

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

Resoconto di martedì 26 ottobre 2010

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011). C. 3778 Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. C. 3779 Governo. (Esame congiunto e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che la Commissione avvierà oggi l'esame congiunto dei disegni di legge di stabilità e di bilancio. Sottolinea che, dal momento che le Commissioni di merito stanno ancora procedendo all'esame in sede consultiva di tali disegni di legge, come convenuto nell'ultimo ufficio di presidenza, la Commissione si limiterà allo svolgimento delle relazioni introduttive dei relatori, ai sensi dell'articolo 120, comma 4, del Regolamento.

Marco Mario MILANESE (PdL), *relatore per il disegno di legge di stabilità*, ricorda che la Commissione avvia oggi l'esame del primo disegno di legge di stabilità presentato in attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica, adottata con la legge n. 196 del 2009. Coerentemente con lo spirito della nuova legge, rileva che il provvedimento in esame intende assolvere una diversa funzione e si presenta significativamente differente, quanto a contenuti, rispetto alla tradizionale legge finanziaria, che peraltro aveva assunto natura diversa già nei due precedenti esercizi finanziari. Segnala che la legge di stabilità, come si evince dalla stessa denominazione, non è più lo strumento principale attraverso il quale realizzare gli interventi necessari ad attuare la manovra finanziaria ma, piuttosto, lo strumento idoneo a comporre il quadro delle grandezze finanziarie conferendo stabilità al bilancio e assicurando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Osserva che la legge di stabilità appare, infatti, essenzialmente lo strumento funzionale ad assicurare il rispetto degli impegni assunti con il Patto di stabilità europeo, e determina la necessità di individuare ulteriori e diversi strumenti per perseguire gli obiettivi di crescita. In particolare, sottolinea che la nuova legge di contabilità ha delineato una nuova configurazione del ciclo della programmazione degli strumenti di bilancio concorrendo a determinare il carattere triennale della manovra e che si prevede infatti che la legge di stabilità debba contenere norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato nel bilancio pluriennale. Osserva che, recependo un'impostazione già adottata in via sperimentale con riferimento alla legge finanziaria per il 2009 e poi confermata per quella relativa al 2010, la legge n. 196 del 2009 prevede che la legge di stabilità abbia un contenuto proprio più limitato di quello della vecchia finanziaria e sia, come è stato precisato dallo stesso Ministro dell'economia e delle finanze, essenzialmente volta a garantire la stabilità dei conti pubblici in coerenza con i vincoli europei. In particolare, ricorda che l'articolo 11 della legge n. 196 del 2009 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. Evidenzia, inoltre, come la legge di stabilità non possa più contenere norme che comportino aumenti di spesa, ancorché finalizzati direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, nonché norme di carattere ordinamentale o organizzatorio.

Rileva comunque che, anche rispetto al contenuto proprio, definito ai sensi del richiamato articolo 11 della legge n. 196 del 2009, il disegno di legge di stabilità per il 2011 si presenta particolarmente

stringato ed il Governo nella sua predisposizione ha deciso di non avvalersi di tutte le facoltà ivi previste. Segnala che tale impostazione ha consentito, per la prima volta, la presentazione di un disegno di legge formato da un unico articolo, cui sono allegate le tabelle previste dalla legge e ciò perché, come già sottolineato in sede di esame della Decisione di finanza pubblica, la manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento 2011-2013 è stata già adottata con il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

Ritiene che l'esigenza di anticipare la manovra di finanza pubblica alla scorsa estate sia stata motivata dalla necessità di mettere in sicurezza i conti pubblici rispetto alle pressioni speculative ed agli effetti della crisi economica. Segnala che, come ha confermato lo stesso Governo, la manovra estiva consentirà il pieno rispetto degli obiettivi indicati sia nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, sia nella Decisione di finanza pubblica recentemente approvata da entrambi i rami del Parlamento. Per tali ragioni, rileva che il disegno di legge di stabilità non produce ulteriori effetti correttivi sui saldi di finanza pubblica e, in una qualche misura, completa la strategia che ha consentito all'Italia di attraversare la crisi subendone gli effetti in misura complessivamente minore rispetto ad altri *partner* europei e che ha riscosso un ampio sostegno in ambito europeo e internazionale, assicurando la stabilità finanziaria del Paese in una fase di forti tensioni sui mercati. Segnala come tale risultato sia ancora più rimarchevole alla luce delle dimensioni del nostro debito pubblico e ai rischi ai quali tale circostanza ci espone in occasione di crisi come quella che abbiamo attraversato e stiamo attraversando. Ritiene che vada, inoltre, ancora una volta ribadito come l'entità del debito pubblico condizioni in modo determinante la risposta che un paese è in grado di fornire ad una crisi economica di vasta portata.

Osserva che il disegno di legge di stabilità individua gli obiettivi programmatici in termini pienamente corrispondenti alla Decisione di finanza pubblica, come approvata dalle Camere, in particolare laddove prevede, per il 2010, un tasso di crescita del PIL reale dell'1,2 per cento e un deflatore pari all'1,6 per cento. Ricorda che, sulla base del richiamato documento, le prospettive di crescita si rafforzino ulteriormente per il triennio 2011-2013, con un PIL reale che si attesterebbe all'1,3 per cento nel 2011 e al 2 per cento nel 2012 e nel 2013, mentre il relativo deflatore sale all'1,8 per cento nel 2011 e all'1,9 per cento nel 2012 e nel 2013.

Rileva, inoltre, che, tra le innovazioni apportate dalla legge di riforma sul disegno di legge di stabilità, appare rilevante l'introduzione della Nota tecnico-illustrativa di cui all'articolo 7, comma 2, lettera c), della legge n. 196 del 2009, da presentare a corredo del disegno di legge suddetto, nota, che in base al successivo articolo 11, comma 9, costituisce un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, che espone i contenuti della manovra.

Circa il contenuto del disegno di legge di stabilità, ricorda che esso risulta 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. Evidenzia come, per il 2011, il limite massimo del saldo netto da finanziare sia pari a 41,9 miliardi, in termini di competenza, al netto di 11.306 milioni per regolazioni debitorie, come indicato dalle risoluzioni parlamentari di approvazione della Decisione di finanza pubblica. Precisa che tale limite è superiore al valore effettivo del saldo (40.662 milioni) risultante dal bilancio a legislazione vigente come modificato per effetto della legge di stabilità medesima. Rileva che la differenza (1.238 milioni) rappresenta un margine «cautelativo» rispetto ad eventuali variazioni in aumento del saldo che dovessero verificarsi in corso d'anno.

Per quanto riguarda il ricorso al mercato, segnala che per l'anno 2011 è fissato un livello massimo, in termini di competenza, pari a 268 miliardi e che in tale limite è compreso l'indebitamento all'estero, per un importo complessivo non superiore a 4 miliardi, relativo ad interventi non considerati nel bilancio di previsione.

Per quanto riguarda il biennio successivo, il livello massimo del saldo netto da finanziare è fissato

in misura pari a 22,8 miliardi per il 2012 e a 15 miliardi per il 2013, al netto di 3.332 milioni e 3.150 milioni per regolazioni debitorie nei due anni. Il livello massimo del ricorso al mercato è determinato in 276 miliardi nel 2012 e 242 miliardi nel 2013 (274,1 miliardi e 239,6 miliardi, rispettivamente, nei due anni, nel disegno di legge di bilancio integrato con la legge di stabilità). 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.

In particolare, osserva che i commi 2 e 3 recano disposizioni relative ai trasferimenti a favore di alcune gestioni previdenziali dell'INPS. In particolare, evidenzia che il comma 2 determina l'adeguamento, per l'anno 2011, dei trasferimenti dovuti dallo Stato verso la «Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali» (GIAS) presso l'INPS, a favore di alcune specifiche gestioni pensionistiche (Fondo pensioni lavoratori dipendenti, Gestione dei lavoratori autonomi, Gestione speciale minatori e ENPALS). Segnala che gli incrementi dei trasferimenti disposti per il 2011, nell'ambito della Missione 025 - Politiche previdenziali, e Programma 003 - Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali, ai sensi di quanto contenuto nell'Allegato 2, sono pari complessivamente a 542,07 milioni di euro.

Rileva che il comma 4, lettera a), prevede a sua volta l'utilizzo di specifiche risorse, individuate anche esse dall'Allegato 2, nell'ambito della Missione 024 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia e del Programma 012, ai fini del finanziamento dei maggiori oneri a carico della Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili, ciechi e sordomuti, valutati in 462 milioni di euro per il 2009 ed in 120 milioni di euro per il 2010.

Rileva che, come chiarito nella relazione tecnica, gli importi dei trasferimenti fissati per il 2010 sono stati adeguati, in coerenza con i contenuti della Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, nella misura dello 0,7 per cento per il 2010 e dell'1,6 per cento per il 2011 ed applicando a tali variazioni l'incremento di un punto percentuale. Conseguentemente, l'incremento dell'importo da trasferire all'INPS dal bilancio dello Stato è pari a 434,67 milioni di euro. Osserva come a tale somma si aggiunga l'importo da trasferire a titolo di concorso dello Stato all'onere pensionistico derivante dalle pensioni di invalidità liquidate prima dell'entrata in vigore della legge n. 222 del 1984, pari a 107,40 milioni di euro. Rileva, pertanto, che l'importo complessivo a carico del bilancio dello Stato è pari a 542,07 milioni di euro e che tale onere è compensato integralmente in quanto il miglioramento dei saldi delle gestioni previdenziali, conseguenti alle disposizioni in esame, determina corrispondenti minori esigenze di trasferimenti dovuti, a diverso titolo, alle medesime gestioni previdenziali.

Sottolinea che 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, pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni annui a decorrere dal 2012 e che la norma consente a ciascuna regione di richiedere che parte dei tagli vengano effettuati sulla quota, spettante alla singola regione, destinata alla programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, come rimodulato ai sensi della Tabella E allegata al disegno di legge in esame, anziché sui trasferimenti statali destinati al trasporto pubblico locale e all'edilizia sanitaria. Segnala che, come chiarito nella relazione tecnica, trattandosi di compensazioni di tagli di risorse comunque spettanti alle singole regioni interessate, l'operazione non produce effetti ai fini dei saldi di finanza pubblica. Rileva che il comma 6 destina ad interventi di edilizia sanitaria pubblica una quota pari a 1.500 milioni di euro, per il 2012, delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate destinate alla programmazione regionale, incluse quelle derivanti dalla rimodulazione disposta ai sensi della Tabella E. Rilevo in proposito che la tabella E allegata al disegno di legge di stabilità 2011 dispone una rimodulazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, che determina un incremento delle relative risorse per 1 miliardo nel 2011, per 3 miliardi nel 2012, per 4 miliardi nel 2013, con una riduzione compensativa di 8 miliardi nel 2014. Segnala che ciò non comporta una modifica degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, in quanto si tratta di somme destinate alle regioni, per le quali il patto di stabilità interno prevede un tetto di spesa.

Ricorda che il comma 7 subordina l'erogazione delle risorse per il trasporto pubblico locale su ferro,

di cui all'articolo 25, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 185 del 2008, alla dimostrazione dell'adozione delle misure di razionalizzazione ed efficientamento, previste dal comma 2 del citato articolo 25, e alla dimostrazione degli effetti positivi correlati a tali misure e che la dimostrazione deve essere effettuata entro il primo semestre del 2011. Rileva che la relazione tecnica conferma che la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Evidenzia che il comma 8 dispone in ordine all'entità dei fondi speciali, determinando, nelle tabelle allegate, le disponibilità per la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale. Confermando la previgente disciplina, rileva che gli importi sono iscritti, per la parte corrente, nella Tabella A e, per quella in conto capitale, nella Tabella B allegate al disegno di legge di stabilità, ripartite per Ministeri. Ricorda che gli importi della Tabella A ammontano complessivamente a 13,5 milioni per il 2011, a 711,6 milioni per il 2012 e a 769,5 milioni per il 2013 e quelli relativi alla Tabella B a 1 milione di euro per il 2011 e il 2011 e 1.493 milioni per il 2012 e 2013. Osserva che, rispetto alla legislazione vigente, le Tabelle A e B del disegno di legge di stabilità non prevedono stanziamenti aggiuntivi sui Fondi speciali.

Osserva che il comma 9 reca l'approvazione della Tabella C, riguardante la determinazione delle dotazioni finanziarie da iscrivere in bilancio delle leggi di spesa permanente, la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, ai sensi della nuova normativa contabile. Ricorda che l'articolo 11, comma 3, lettera d), della nuova legge di contabilità prevede, tra i contenuti propri della legge di stabilità, la determinazione, in apposita tabella, degli stanziamenti annui, per il triennio finanziario di riferimento, delle leggi di spesa permanente, con le relative aggregazioni per programma e per missione, la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, con esclusione delle spese obbligatorie.

Rileva, come evidenziato nella relazione illustrativa, che, nell'individuazione delle spese da ritenere obbligatorie, alcune sono state considerate interamente espungibili in quanto riconducibili, pressoché esclusivamente, alla definizione di spese obbligatorie e che per altre, 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. Sottolinea come le spese obbligatorie, non più ricomprese nella Tabella C, saranno determinate direttamente dalla legge di bilancio.

Ricorda che la Tabella C prevede un ammontare complessivo di stanziamenti pari a 4.392,5 milioni di euro per il 2011, 4.384,7 milioni di euro per il 2012 e 4.294,4 milioni di euro per il 2013 e che gli stanziamenti esposti in Tabella C non presentano variazioni rispetto alla legislazione vigente.

Rileva che il comma 10 reca l'approvazione della Tabella D, che determina gli importi delle riduzioni delle autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente, aggregate per programma e missione e che si tratta in sostanza, rispetto alla pregressa articolazione della legge finanziaria, di una Tabella che espone una parte della *ex* Tabella E - di cui all'abrogata disciplina contabile - relativamente alle sole autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente. Segnala come nella tabella D della legge di stabilità per il 2011 risultino definanze per un ammontare complessivo di 5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2011-2013.

Ricorda che il comma 11 reca l'approvazione della Tabella E, che determina, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, le quote destinate a gravare per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013. Sottolinea che esse trovano esposizione per programma e missione, con specifica ed analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni, per la quota da iscrivere nel bilancio di ciascun anno considerato nel bilancio pluriennale. Segnala, richiamando in proposito la relazione illustrativa, che la tabella E, rispetto alla articolazione della pregressa legge finanziaria, è stata radicalmente modificata e accorpa i dati delle precedenti Tabelle D, E, per le spese di conto capitale ed F della legge n. 468 del 1978. I dati, come previsto dalla legge di riforma, sono presentati in maniera analitica in modo da evidenziare, per ciascuna associazione tra autorizzazione e capitolo, rispettivamente gli importi di legislazione vigente, le

rimodulazioni, i rifinanziamenti e i definanziamenti effettuati dalla Tabella in esame.

Rileva che il comma 12 indica i limiti massimi di impegnabilità che le amministrazioni pubbliche possono assumere nel 2011, con riferimento ai futuri esercizi, rinviando a tal fine a quanto registrato nella apposita colonna della Tabella E.

Ricorda, infine, che il comma 13 dispone quindi l'entrata in vigore della legge di stabilità al 1° gennaio 2011.

Per quanto concerne infine 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. Richiamando la premessa della Nota tecnico-illustrativa al disegno di legge di stabilità, osserva che 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. Nel complesso, per effetto anche del definanziamento previsto dalla Tabella D, segnala che i mezzi di copertura eccedono gli oneri di parte corrente di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013.

Ritiene, conclusivamente, che, nell'avviare l'esame in Commissione della manovra di bilancio, si debba auspicare che i lavori della Commissione siano caratterizzati da uno spirito, per quanto possibile, di condivisione delle problematiche da affrontare. Ricorda come siano esclusi dal contenuto proprio di questa legge di stabilità gli interventi a sostegno e di sviluppo dell'economia che invece potranno trovare, sicuramente, collocazione in appositi disegni di legge collegati. Così come, in continuità con quanto previsto dalla legge n. 468 del 1978, restano escluse dal contenuto le norme di carattere ordinamentale ed organizzatorio anche se queste si possano caratterizzare per un rilevante miglioramento dei saldi. Rileva che è ancora confermata l'esclusione delle norme di delega e di quelle relative ad interventi di natura localistica o microsettoriale.

Marco MARSILIO (PdL), *relatore per il disegno di legge di bilancio*, ricorda che il disegno di legge di bilancio all'esame della Commissione è il primo elaborato sulla base delle disposizioni introdotte dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, che - anche in considerazione delle esperienze maturate nell'ambito delle riforme adottate in via amministrativa a partire dal bilancio per l'esercizio 2008 - ha inteso attribuire al bilancio dello Stato un più marcato ruolo nella definizione delle risorse attribuite alle diverse politiche pubbliche, evitando la scomposizione della decisione di bilancio in un numero eccessivo di unità di voto che, in molti casi, rischiano di non dimostrarsi particolarmente significative ai fini della valutazione delle spese e delle entrate. Proprio in considerazione di questa peculiarità del disegno di legge, ritiene opportuno soffermarsi brevemente, in apertura della relazione, sulle principali innovazioni introdotte nella struttura del bilancio dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

In primo luogo, sottolinea come, con l'approvazione della legge n. 196 del 2009, il bilancio che viene sottoposto all'esame delle Camere è per la prima volta un vero e proprio bilancio di carattere triennale. Rileva, infatti, che, anche nella vigenza della precedente legge di contabilità n. 468 del 1978 il bilancio annuale era accompagnato da un bilancio triennale, ma tale ultimo documento aveva un valore essenzialmente programmatico. Osserva come, con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, invece, il bilancio pluriennale venga elaborato sulla base della legislazione vigente ed assume una valenza giuridica, anche se, ovviamente, non costituisce titolo per la riscossione delle entrate o l'esecuzione delle spese. Segnala che si tratta di una modifica che non ha un carattere meramente formale e si muove lungo una direttrice perseguita con costanza dal Governo sin dall'avvio di questa legislatura. Rileva, infatti, che, a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, il Governo ha inteso elaborare manovre finanziarie di carattere triennale e tale scelta ha trovato conferma anche nella nuova configurazione della legge di stabilità, che, più della vecchia legge finanziaria, ha la funzione di individuare le misure necessarie a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica per l'intero triennio di riferimento. Segnala che l'obiettivo è quello di definire un

quadro finanziario sostanzialmente stabile nel medio termine, in linea con quanto richiesto nel nuovo assetto della *governance* economica dell'Unione europea, che sempre più richiede agli Stati membri di definire obiettivi di finanza pubblica e strategie di bilancio stabili ed affidabili e di illustrare puntualmente, nel programma di stabilità, le revisioni operate annualmente.

Evidenzia un'altra importante caratteristica del bilancio che oggi la Commissione inizia ad esaminare, vale a dire la sua articolazione, per quanto riguarda il versante della spesa, in missioni e programmi. Sottolinea come si tratti di una struttura che intende assicurare una analisi funzionale della spesa pubblica e che ha trovato una definitiva affermazione in sede legislativa nell'ambito della nuova legge di contabilità e di finanza pubblica, dopo una prima fase di attuazione in via amministrativa, che, come ho detto, si è realizzata a partire dall'esercizio finanziario 2008. Osserva che la legge n. 196 del 2009, tuttavia, non si è limitata a recepire normativamente la prassi più recente, ma - al fine di rafforzare il collegamento tra struttura di bilancio e struttura amministrativa - ha previsto che la realizzazione ciascun programma sia affidata ad un solo centro di responsabilità amministrativo, da identificare nei dipartimenti o nelle direzioni generali dei singoli ministeri.

Rileva che si tratta, peraltro, di un cammino non ancora del tutto compiuto, che potrà trovare ulteriori perfezionamenti in sede di attuazione della delega legislativa prevista dall'articolo 40 della legge di contabilità e finanza pubblica. Segnala che, in linea con la valorizzazione dell'esame delle funzioni che la spesa pubblica intende conseguire, anziché delle singole componenti delle spese, la legge n. 196 del 2009 ha provveduto ad innalzare il livello dell'unità di voto parlamentare per il bilancio dello Stato. Sottolinea che le Camere, infatti, non saranno più chiamate ad esprimersi sui macroaggregati relativi alle tipologie di spesa da sostenere nell'ambito dei singoli programmi, ma si pronunceranno solamente sui programmi stessi e che si tratta di una scelta importante compiuta dal legislatore che assicura una maggiore flessibilità al bilancio di previsione, in quanto consente che, all'interno di un medesimo programma e, quindi, nell'ambito di risorse destinate ad una medesima funzione, si possa provvedere ad una diversa allocazione delle spese tra le diverse tipologie di spesa previste. Segnala che, anche per lo stato di previsione dell'entrata, l'unità di voto è innalzata dall'unità previsionale di base alla tipologia di entrata. Rileva che sempre nella direzione di una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio si muove la conferma da parte della legge n. 196 del 2009 della ripartizione delle spese in rimodulabili e non rimodulabili, a seconda che su di esse l'amministrazione possa esercitare un effettivo controllo in via amministrativa, ovvero si tratti di spese sostanzialmente non comprimibili. Segnala che, con riferimento alle spese rimodulabili, il bilancio assume un valore particolarmente incisivo: in proposito, la relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio sottolinea che la riforma della legge di contabilità «conferisce al bilancio una nuova veste di natura non meramente formale».

Rileva che l'articolo 23, comma 3, della legge n. 196 del 2009, infatti, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, consente di rimodulare le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa relative ai fattori legislativi e di rimodulare senza limiti le spese di adeguamento al fabbisogno. Ricorda, inoltre, che, esclusivamente per il triennio 2011-2013, l'articolo 2 del decreto-legge n. 78 del 2010 amplia il potere di rimodulazione previsto dall'articolo 23 della legge n. 196 del 2009, consentendo, sempre nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, la rimodulazione tra missioni di spese rimodulabili derivanti da fattori legislativi, purché si permanga nell'ambito dei singoli stati di previsione

Segnala, in proposito, che, a differenza dello scorso anno, nella relazione illustrativa non è presente una apposita sezione di analisi delle missioni e dei programmi del bilancio, che metta in evidenza la quota di spesa rimodulabile e quella «non rimodulabile» del bilancio dello Stato, ripartita per missione. Ritieni che un tale dato potrebbe essere utile anche al fine di valutare la «manovrabilità» del bilancio e chiedo pertanto al rappresentante del Governo di voler fornire nel corso dell'esame un prospetto che contenga tali indicazioni.

Rileva che, a fronte della richiamata concentrazione delle unità di voto, il Parlamento è quindi chiamato a riquilibrare il proprio esame del disegno di legge di bilancio, valorizzando la sua funzione di individuazione degli obiettivi di ciascuna amministrazione e di definizione degli

indicatori sulla base dei quali misurare il raggiungimento di tali obiettivi. A questo fine, segnala che la legge di riforma della contabilità pubblica ha inteso arricchire il corredo informativo che accompagna i singoli stati di previsione della spesa, disciplinando analiticamente il contenuto della nota integrativa al bilancio di previsione e delle schede illustrative da allegare. Osserva che, in questo modo, il Parlamento, nel circuito tra bilancio preventivo e rendiconto, dovrà operare una verifica degli obiettivi che le singole amministrazioni si prefiggono e del loro raggiungimento nel corso dell'esercizio, valutando altresì se gli indicatori individuati siano adeguati ai fini della valutazione dell'efficacia delle singole politiche pubbliche.

A questo riguardo, osserva che, trattandosi della prima applicazione delle nuove disposizioni, appare opportuno avviare una riflessione sulle modalità attraverso le quali si potrebbero valorizzare alcune delle informazioni che il Governo è tenuto a indicare nei diversi stati di previsione. Si riferisce, in particolare, al contenuto della scheda illustrativa dei capitoli di bilancio relativi ai grandi fondi settoriali, quali il Fondo per le aree sottoutilizzate, il Fondo per interventi straordinari di politica economica e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale. Evidenzia che le schede, in particolare, forniscono indicazioni con riferimento alle autorizzazioni di spesa che hanno determinato lo stanziamento, ma - al fine di consentire una più compiuta valutazione dell'adeguatezza delle risorse stanziare e delle finalità alle quali sono destinate, sembrerebbe necessario che esse contengano anche informazioni sugli interventi che si prevede di realizzare. Considera utile un analogo approfondimento con riferimento anche agli obiettivi riferiti ai programmi di spesa e ai relativi indicatori di realizzazione, al fine di valutarne l'adeguatezza e il collegamento con gli indicatori individuati ai fini della valutazione delle pubbliche amministrazioni. Sul punto, ritiene che sarà utile valutare le eventuali osservazioni contenute nelle relazioni che saranno trasmesse dalle Commissioni di merito.

Con riferimento al contenuto del bilancio di previsione, in via preliminare ritiene importante rilevare che la manovra di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, come ha già evidenziato il relatore per la legge di stabilità, è stata in larga parte anticipata rispetto alle sue scadenze naturali, con l'approvazione del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha inteso assicurare una risposta tempestiva ed efficace alla congiuntura economica e finanziaria e all'incertezza che caratterizzava i mercati finanziari internazionali a seguito dell'emersione della gravissima situazione di deficit delle finanze greche. Rileva, in particolare, che il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2011, in termini di competenza e al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, prevede entrate finali per 446,9 miliardi di euro e spese finali per 486,6 miliardi. Osserva che nell'anno 2011 il saldo netto da finanziare risulta, quindi, pari a oltre 39,6 miliardi di euro, con un miglioramento di circa 15 miliardi rispetto al dato assestato riferito all'esercizio 2010. Rileva che per gli anni 2012 e 2013 si prevede, poi, una ulteriore riduzione del saldo netto da finanziare in termini di competenza, che sarà pari rispettivamente a 19,2 miliardi di euro e a 4,6 miliardi di euro e che il saldo risultante dall'approvazione del disegno di legge di stabilità, per effetto delle rimodulazioni e dei rifinanziamenti delle spese in conto capitale previste dalla Tabella E, è invece pari a 40,6 miliardi di euro nel 2011, a 22,2 miliardi di euro nel 2012 e a 14,1 miliardi di euro nel 2013. Si tratta, quindi, di importi inferiori a quelli richiesti dalle risoluzioni approvate dalle Camere al termine dell'esame della DFP, riportati nell'Allegato 1 alla legge di stabilità, che indica come limite massimo per il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, 41,9 miliardi di euro per il 2011, 22,8 miliardi di euro per il 2012 e 15 miliardi di euro per il 2013. Rileva che, a conferma dell'andamento positivo dei saldi differenziali del bilancio pubblico, anche il risparmio pubblico fa segnare nel triennio di riferimento un apprezzabile miglioramento. Per quanto riguarda i dati di competenza, infatti, osserva che il risparmio pubblico per il 2011, pur mantenendo un valore negativo, pari a circa un miliardo di euro, fa segnare un miglioramento di oltre 8 miliardi rispetto alle previsioni assestate riferite all'esercizio 2010 e che negli anni successivi, invece, le previsioni per il risparmio pubblico assumono un valore positivo, pari a circa 17 miliardi di euro nel 2012 e a 29,2 miliardi di euro nel 2013. Segnala che il miglioramento di questi risultati differenziali

è il frutto di un positivo andamento dei dati riferiti sia alle spese che alle entrate. Sul versante della spesa, infatti, rileva che nell'esercizio 2011 si prevede una sensibile contrazione della spesa di parte corrente, che si ridurrà di oltre 14 miliardi di euro rispetto a quanto previsto dal bilancio assestato per l'esercizio 2010. Segnala che ciò consentirà di far fronte anche al previsto incremento della spesa per interessi, che nel medesimo esercizio dovrebbe incrementarsi di circa 10 miliardi di euro rispetto al dato assestato riferito al 2010. Rileva che anche la spesa in conto capitale prevista a legislazione vigente per il 2011 si ridurrà, di un importo pari a circa 7 miliardi di euro, mentre le entrate tributarie nel primo anno del triennio dovrebbero incrementarsi di circa 4,2 miliardi di euro. Per quanto concerne le previsioni riferite al versante della spesa, ritiene opportuno ribadire che esse scontano gli effetti della disciplina introdotta dall'articolo 2 del più volte richiamato decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che ha disposto, a decorrere dal 2011, la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di ciascun Ministero, facendo salve le risorse destinate al fondo per il finanziamento ordinario delle università, all'informatica, alla ricerca e alla devoluzione del 5 per mille del gettito IRE. Nel complesso, rileva che le riduzioni operate ammontano a oltre 2,4 miliardi di euro nel 2011, a 2,2 miliardi di euro nel 2012 e a circa 2,4 miliardi di euro nel 2013, delle quali le riduzioni relative a spese predeterminate per legge corrispondono a 1,8 miliardi di euro nel 2011, a 1,6 miliardi di euro nel 2012 e a 1,8 miliardi di euro nel 2013.

Segnala, in particolare, per quanto riguarda la spesa di parte corrente, che le principali variazioni rispetto al dato assestato per il 2010, riferibili ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, registrano nel 2011 una flessione di oltre 11,6 miliardi di euro, imputabile prevalentemente alla riduzione dei trasferimenti statali destinati alle amministrazioni locali, in conseguenza delle disposizioni introdotte dalla manovra estiva, che hanno inteso assicurare il concorso delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013. Osserva che, oltre alla riduzione dei trasferimenti alle amministrazioni locali, che ammontano nel complesso a circa 11,4 miliardi di euro, il bilancio a legislazione vigente per l'anno 2011 registra, inoltre, una contrazione dei trasferimenti alle amministrazioni centrali di circa 1,8 miliardi di euro, dei quali circa un miliardo è attribuibile a minori trasferimenti alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Rileva che, analogamente, rispetto alle previsioni assestate per il 2010, si registra una riduzione delle spese destinate a consumi intermedi, in misura pari a 818 milioni di euro, nonché di quelle relative a redditi da lavoro dipendente, in misura pari a circa 2.000 milioni di euro.

Per quanto attiene al previsto incremento della spesa per interessi, segnala che esso appare attribuibile in misura prevalente all'andamento degli interessi sui titoli del debito pubblico, che dovrebbero incrementarsi di 5,9 miliardi di euro, a quelli sui titoli di Stato poliennali, che dovrebbero incrementarsi di 2,5 miliardi, e a quelli sui tassi di interesse sui buoni postali fruttiferi, che aumenterebbero di 1,3 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, rileva che la contrazione che si registra nell'esercizio 2011 è da attribuirsi, per circa 4 miliardi di euro, alla riduzione dei contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche, anche in questo caso per la gran parte imputabili alla riduzione dei trasferimenti alle amministrazioni locali, e in particolare alle regioni, prevista dal decreto-legge n. 78 del 2010. Evidenzia che a tale riduzione si somma altresì la contrazione di 2.678 milioni di euro dei contributi agli investimenti alle imprese, dei quali 300 milioni sono riferibili a minori trasferimenti alle Ferrovie dello Stato e 1.822 milioni sono connessi a minori esigenze per i crediti d'imposta.

Ribadisce che la nuova struttura del bilancio e la nuova disciplina prevista nell'ambito della nuova legge di contabilità e finanza pubblica determinano un parzialmente superamento del ruolo di legge meramente formale tradizionalmente attribuita nel nostro ordinamento al bilancio a legislazione vigente, in quanto consentono al disegno di legge di bilancio di operare una ampia riallocazione delle spese considerate come rimodulabili. In particolare, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica, rileva che le autorizzazioni legislative che vengono

rimodulate con il disegno di legge di bilancio e i corrispondenti importi rimodulati, per ciascuna missione e programma, devono essere indicate in appositi allegati agli stati di previsione della spesa. Al riguardo, segnala che nel disegno di legge di bilancio per il 2011 è presente, in allegato a ciascuno stato di previsione, un apposito prospetto, l'Allegato 1, che espone le autorizzazioni di spesa di ciascun ministero che sono state rimodulate dal disegno di legge di bilancio. Osserva, tuttavia, che in tale Allegato sono riportati anche gli effetti delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 78 del 2010 e non è, pertanto, possibile effettuare agevolmente una verifica delle rimodulazioni delle autorizzazioni di spesa operate direttamente dal disegno di legge di bilancio, che comunque non sembrano particolarmente numerose.

Sul versante delle entrate, rileva che nell'esercizio 2011 per le entrate finali si prevede un aumento complessivo di 3.501 milioni rispetto al dato assestato 2010, determinato da un incremento dell'1 per cento delle entrate tributarie, che - come anticipato - si incrementano di circa 4,2 miliardi di euro, a fronte di una lieve riduzione di quelle extratributarie, che si riducono di 353 milioni di euro, e delle entrate da alienazione e ammortamento beni patrimoniali, che diminuiscono di 349 milioni di euro.

Con riferimento alle entrate tributarie, osserva che, rispetto al dato assestato 2010, il gettito IRE resta pressoché invariato, mentre si prevede per il 2011 una riduzione di circa 4,1 miliardi di euro dell'IRE e delle imposte sostitutive, il cui gettito si riduce di circa 2,1 miliardi di euro, alla quale fa riscontro un forte incremento del gettito attribuibile all'IVA, per la quale si prevedono maggiori introiti per 10.457 milioni di euro. Una lieve crescita delle entrate si registra anche con riferimento al comparto dei monopoli e dei giochi.

Con riferimento all'analisi funzionale della spesa, rileva preliminarmente che, a differenza dello scorso anno, nella relazione illustrativa non è presente una apposita sezione di analisi delle missioni e dei programmi del bilancio. Sottolinea come tali dati siano stati, comunque, forniti agli uffici dalla Ragioneria generale dello Stato, ma ritiene che - per il futuro - potrebbe essere utile prevedere una specifica sezione nella relazione, in modo da consentire una lettura più agevole della ripartizione della spesa tra le diverse politiche pubbliche.

Rileva che nel disegno di legge in esame vengono confermate le 34 missioni già previste a legislazione vigente, mentre sono introdotte modificazioni rispetto al quadro funzionale relativo ai programmi, che è stato rivisitato, anche in relazione a quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 22 marzo 2010, n. 14, che ha fornito precise indicazioni al fine di una revisione dei programmi già individuato. A seguito della revisione operata dai diversi dicasteri, nel disegno di legge di bilancio per il 2011, le missioni sono state articolate in 173 programmi, rispetto ai 162 presenti nella legge di bilancio per il 2010.

Evidenzia che, sulla base di tali dati contenuti nel disegno di legge di bilancio per il 2011, rispetto alle spese finali del bilancio dello Stato, le percentuali maggiori delle risorse sono destinate alle seguenti finalità: relazioni finanziarie con le autonomie locali (Missione 3 «Relazioni autonomie territoriali»), alle quali è destinato circa il 20,4 per cento del totale; oneri per il servizio del debito (Missione 34 «Debito pubblico»), che assorbono circa il 15,9 per cento delle spese; trasferimenti agli enti previdenziali per la previdenza obbligatoria e complementare (Missione 25 «Politiche previdenziali»), per i quali sono stanziati circa il 13,5 per cento delle spese; politiche finanziarie e di bilancio (Missione 29), che rappresenta l'11,7 per cento della spesa; istruzione scolastica (Missione 22), a cui è destinato l'8 per cento delle spese.

Ribadisce, inoltre, che occorre considerare come il disegno di legge di bilancio al nostro esame si caratterizza per una più decisa rilevanza dei dati previsionali relativi al secondo e al terzo anno del triennio di riferimento. A tale riguardo, ritiene, pertanto, opportuno soffermarsi più ampiamente di quanto si facesse in passato anche sui dati relativi al secondo e al terzo anno del triennio. In particolare, limitandosi ai principali aggregati ed analizzando i dati relativi alla competenza, segnala che sul versante delle entrate si prevede una rilevante ripresa delle entrate tributarie, che si incrementano di 23 miliardi di euro nel 2012 e di ulteriori 18 miliardi di euro nel 2013. Nel complesso segnala che si tratta di una crescita di quasi il 10 per cento rispetto alle previsioni

asestate per l'anno 2010, da attribuire sia alla prevista ripresa del ciclo economico, che dovrebbe portare ad una crescita del Prodotto interno lordo del 2 per cento in ciascuno degli anni 2012 e 2013, sia agli effetti del decreto-legge n. 78 del 2010, che a livello centrale ha realizzato una manovra correttiva sul lato delle entrate di importo pari a 9,9 miliardi di euro per l'anno 2012 e a 7,8 miliardi di euro per l'anno 2013. Si prevede, inoltre, un leggero incremento sia nel 2012 che nel 2013 delle entrate extratributarie e non ricorrenti.

Sul lato della spesa, invece, rileva che le previsioni registrano una sostanziale stabilità della spesa corrente al netto degli interessi, che nel 2012 dovrebbe contrarsi di circa 800 milioni di euro, mentre nel 2013 dovrebbero tornare a crescere di poco meno di 4 miliardi di euro, raggiungendo comunque un dato inferiore di oltre 11 miliardi di euro rispetto alle previsioni asestate per il 2010. Evidenzia che la spesa per interessi continua invece ad accrescersi, incrementandosi di oltre 5 miliardi di euro nel 2012 e di 3,9 miliardi di euro nel 2013 e che si tratta di dati che evidenziano in modo chiaro la necessità che il Governo prosegua sulla strada, già percorsa con decisione anche in questi anni di crisi, del risanamento e del consolidamento della finanza pubblica, in modo da perseguire un contenimento del debito pubblico e degli oneri ad esso correlati. Rileva che le spese in conto capitale, dal canto loro, evidenziano un decremento tanto nell'anno 2012 che nell'anno 2013, riducendosi rispettivamente di 2,2 miliardi di euro e di 2,4 miliardi di euro. Segnala che tali dati sono sostanzialmente confermati anche nel bilancio programmatico per il triennio, il quale, tuttavia, registrando anche gli effetti degli interventi programmati nella Decisione di finanza pubblica e, quindi, della manovra operata dalla Tabella E allegata alla legge di stabilità, prevede un diverso *trend* della spesa in conto capitale, che, nell'anno 2011 evidenzia un minore decremento, e negli anni successivi, anziché calare, registra invece una crescita, pari a 200 milioni di euro nel 2012 e a 2,5 miliardi di euro nel 2013.

Osserva che un ulteriore cenno meritano, infine, i dati relativi alle previsioni di cassa, che sempre più dovranno essere valutati con attenzione dal Parlamento, in considerazione del fatto che l'articolo 42 della nuova legge di contabilità e finanza pubblica prevede una delega per il passaggio alla redazione dei documenti di bilancio in termini di sola cassa. Al riguardo, segnala che il bilancio di cassa per l'anno 2011 reca, al netto di regolazioni debitorie e contabili, previsioni di incassi e pagamenti pari, rispettivamente, a 408,3 miliardi di euro e 496,27 miliardi di euro. Rileva che la massa acquisibile e la massa spendibile, risultante dalla somma dei residui presunti al 31 dicembre 2010 e la previsione di competenza del bilancio a legislazione vigente per il 2011, vengono indicate, rispettivamente, in 674,5 miliardi e in 537,5 miliardi di euro. Segnala che i coefficienti di realizzazione espressi dal raffronto dei flussi di cassa previsti con i corrispondenti potenziali risultano pari al 60,5 per cento per le entrate finali ed al 92,32 per cento per le spese finali.

Massimo VANNUCCI (PD), nel prendere atto che il disegno di legge di stabilità si limita sostanzialmente ad una fotografia di decisioni di finanza pubblica assunte in altra sede, ritiene che, preliminarmente all'avvio del dibattito, sia necessario che il Governo fornisca chiarimenti in ordine alle modalità applicative dell'articolo 1, comma 5, di tale disegno di legge, che rappresenta una delle poche disposizioni realmente precettive del testo presentato dal Governo. Al riguardo, tenuto conto della circostanza che la disposizione prevede l'utilizzo di quote del Fondo per le aree sottoutilizzate destinate alla programmazione regionale, rileva come sussista una sperequazione tra le regioni del centro nord Italia e quelle del Mezzogiorno, che usufruiscono di risorse proporzionalmente più ingenti. Chiede, inoltre, al rappresentante del Governo di chiarire se sia possibile prevedere l'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate per far fronte alla riduzione di trasferimenti destinati non solo a interventi in conto capitale, quali quelli relativi all'edilizia sanitaria pubblica, ma anche a interventi di parte corrente, quali quelli relativi al trasporto pubblico.

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 integrazioni 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 autorizzazioni 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 legislativi, 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.

Pier Paolo BARETTA (PD) rileva che i criteri di ammissibilità enunciati dal presidente derivano da un'interpretazione eccessivamente rigorosa del dettato normativo e regolamentare. Osserva, tuttavia, che, accogliendo il criterio in base al quale saranno considerate ammissibili le proposte emendative rientranti nell'ambito del contenuto proprio della legge di stabilità, definito ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009, senza limitarsi al solo contenuto del disegno di legge effettivamente presentato dal Governo, sarà comunque possibile presentare emendamenti su questioni importanti, come fisco e patto di stabilità interno. Sottolinea come sarebbe però singolare se l'impostazione rigorosa enunciata dal presidente fosse smentita nelle successive fasi dell'esame del disegno di legge di stabilità. In proposito ritiene necessario che i Presidenti dei due rami del Parlamento adottino criteri uniformi nella valutazione dell'ammissibilità delle proposte emendative. Con riferimento inoltre alle specifiche condizioni dalle quali sarà caratterizzato quest'anno l'esame del disegno di legge di stabilità, ribadisce che la Presidenza dovrebbe svolgere un'ulteriore riflessione sull'atteggiamento da adottare.

Lino DUILIO (PD) ritiene necessario che, in vista della discussione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge di stabilità, il rappresentante del Governo debba fornire chiarimenti più precisi di quelli contenuti nella relazione illustrativa del disegno di legge di stabilità con riferimento ai criteri seguiti nella ridefinizione del contenuto della Tabella C, in applicazione dell'articolo 52 della nuova legge di contabilità e finanza pubblica. A suo avviso, infatti, il Governo dovrebbe indicare puntualmente le metodologie seguite ai fini dell'attribuzione alle diverse spese della qualifica di rimodulabilità o di obbligatorietà, specialmente con riferimento alle fattispecie nelle quali le autorizzazioni di spesa, contenute nella Tabella C, si riferivano congiuntamente a spese di funzionamento e a spese di carattere obbligatorio.

Il vice ministro Giuseppe VEGAS si riserva di fornire i chiarimenti richiesti nel corso del prosieguo dell'esame.

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. Evidenzia 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.

Gioacchino ALFANO (Pdl) osserva come l'applicazione della nuova legge di contabilità e finanza pubblica imponga una riconsiderazione di carattere complessivo del ruolo che il Parlamento è chiamato a svolgere nell'ambito dell'esame della manovra annuale di bilancio.

Renato CAMBURSANO (IdV), nel richiamare l'auspicio, contenuto nella relazione svolta dall'onorevole Milanese, alla condivisione tra le forze politiche, chiede come egli ritiene che questa possa realizzarsi, se il Governo ha già annunciato, attraverso il Ministro dell'economia e delle finanze, l'intenzione di porre la questione di fiducia. Rileva, inoltre, come l'assenza di disegni di legge collegati rappresenti un tradimento dello spirito della nuova legge di contabilità, che affida a tale strumento l'introduzione di quelle norme di sviluppo e di rilancio dell'economia che non è più possibile inserire nel disegno di legge di stabilità. Chiede se la mancanza di tali provvedimenti sia riconducibile all'intenzione di utilizzare uno strumento normativo differente o derivi dalla volontà di non adottare alcuna riforma. Chiede al presidente di confermare se saranno considerate ammissibili le proposte emendative volte alla rimodulazione delle aliquote fiscali, secondo l'indicazione del contenuto proprio del disegno di legge di stabilità, ancorché il testo presentato dal Governo nulla disponga al riguardo. Con riferimento alla previsione di cui all'articolo 11, comma 3, lettera i), della legge n. 196 del 2009, in base alla quale non possono essere contenute nel disegno di legge di stabilità disposizioni a carattere ordinamentale, chiede al presidente di precisare meglio cosa si debba intendere, ai fini della valutazione di ammissibilità, con tale termine.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, sottolinea come, in fase di prima applicazione della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, si renda necessario un adeguato approfondimento delle implicazioni delle diverse disposizioni in essa contenute.

Il vice ministro Giuseppe VEGAS osserva che il contenuto particolarmente scarno del disegno di legge di stabilità presentato alla Camera non è dovuto solo alle disposizioni dell'articolo 11 della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, che hanno rideterminato il contenuto proprio di tale provvedimento, ma anche alla particolare condizione dell'economia e della finanza pubblica nell'attuale situazione di crisi. A tale riguardo, ritiene pertanto opportuno preservare tale carattere del disegno di legge di stabilità, in modo da confermare l'impegno al contenimento delle spese in un momento particolarmente critico per la finanza pubblica italiana ed internazionale, testimoniato anche dalla scelta del Governo di non avvalersi delle regole di copertura finanziaria previste per il disegno di legge di stabilità dall'articolo 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009, che - come noto - presentano una maggiore ampiezza rispetto alle regole di carattere generale previste dall'articolo 17 della medesima legge. In questa ottica, pur ritenendo che le regole di ammissibilità indicate dal presidente Giorgetti non possano essere oggetto di critica, auspica che nella valutazione di ammissibilità non si tenga conto solo delle regole di contenuto fissate dalla legislazione contabile, ma anche dell'effettivo contenuto del disegno di legge di stabilità in esame, in modo da garantire una coerenza tra il disegno di legge presentato alle Camere e gli emendamenti ad esso riferiti.

Amedeo CICCANTI (UdC), nel sottolineare come, con la prossima introduzione del semestre europeo, cambierà il ruolo della legge di stabilità, che sarà chiamata ad attuare l'indirizzo concordato in sede europea, ritiene che occorrerebbe un'ulteriore riflessione sui criteri di ammissibilità testè enunciati.

Massimo VANNUCCI (PD) osserva come il disegno di legge di bilancio preveda un continuo incremento della spesa per interessi, che aumenta di oltre 10 miliardi di euro nel 2011, di 5,6

miliardi nel 2012 e di oltre 3,5 miliardi nel 2013, chiedendo al rappresentante del Governo di voler indicare le ragioni di tale *trend* di crescita.

Il vice ministro Giuseppe VEGAS ricorda che attualmente il livello dei tassi è particolarmente vantaggioso per cui la stima richiamata dall'onorevole Vannucci riveste anche un carattere prudenziale, rispetto ad un eventuale aumento dei medesimi.

Lino DUILIO (PD), nell'osservare come, alla luce di quanto indicato dal presidente e dal rappresentante del Governo, il disegno di legge di stabilità sarà sostanzialmente inemendabile e nell'auspicare che le valutazioni in ordine all'ammissibilità delle proposte emendative formulate in questo ramo del Parlamento trovino conferma anche nel corso dell'esame presso il Senato della Repubblica, chiede al rappresentante del Governo di voler fornire informazioni in ordine ad alcune notizie apparse in questi giorni su autorevoli organi di stampa, nelle quali si fa insistentemente riferimento alla presentazione di un decreto-legge in materia di proroga di termini, i cui oneri ammonterebbero a circa 7,5 miliardi di euro. Al riguardo, al di là di ogni valutazione in ordine all'opportunità di tale comportamento, che ancora una volta affiderebbe la realizzazione di una manovra finanziaria ad un provvedimento di urgenza, ritiene necessario, al fine di evitare discussioni surreali, che il Governo chiarisca già in questa sede quali saranno, in linea di massima, i contenuti di tale provvedimento, indicando in particolare se siano previsti rifinanziamenti delle poste di bilancio relative a contratti di servizio particolarmente rilevanti, quali quelli con Anas, Poste italiane e Ferrovie dello Stato.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 17.30.