

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione)

**Resoconto di martedì 19 ottobre 2010**

**Legge di stabilità 2011. C. 3778 Governo.**

*(Esame per la verifica del contenuto proprio del disegno di legge e conclusione).*

La Commissione inizia l'esame.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che la Commissione è convocata, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, per l'espressione del parere al Presidente della Camera in ordine alla verifica del contenuto proprio del disegno di legge di stabilità. Come indicato nel parere espresso dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 14 luglio 2010, rileva, infatti, che il disegno di legge di bilancio e il disegno di legge di stabilità sono esaminati secondo le procedure stabilite, prima della approvazione della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, dagli articoli da 119 a 123 del Regolamento. Osserva, inoltre, che in questa sede, conformemente ai precedenti, la Commissione dovrà effettuare una prima valutazione anche relativamente ai profili di copertura. Per quanto concerne la verifica del contenuto proprio, ricorda che i limiti di contenuto della legge finanziaria sono stabiliti in modo puntuale dall'articolo 11 della nuova legge di contabilità e finanza pubblica. In particolare, ricorda che tale disposizione ha provveduto a rideterminare il contenuto del disegno di legge di stabilità, valorizzando la sua funzione propria, di definizione del quadro di riferimento finanziario per il triennio compreso nel bilancio pluriennale e di regolazione delle grandezze finanziarie previste dalla legislazione vigente, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldi, in coerenza con gli impegni assunti dall'Italia nel quadro del Patto di stabilità europeo. Segnala che rispetto a quanto previsto dall'abrogata legge n. 468 del 1978 per la legge finanziaria, quindi, il contenuto della legge di stabilità risulta più ristretto e viene, in particolare, meno la possibilità di inserire nel provvedimento norme che comportino aumenti di spesa, ancorché finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, nonché norme di carattere ordinamentale o organizzatorio, anche se suscettibili di determinare aumenti di entrata o riduzioni di spesa, in linea, peraltro, con quanto già previsto in via sperimentale per le ultime due leggi finanziarie. Evidenzia come, in coerenza con tali disposizioni, il disegno di legge di stabilità per il 2011 trasmesso dal Governo alla Camera, risulti composto di un solo articolo, a sua volta suddiviso in tredici commi.

In particolare, segnala che l'articolo 1, comma 1, e il relativo allegato 1 fissano il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario per il bilancio di previsione per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, in linea con quanto previsto dall'articolo 11, comma 3, lettera a), della legge n. 196 del 2009.

Per quanto riguarda le altre disposizioni, rileva che i commi da 2 a 4 e l'allegato 2 recano norme volte a modificare la misura dei trasferimenti dovuti dallo Stato alle gestioni previdenziali; il comma 5 reca una disciplina applicativa delle disposizioni in materia di riduzioni dei trasferimenti alle regioni, previste dall'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010; il comma 6 reca disposizioni in ordine alla destinazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, rimodulate dalla Tabella E allegata al disegno di legge di stabilità; il comma 7 reca, infine, una 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. Osserva che, come si evince dalla relazione tecnica, tale disposizione non ha effetti finanziari, ma che, essendo volta a garantire la qualità di determinate spese di investimento, può ritenersi riconducibile al contenuto proprio della legge finanziaria.

Rileva che i commi da 8 a 12 dell'articolo 1 recano, poi, l'approvazione delle tabelle allegate al

disegno di legge finanziaria, mentre il successivo comma 13 prevede che la legge entri in vigore il 1° gennaio 2011.

Con riferimento alle tabelle allegate al disegno di legge di stabilità, osserva che sono state modificate al fine di tenere conto della nuova disciplina prevista dall'articolo 11, comma 3, della nuova legge di contabilità e finanza pubblica. In particolare, sottolinea che, mentre la struttura delle tabelle A e B non ha subito modifiche, il contenuto delle altre quattro tabelle previste dalla legge n. 468 del 1978, è stato parzialmente modificato ed è ora accorpato nelle tabelle C, D ed E, allegate al disegno di legge di stabilità.

In particolare, segnala che la Tabella C mantiene sostanzialmente la medesima fisionomia che essa assumeva nel disegno di legge finanziaria ed indica, per ciascuno degli anni del triennio considerato, la quota da iscrivere in bilancio per il finanziamento delle leggi di spesa permanente, sia di natura corrente sia in conto capitale, che demandano esplicitamente tale funzione alla legge di stabilità. Rileva che nella nuova Tabella C, tuttavia, per espressa previsione dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge n. 196 del 2009, non sono comprese spese obbligatorie e, pertanto, in sede di prima applicazione è prevista la soppressione dalla suddetta tabella delle spese obbligatorie e delle relative norme di rinvio alla tabella stessa.

Osserva che, come evidenziato nella relazione illustrativa, 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 e che, per altre spese, concernenti in particolare il funzionamento di enti dotati di un'autonomia contabile e di bilancio, in assenza di una precisa indicazione in ordine alla quota di spese da considerare obbligatorie, essa è stata stimata in via generale in misura pari all'80 per cento del totale della spesa autorizzata. Osserva, quindi, che le spese espunte dalla tabella C sono ora determinate dalla legge di bilancio.

Per quanto attiene alle autorizzazioni di spesa inserite nella tabella C allegata al disegno di legge di stabilità, segnala che si prevede il rifinanziamento della legge n. 49 del 1987, concernente la cooperazione allo sviluppo, anche per la quota di conto capitale e non solo, come previsto negli anni precedenti, per le risorse di parte corrente. A tale proposito, rileva peraltro che l'articolo 32 della suddetta legge prevede, in via generale, la possibilità di rifinanziamento dei relativi stanziamenti nell'ambito della legge finanziaria. Ritiene che l'inserimento della suddetta voce appare, quindi, coerente con i criteri previsti dalla legislazione contabile per il finanziamento mediante utilizzo della tabella C e con la legislazione sostanziale sottostante a tali voci.

Propone pertanto di rilevare nel parere che le disposizioni contenute nel disegno di stabilità per il 2011 sono riconducibili al contenuto proprio della legge finanziaria, come determinato dalla legislazione vigente.

Per quanto concerne i profili di copertura, rileva che 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. Rileva che, come evidenziato in premessa dalla Nota tecnico-illustrativa al disegno di legge di stabilità, le modifiche introdotte alla legislazione vigente da tale provvedimento non comportano effetti sull'indebitamento netto e sul saldo di cassa delle Amministrazioni pubbliche, in quanto mere rimodulazioni contabili da apportare al bilancio dello Stato.

Ai fini della deliberazione dello stralcio, propone pertanto di esprimere un parere in cui si evidenzia che il disegno di legge di stabilità risulta conforme alle disposizioni in materia di copertura finanziaria stabiliti dalla vigente disciplina contabile.

Il vice ministro Giuseppe VEGAS sottolinea come il Governo abbia inteso rispettare rigorosamente le nuove disposizioni di cui all'articolo 11 della legge n. 196 del 2009.

Antonio BORGHESI (IdV) ritiene che, per evitare che l'esame del disegno di legge di stabilità ai fini della valutazione della conformità al suo contenuto proprio, come determinato dalla legislazione vigente in materia di contabilità e finanza pubblica, sarebbe opportuno che la Commissione si interroghi su alcune delle scelte compiute dal Governo in sede di elaborazione del disegno di legge medesimo. In particolare, ritiene che in questa sede potrebbe valutarsi se sia conforme a quanto disposto dalla legge di contabilità e finanza pubblica la decisione di espungere dalla Tabella C l'80 per cento dell'importo riferito a talune autorizzazioni di spesa, sulla base di una valutazione di carattere presuntivo della quota di spese obbligatorie sul totale delle spese autorizzate.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, sottolinea come il Governo si sia attenuto, nella predisposizione del disegno di legge di stabilità per il 2011, scrupolosamente al dettato della nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

Massimo VANNUCCI (PD) osserva che il Senato ha concluso da pochi minuti l'esame della Decisione di finanza pubblica, adottando una risoluzione parzialmente diversa da quella approvata dalla Camera. In proposito, ricorda che l'articolo 11, comma 1, richiama espressamente, ai fini della predisposizione del disegno di legge di stabilità, la Decisione di finanza pubblica come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari. Evidenzia come molti senatori appartenenti ai gruppi di opposizione abbiano lamentato la circostanza che il disegno di legge di stabilità sia stato presentato prima dell'approvazione della Decisione di finanza pubblica, che, in teoria, avrebbe anche potuto modificare i saldi contenuti nel disegno di legge di stabilità. Dà atto al presidente della sensibilità dimostrata convocando la presente seduta solo dopo l'approvazione della risoluzione da parte del Senato. Stigmatizza tuttavia il fatto che il Governo, nella sua prima applicazione, abbia già violato la nuova legge di contabilità, sia in riferimento al procedimento di formazione dello schema di Decisione di finanza pubblica, sia non avendo atteso la sua approvazione per la presentazione del disegno di legge di stabilità. Con riferimento al contenuto del disegno di legge di stabilità, pur concordando con il presidente sul fatto che esso rechi esclusivamente disposizioni riconducibili al suo contenuto proprio, come fissato dalla legge, osserva che quest'ultima non contiene materie che, ai sensi del richiamato articolo 11 della legge n. 196 del 2009, avrebbe potuto legittimamente contenere. In particolare, osserva come manchino disposizioni fiscali ovvero in tema di revisione del patto di stabilità. Auspica quindi che il relatore possa favorire, nel corso dell'esame parlamentare, l'inserimento di disposizioni, comunque riconducibili al contenuto proprio della legge di stabilità, che possano essere necessarie per favorire la crescita del Paese.

Renato CAMBURSANO (IdV), nel rilevare come sul merito del parere che la Commissione è chiamata ad esprimere ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, non sussistano particolari osservazioni da formulare, ritiene tuttavia che l'esame svolto in questa sede potrebbe costituire l'occasione per evidenziare come il disegno di legge di stabilità non contenga disposizioni relative a molte delle materie annoverate nel suo contenuto proprio dall'articolo 11 della legge n. 196 del 2009. Nell'esprimere preoccupazione per tale assenza, osserva che sarebbe estremamente grave se i contenuti esclusi dalla legge di stabilità trovassero collocazione in un futuro decreto-legge in materia di proroga di termini, come peraltro è stato anticipato in numerose dichiarazioni pubbliche. A tale riguardo, sottolinea, infatti, l'esigenza di garantire il puntuale rispetto della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, superando le criticità emerse in questo primo anno di applicazione. In proposito, evidenzia infatti che lo schema della Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 è stato presentato con circa quindici giorni di ritardo rispetto alla scadenza prevista dall'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica e che anche l'esame del disegno di legge di stabilità si apre con un breve ritardo rispetto al termine previsto dalla legge per l'avvio della discussione sulla manovra finanziaria. In questo senso, ritiene necessario garantire un adeguato esame parlamentare degli strumenti di programmazione e di bilancio elaborati dal

Governo, in modo da evitare il protrarsi di una situazione nella quale si vive alla giornata in attesa delle decisioni adottate in sede europea.

Maino MARCHI (PD), nel richiamare l'intervento dell'onorevole Vannucci, chiede che siano chiarite le conseguenze che possano eventualmente derivare sul regime di ammissibilità degli emendamenti dalla struttura estremamente scarna del disegno di legge di stabilità. Osserva che il Governo non ha utilizzato possibilità che invece la legge consente con riferimento al contenuto proprio del disegno di legge di stabilità. Chiede quindi in particolare se le proposte emendative di iniziativa parlamentare, che siano volte ad introdurre disposizioni riconducibili al contenuto proprio della legge di stabilità come definito dall'articolo 11 della legge n. 196 del 2009, saranno considerate ammissibili o meno.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, si riserva di approfondire il quesito posto dall'onorevole Marchi.

Il vice ministro Giuseppe VEGAS osserva, in via preliminare, che il contenuto del disegno di legge di stabilità presentato dal Governo, che si caratterizza per la sua essenzialità, corrisponde sostanzialmente alle richieste, più volte formulate in passato dalle diverse parti politiche, di una maggiore snellezza delle decisioni assunte nell'ambito della manovra finanziaria annuale, rilevando, altresì, che l'essenzialità del contenuto del disegno di legge di stabilità appare pienamente in linea con il contenuto della Decisione di finanza pubblica approvata dalle Camere. Per quanto riguarda, poi, le osservazioni formulate con riferimento all'esame dello schema della Decisione di finanza pubblica presso l'altro ramo del Parlamento, ricorda che l'emendamento 5.3 (testo 2) approvato nella seduta odierna, impegna il Governo a dare seguito al piano straordinario per il Sud, con particolare riferimento alle misure in materia di infrastrutture e all'introduzione di forme di fiscalità di vantaggio. In proposito, ritiene che l'approvazione di tale proposta emendativa non abbia introdotto nella risoluzione poi approvata dal Senato temi nuovi rispetto a quelli già considerati in quella approvata dalla Camera il 3 ottobre scorso, che già impegnava il Governo ad approvare un piano di rilancio per il Mezzogiorno d'Italia. Per quanto riguarda, invece, le critiche relative alla tardiva presentazione dello schema della Decisione di finanza pubblica, ricorda che tale Decisione ha sostanzialmente sostituito il Documento di programmazione economico-finanziaria, il cui termine di presentazione alle Camere era pacificamente considerato non perentorio e, nel tempo, è stato più volte disatteso. Ritiene, invece, che il termine per la presentazione del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge del bilancio dello Stato debba considerarsi di carattere perentorio, in quanto direttamente connesso ad un adempimento di ordine costituzionale, sottolineando, pertanto, l'opportunità dell'operato del Governo che ha comunque presentato tali disegni di legge nei termini stabiliti dalla legge senza attendere la conclusione dell'esame da parte del Senato dello schema di Decisione di finanza pubblica.

Pier Paolo BARETTA (PD), in relazione a notizie apparse sui giornali, chiede che il Governo se intenda porre la questione di fiducia sull'approvazione del disegno di legge di stabilità sin dalla prima lettura presso la Camera, ovvero se si riservi tale facoltà solo in occasione della seconda lettura presso l'altro ramo del Parlamento.

Il vice ministro Giuseppe VEGAS si riserva di rispondere al quesito dell'onorevole Baretta.

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