare un segnale preciso, collegando la possibilità di diminuire effettivamente la pressione fiscale al concreto recupero dei tributi illecitamente non pagati: richiama, al riguardo, il contenuto dell'ordine del giorno n. 0/1132/4000/ 5^a e 6^a presentato durante l'esame del citato decreto-legge n. 262 e accolto dal Governo. Si tratta di un impegno preciso per destinare le risorse recuperate con la lotta all'evasione e all'elusione fiscale alla riduzione della pressione tributaria, che potrebbe trovare una enunciazione in termini normativi proprio nel disegno di legge finanziaria in esame.

Evidenzia, poi, che il disegno di legge n. 1183 in titolo contiene in realtà anche interventi di riduzione della spesa pubblica, per circa 12 miliardi di euro: si tratta ad esempio di tagli ad alcuni tipi di acquisti di beni e servizi, di soppressione o accorpamento dei cosiddetti "enti inutili" o di riduzione dei cosiddetti "costi della politica". Ovviamente, restano aperti molti problemi: segnala, ad esempio, le questioni concernenti l'articolo 18, commi 206 e seguenti, del disegno di legge in esame, relativamente alla coerenza e all'efficacia dei tagli lineari apportati alle dotazioni di bilancio, ai fini del contenimento della spesa. Non di meno, ricordando che il Documento di programmazione economico-finanziaria indicava la necessità di incidere su quattro grandi comparti di spesa (sanità, enti locali, pubblica amministrazione e previdenza), ritiene che le norme del provvedimento in esame operino significativamente su almeno due di tali comparti, ovvero la sanità e gli enti locali, fissando degli orientamenti e delle linee di azione per gli altri due. Le questioni della previdenza e della riforma della pubblica amministrazione sono, infatti, troppo complesse per pensare, realisticamente, di affrontarle nell'ambito della legge finanziaria.

Contesta, quindi, l'ulteriore critica avanzata dall'opposizione circa la mancanza di una visione strategica, di una "missione" nel disegno di legge finanziaria: sebbene forse non chiaramente delineata, tale missione è invece ben presente, sostanziandosi nell'obiettivo di rilanciare l'economia e la capacità competitiva del sistema economico italiano. E' infatti ben nota la crisi di competitività del nostro Paese e il progressivo declino dei nostri comparti produttivi: la manovra si propone di ricreare le condizioni per una crescita stabile dell'economia, pari ad almeno il 2 per cento all'anno. Tale obiettivo verrebbe attuato in un arco di tempo medio-lungo, passando da una crescita del PIL dell'1,3 per cento, stimata per il 2007, ad una crescita dell'1,7 nel 2011, per poi salire ulteriormente negli anni seguenti. I bassi tassi di crescita previsti per i primi anni scontano, realisticamente, gli effetti parzialmente depressivi legati alla manovra di risanamento, ma non va dimenticato che tale impostazione è finalizzata a porre le basi per il rilancio dell'economia. Il disegno di legge finanziaria contiene in tal senso indicazioni molto precise e misure concrete, sulle quali si riserva di intervenire ulteriormente anche nel prosieguo del dibattito. Si tratta di misure di politica industriale, finalizzate al rilancio della capacità produttiva e competitiva delle imprese: cita, a titolo di esempio, le misure sul cuneo fiscale, volte a incentivare le assunzioni a tempo indeterminato, la costituzione di un fondo per la competitività delle imprese, che dovrebbe indirizzare l'attività delle imprese stesse verso i settori a più alto valore aggiunto, e i fondi per gli investimenti in infrastrutture, tra i quali una parte importante riveste il recupero di efficienza delle politiche energetiche.

Ricorda, poi, che il DPEF finalizzava i vari interventi ai tre obiettivi dell'efficienza, dello sviluppo e dell'equità. Per quanto concerne il terzo obiettivo, si tratta di una priorità irrinunciabile per tutta la coalizione di centrosinistra e in modo particolare per la propria parte politica, che ha posto il problema a più riprese, consentendo l'inserimento nel disegno di legge finanziaria di alcune importanti misure, quali le agevolazioni fiscali per le famiglie, che hanno utilizzato le risorse del Fondo per gli assegni ai nuclei familiari (circa 1,4 miliardi di euro). Un altro importante fronte d'intervento è quello degli enti locali, per il quale il disegno di legge finanziaria 2007 ha introdotto un importantissimo cambiamento, con ciò soddisfacendo un preciso impegno assunto dal centrosinistra in campagna elettorale, ossia la sostituzione, all'interno del Patto di stabilità interno, dei parametri basati sui tetti di spesa con quelli dei saldi di bilancio: si tratta di una scelta cruciale, che restituisce flessibilità gestionale a tutto il sistema delle autonomie locali, cancellando

le scelte esattamente opposte dal precedente Governo di centrodestra. Resta comunque aperto il problema più generale del rapporto tra lo Stato centrale e gli enti territoriali, sui quali occorrerà operare in una logica di cooperazione e non di contrapposizione, nell'interesse di tutti. I temi più importanti di confronto sono ben noti: la questione del federalismo fiscale, la necessità di favorire gli investimenti, la selezione e la razionalizzazione delle spese correnti.

Infine, segnala un'altra questione emersa proprio in questi giorni nel dibattito intorno alla manovra finanziaria: la riforma degli strumenti e delle procedure della sessione di bilancio. Si tratta di un tema ormai ricorrente, al quale certamente occorrerà provvedere. Pur dichiarando la propria disponibilità a contribuire fin da subito alla ricerca delle migliori soluzioni, evidenzia tuttavia la necessità di approfondire adeguatamente la questione, tenendo conto che anche i migliori strumenti, una volta individuati, devono però essere gestiti in modo attento, per essere realmente efficaci.

Il presidente **MORANDO**, prima di dare inizio alla discussione generale illustra i criteri di ammissibilità degli emendamenti sui documenti di bilancio 2007-2009. Fa presente 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 del Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 (e relativa Nota di aggiornamento) con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno di cassa del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 208 del 1999, riguardo al contenuto del disegno di legge finanziaria, non sono ammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale; emendamenti contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (articolo 11, comma 3, alinea, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 208 del 1999); emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 128, comma 6, del Regolamento); emendamenti volti a introdurre disposizioni di per sé stesse prive di effetti finanziari o con effetto neutrale, salvo che siano volte ad assicurare la piena attuazione di interventi disposti con precedenti manovre. Restano ammissibili, in ogni caso, emendamenti introduttivi di norme che rientravano già nel contenuto proprio della legge finanziaria, come, ad esempio, i maggiori oneri correnti di personale riconducibili all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera h), della legge n. 468 del 1978). Per quanto riguarda le misure con effetto di riduzione dei saldi, sono ammissibili emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione finanziaria e dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra, a condizione che non presentino carattere ordinamentale od organizzatorio, salvo che non siano finalizzati a conseguire un rilevante effetto di miglioramento dei saldi ovvero ad accelerare i processi di privatizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, con effetti di riduzione del fabbisogno fin dal primo anno considerato nel bilancio. Sottolinea che sono ammissibili emendamenti aggiuntivi purché con esclusivo contenuto ed effetto di miglioramento, nonché emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio e soppressivi, a condizione della compensazione. Sono inammissibili le norme che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Per quanto riguarda le norme di sostegno all'economia, sono ammissibili emendamenti aggiuntivi con contenuto di finalizzazione diretta al sostegno o al rilancio dell'economia, in quanto tali da incidere sulle grandezze che misurano l'economia nazionale, fermo restando il rispetto dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra (delega, carattere ordinamentale ed organizzatorio e modifiche norme contabili). Gli emendamenti non possono contenere: interventi di carattere localistico o micro-settoriale, intendendosi per tali quelli dunque riferiti ad ambiti soggettivi o territoriali che per la loro portata non sono in grado di incidere significativamente sulle grandezze dell'economia nazionale o della finanza pubblica e norme comportanti oneri netti per finalità non direttamente assimilabili al sostegno dell'economia. Sono invece ammissibili le norme di razionalizzazione finanziaria, finalizzate a rendere più flessibile e trasparente lo strumento del finanziamento di interventi di sostegno all'economia; le norme onerose (ovviamente compensate), finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, anche attraverso la riduzione del costo del lavoro o dell'imposizione sul reddito e misure di carattere generale che si sostanziano in un aumento del reddito disponibile (è fatto salvo, comunque, l'obbligo di compensazione finanziaria). Sono ammissibili emendamenti sostitutivi alle stesse condizioni degli aggiuntivi per quanto riguarda gli effetti finanziari e la compensazione nonché per il contenuto proprio (divieto di norme localistico-microsettoriali, di deleghe, di norme organizzatorie od ordinamentali, di modifica delle norme di

contabilità). Sono inoltre ammissibili emendamenti soppressivi (salvo compensazione finanziaria, ove necessario). Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 246 del 2002 di conversione del decreto-legge n. 194 del 2002, emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi in vigore, ovvero, sotto il vincolo della compensazione, emendamenti di copertura di ulteriori oneri a legislazione vigente.

Sotto il profilo della compensazione finanziaria, fa presente che gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie peggiorative dei saldi debbono essere costruiti a doppia voce, di cui la seconda è costituita dalla copertura; la compensazione deve riguardare gli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti come quantificati nella relazione tecnica in relazione ai vari obiettivi e quindi considerandogli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento a partire dal primo anno del triennio di riferimento e per tutta la durata della loro vigenza e deve garantire dunque mezzi di copertura di durata e quantità almeno uguale rispetto all'onere. Pertanto, in relazione ai limiti di impegno e figure assimilate (ad esempio contributi), sono ammissibili solo emendamenti compensati rimanendo dunque esclusa la possibilità di ricorrere per finalità di copertura ai limiti di impegno previsti da leggi vigenti, in quanto corrispondenti ad obblighi di spesa già in corso. Poiché il provvedimento non presenta in sé margini utilizzabili, tutti gli emendamenti con conseguenze finanziarie debbono essere compensati; non possono essere usati mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti; è vietato lo scavalco tra disegno di legge di bilancio e disegno di legge finanziaria; non possono essere utilizzate per copertura variazioni nella stima delle entrate. Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge finanziaria, le riduzioni di spesa corrente possono essere utilizzate per finanziare tutti gli incrementi; le riduzioni di spesa di conto capitale possono compensare solo gli incrementi di spese della stessa natura. La tabella F può essere solo rimodulata, previa compensazione sia sui singoli esercizi finanziari che nel complesso: per rifinanziare o definanziare una legge di tabella F occorre comunque rispettivamente usare la tabella D o E; per la tabella C, sono inammissibili emendamenti aggiuntivi in quanto non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente, soppressivi o modificativi (in questo ultimo caso di elementi non numerici). Sono inammissibili altresì emendamenti aggiuntivi di un finanziamento triennale nella tabella D, ancorché recanti uno stanziamento di conto capitale classificato tra le norme di sostegno dell'economia, che non siano ricompresi nell'apposito allegato della legge finanziaria 2000 o non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente. Per un finanziamento annuale, la condizione necessaria per l'ammissibilità è la previsione di uno stanziamento di competenza (quindi non è sufficiente la sussistenza di residui) nell'ultimo esercizio finanziario, sempre ovviamente che si tratti di una legge di spesa di conto capitale. In caso di approvazione, le compensazioni superflue si intendono per non apposte, quelle esuberanti sono computate per il necessario, ove possibile, quelle incerte vengono adeguate, salva la congruità. In linea generale, gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire una chiara e reciproca collaborazione tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Occorre tener conto comunque della maggiore formalità delle procedure di Assemblea, soprattutto in relazione alle coperture normative multiple e ripetitive.

Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al bilancio, ricorda poi che gli emendamenti debbono essere riferiti alle unità previsionali di base (UPB) e non potranno contenere riferimenti a capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna alle UPB; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento alle UPB sarà espunto ogni eventuale riferimento anche a capitoli. Le previsioni di cassa sono emendabili senza restrizioni nei limiti della massa spendibile (somma di competenza più residui), salvo l'obbligo di compensazione. Quanto alle previsioni di competenza, possono essere oggetto di emendamento esclusivamente le UPB dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti a dotazioni direttamente stabilite dallo stesso bilancio. Sono invece inammissibili emendamenti alle UPB per le previsioni di spesa la cui dotazione sia determinata direttamente da legge sostanziale (in tal caso gli emendamenti possono essere presentati alla legge finanziaria, nei limiti consentiti dalle sue diverse tabelle). Poiché le varie tabelle della finanziaria, in particolare le tabelle C, D ed F recano già l'indicazione delle UPB e dei capitoli di riferimento, prima di variare gli importi iscritti in una UPB di bilancio è opportuno controllare che gli stessi non siano già direttamente stabiliti dalle tabelle C, D e F della "finanziaria". Mentre le UPB, per gli importi la cui dotazione è rimessa al bilancio, possono essere in generale emendabili in senso riduttivo (con conseguente miglioramento dei saldi), il loro

utilizzo come mezzo di copertura, sia pure nel solo ambito del bilancio, è soggetto a numerose restrizioni. Non possono essere utilizzati come mezzo di copertura: gli importi relativi alle previsioni di entrata; gli importi relativi alle spese per interessi; gli importi relativi alle spese per il trattamento economico del personale in servizio e in quiescenza; gli importi corrispondenti alle quote delle unità previsionali di base afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,20.