

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

Martedì 14 ottobre 2008

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009).

C. 1713 Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011.

C. 1714 Governo.

(Esame congiunto e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti.

Chiara MORONI (PdL), *relatore per il disegno di legge di bilancio*, osserva preliminarmente che, prima di esaminare i contenuti del disegno di legge di bilancio, occorre accennare a come l'intera manovra finanziaria - di cui il bilancio a legislazione vigente sconta, come noto, gran parte degli effetti - nonostante il suo carattere triennale, volto a consentire alle amministrazioni una più puntuale programmazione finanziaria, debba fare i conti con l'incipiente crisi finanziaria internazionale che rende assai incerto il quadro macroeconomico alla luce del quale la manovra stessa è stata concepita. Le linee essenziali della decisione di bilancio sono state infatti definite nel DPEF l'estate scorsa, quando si erano già manifestati importanti segnali della crisi creditizia ma non vi era la possibilità di coglierne tutta la portata, e contestualmente attuate con il decreto legge n. 112 attraverso un piano triennale (2009-2011) di stabilizzazione della finanza pubblica. Il decreto legge 112 ha in larghissima parte anticipato gli effetti tipici della legge finanziaria finendo, come vedremo, per valorizzare il contenuto decisionale del bilancio dello Stato attribuendogli un ruolo per molti aspetti inedito. Il bilancio annuale di previsione e il bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011 sono impostati secondo la nuova struttura contabile per missioni e programmi - introdotta con il bilancio 2008 - volta a privilegiare il contenuto funzionale della spesa. Anche l'attenzione del Parlamento dovrà conseguentemente concentrarsi sulle trentaquattro missioni, che identificano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica e, all'interno delle missioni, sui programmi, che rappresentano aggregati omogenei di attività svolte di norma da un unico Ministero per perseguire obiettivi ben definiti. In questo quadro, vengono a perdere di centralità, o sono comunque destinate ad assumere rilevanza solo in una fase successiva dell'analisi, le unità previsionali di base (c.d. macroaggregati) che rappresentano le diverse tipologie di spesa e sono oggetto del voto parlamentare. A tale proposito, rileva la necessità di avviare una riforma complessiva per una migliore individuazione delle unità di voto parlamentare. Segnala poi che il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2009, in termini di competenza e al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, prevede entrate finali per 463.904 milioni e spese finali per 517.442 milioni. Il saldo netto da finanziare, corrispondente alla differenza tra le entrate finali e le spese finali, sempre in termini di competenza e al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, è pari a 33.496 milioni di euro. Rispetto al disegno di legge di assestamento per il 2008, l'importo del saldo netto da finanziare registra una forte riduzione pari a 22.702 milioni di euro, derivante da una riduzione delle spese finali pari a 16.230 milioni di euro e da un aumento delle entrate finali pari a 6.472 milioni di euro. Riguardo alle spese finali, la riduzione è quasi interamente imputabile al forte decremento delle spese in conto capitale, che registrano, rispetto al bilancio assestato 2008, una riduzione di 15.754 milioni di euro, a fronte di un contenimento della spesa corrente di 477 milioni di euro. L'andamento della spesa deriva da una

riduzione della spesa per interessi - pari a 4.114 milioni e legata alla variazione degli interessi sui buoni postali fruttiferi (diminuiti di oltre 7 miliardi a fronte di una crescita, al netto di tale partita, degli interessi passivi di circa 3 miliardi) - più che compensativa di un aumento della spesa corrente primaria di 3.638 milioni. Tale aumento è a sua volta la risultante di andamenti di segno opposto di una serie di categorie di spesa. Le spese per i redditi da lavoro dipendente si riducono di 2,4 miliardi (al netto delle risorse stanziare dalla finanziaria, 2,2 miliardi di euro, per i rinnovi contrattuali); i consumi intermedi diminuiscono di 3, 4 miliardi di euro; i trasferimenti correnti ad imprese diminuiscono di 1,7 miliardi; le risorse proprie dell'Unione europea aumentano di 1, 2 miliardi; i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche aumentano di 7,8 miliardi (diminuiscono le risorse per le amministrazioni centrali ma aumentano quelle a favore delle amministrazioni locali per 2,4 miliardi e quelli a favore degli enti di previdenza per 7 miliardi); le altre uscite correnti aumentano infine di 4,2 miliardi, soprattutto a motivo dell'incremento del fondo per interventi strutturali di politica economica che comprende le risorse per i rinnovi contrattuali. La contrazione delle spese in conto capitale è invece essenzialmente ascrivibile ad alcuni specifici comparti di spesa. In particolare, cessa il finanziamento dello Stato per l'attuazione dei piani di rientro regionali in materia sanitaria che nel precedente esercizio aveva assorbito risorse pari a 9,1 miliardi; si riducono di 3,8 miliardi gli investimenti fissi lordi, riduzione imputabile per 1,8 miliardi ai minori interventi per le opere infrastrutturali in Calabria e Sicilia e per 0,8 miliardi ad investimenti di interesse del Ministero della difesa; i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche si riducono di 4,1 miliardi, prevalentemente a spese delle amministrazioni centrali (3,7 miliardi di riduzione). Per quanto riguarda le entrate finali, l'incremento di oltre 6.472 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate per il 2008 è determinato dall'aumento di quasi 10,5 miliardi delle entrate tributarie e dalla riduzione di circa 2 miliardi delle entrate extratributarie, a fronte di una diminuzione delle entrate per alienazione e ammortamento di immobili pari a oltre 2 miliardi. L'incremento delle entrate tributarie riguarda, in particolare, per 11.449 milioni le imposte dirette, a fronte di una diminuzione pari a 960 milioni delle imposte indirette. Il decremento delle entrate extratributarie è invece principalmente legato ad una diminuzione dei redditi da capitale pari a 2.666 milioni. Per quanto riguarda il bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011 a legislazione vigente, ricorda che il quadro generale riassuntivo evidenzia come, al netto delle regolamentazioni contabili e debitorie, il saldo netto da finanziare si riduce progressivamente sino ad attestarsi a 476 milioni a fine periodo. Tale risultato è legato ad una riduzione delle spese finali (491.829 milioni nel 2011) e ad un progressivo incremento delle entrate (491.353 milioni di euro nel 2011). Sul piano della composizione della spesa emerge che la spesa corrente al netto degli interessi passa dal 71,2 per cento (assestato 2008) al 75,3 per cento (bilancio 2011) del totale della spesa, mentre, sempre nell'arco del triennio, le spese in conto capitale diminuiscono dal 12,1 per cento al 6,1 per cento e le spese per interessi aumentano dal 16,6 per cento al 18,5 per cento. Al fine di approfondire le scelte operate in sede di predisposizione del ddl di bilancio a legislazione vigente, occorre richiamare brevemente i contenuti del decreto legge 112 che ha inciso, come accennato, in maniera significativa sui contenuti del disegno di legge stesso sotto un duplice profilo. In primo luogo, l'articolo 60 del decreto ha disposto una sensibile riduzione delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente per il triennio 2009-2011 delle missioni di spesa di competenza dei vari Ministeri. Oggetto di riduzione sono state in prevalenza le risorse derivanti da autorizzazioni legislative di spesa. Dalle riduzioni sono state invece escluse una serie di voci relative a spese di carattere obbligatorio, aventi natura obbligatoria o comunque ritenute «indisponibili». Con riferimento al solo anno 2009, il totale delle riduzioni delle dotazioni del bilancio a legislazione vigente è stato pari ad oltre 8 milioni di euro, di cui la parte preponderante, più di 6 miliardi, è relativa a riduzioni di spese predeterminate per legge. Sempre per quanto riguarda il 2009, bisogna inoltre considerare come il decreto legge 112 abbia trasformato in riduzioni di spesa gli accantonamenti sulle dotazioni di bilancio, pari a circa 4,9 milioni di euro, operati dalla legge finanziaria per il 2007 (articolo 1, c. 507 e 508). Ciò comporta che per il solo 2009, la riduzione delle dotazioni lineari di spesa risulti nel complesso pari a 13,4 miliardi di euro. Per quanto riguarda gli anni successivi, è previsto che la riduzione delle

risorse a legislazione vigente raggiunga i 9 miliardi nel 2010, di cui 6,7 miliardi predeterminati per legge, ed i 15 miliardi per il 2011, di cui 11,8 miliardi relativi a spese da fattore legislativo. In considerazione dell'entità delle riduzioni apportate agli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, lo stesso articolo 60 del decreto legge 112, ha introdotto in via sperimentale, limitatamente all'esercizio finanziario 2009, significativi elementi di elasticità nella gestione del bilancio. L'obiettivo è quello di consentire di salvaguardare le priorità delle amministrazioni e di favorire un processo di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa. In particolare, l'articolo 60, comma 3, consente di effettuare, attraverso la legge di bilancio, rimodulazioni tra i programmi delle dotazioni finanziarie nell'ambito di ciascuna missione di spesa. Le rimodulazioni possono intervenire nell'ambito delle dotazioni di spesa interessate ai tagli lineari e, pertanto, anche rispetto a spese predeterminate per legge. Le rimodulazioni devono essere effettuate nel rispetto di tre limiti: l'invarianza dei saldi di finanza pubblica; il limite massimo del 10 per cento quando si riducono le spese per interventi a vantaggio di quelle per il funzionamento; il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti. Nel disegno di legge di bilancio, nell'allegato 2 a ciascun stato di previsione è indicato, con riferimento a ciascuna autorizzazione legislativa, l'importo a legislazione vigente, l'eventuale variazione operata mediante rimodulazione per ciascun anno del triennio 2009-2011 e il conseguente importo iscritto nel disegno di legge di bilancio. Rileva che invece nessun Ministro risulta invece aver dato conto, ai sensi dell'articolo 60, comma 4, del decreto-legge n. 112 delle ragioni della configurazione delle autorizzazioni di spesa di propria competenza, nonché dei criteri per il miglioramento della economicità e dell'efficienza e per la individuazione di indicatori di risultato relativamente alla gestione di ciascun programma nelle Relazioni sullo stato e l'efficacia della spesa già previste dalla legge finanziaria 2008 e la cui data di presentazione era stata appositamente posticipata dal 15 giugno al 30 settembre 2008. Mancano quindi, oltre a talune informazioni, l'esplicitazione delle ragioni che hanno indotto le amministrazioni a procedere alle rimodulazioni e l'indicazione dei criteri sulla base dei quali le stesse amministrazioni hanno esercitato il più ampio margine di discrezionalità nell'allocazione delle risorse riconosciuto loro dal decreto-legge n. 112. A ben vedere, tra l'altro, l'articolo 60 del decreto-legge n. 112 ha condizionato l'intero processo di predisposizione dei singoli stati di previsioni, distinguendo le dotazioni finanziarie a legislazione vigente in due grandi aggregati: le «risorse rimodulabili» e le «risorse non rimodulabili» tra i programmi di spesa delle singole missioni. Il primo aggregato, costituito dalle «risorse rimodulabili», è quello interessato ai tagli lineari delle missioni di spesa, che hanno limitato la crescita di alcune categorie di spesa, e costituito una sorta di plafond (tetto di spesa) a disposizione di ogni Amministrazione, nell'ambito del quale ciascuna di esse ha potuto modificare la ripartizione di una quota delle risorse a disposizione, per ciascuna missione, tra i diversi programmi di spesa. Anche le dotazioni derivanti da fattore legislativo sono state oggetto di rimodulazioni, «nel rispetto delle finalità stabilite dalle disposizioni legislative ai programmi medesimi». Il secondo aggregato, rappresentato come ho detto dalle «risorse non rimodulabili», in sede di predisposizione dei singoli stati di previsione, comprende le dotazioni di spesa delle missioni escluse dai tagli lineari ed è stato oggetto di una quantificazione definitiva a cura della Ragioneria generale, su proposta di ciascuna Amministrazione. Nella fattispecie, ci si è limitati all'esatta quantificazione delle dotazioni di spesa in applicazione dei parametri previsti dalla legge per la quantificazione medesima. In questo caso, le risorse predeterminate per legge non hanno potuto essere oggetto di modifica da parte delle Amministrazioni. Il nuovo meccanismo di flessibilità ha, da un lato, rafforzato il ruolo della legge di approvazione del bilancio come strumento di programmazione della spesa statale e, dall'altro, ha affidato alla medesima legge, innovando rispetto al passato, il compito di contribuire alla manovra di finanza pubblica. Nel disegno di legge di bilancio 2009 è esposta, nella Tabella 13, l'analisi delle dotazioni finanziarie per missioni con l'evidenziazione della quota di spesa «rimodulabile» e quella «non rimodulabile» di ciascuna missione. L'entità della spesa «rimodulabile» rappresenta circa il 5 per cento della spesa finale del bilancio dello Stato. In valori assoluti, la quota rimodulabile è pari a circa 29 miliardi, a fronte di una dotazione di bilancio complessivamente pari a circa 538 miliardi.

Nell'ambito della percentuale del 5 per cento, risulta rimodulabile una quota pari al 33 per cento delle spese in conto capitale ed una quota pari al 2 per cento delle spese correnti. Così come le riduzioni lineari operate dal decreto-legge n. 112, anche le rimodulazioni interessano prevalentemente spese in conto capitale. Gli stanziamenti rimodulabili sono individuati nell'allegato tecnico per capitoli contenuto nelle tabelle di ciascuno stato di previsione della spesa attraverso l'apposizione della lettera R sotto la denominazione dei capitoli. Dall'esame delle dotazioni di spesa delle singole missioni, si evince come le spese rimodulabili risultino concentrate nelle seguenti missioni: 11- Competitività e sviluppo delle imprese (oltre 2 miliardi, pari al 47,2 per cento del totale della spesa); 13 - Diritto alla mobilità (oltre 4,5 miliardi, pari al 45,5 per cento del totale della spesa); 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica (1,5 miliardi, pari al 40,9 per cento del totale della spesa); 28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale (oltre 6 miliardi, pari al 99,3 per cento del totale della spesa); 29 - Politiche finanziarie e di bilancio (2,8 miliardi, pari al 4 per cento del totale della spesa); 33 - Fondi da ripartire (2,5 miliardi, pari al 20,3 del totale della spesa). Rileva che quindi la spesa rimodulabile è pari a 28.673 milioni e per 22.629 milioni (il 79 per cento) si tratta di spese predeterminate per legge. Non è invece possibile stabilire con esattezza a quale tipologia di spesa sia riconducibile la restante quota della spesa rimodulabile, pari a 6.040, ed in particolare in quale misura si tratti di spese discrezionali. È inoltre individuabile, nell'ambito della spesa rimodulabile predeterminata per legge, la quota di spese effettivamente rimodulata - in aumento o in diminuzione - pari a 8.830 milioni. La quota di spesa rimodulata è stata calcolata in valori assoluti tenendo conto di tutti gli aumenti e di tutte le diminuzioni delle dotazioni di spesa rimodulabili. Non risulta invece possibile quantificare le spese non predeterminate per legge rimodulate in sede di predisposizione del bilancio a legislazione vigente. Venendo ad esaminare i singoli stati di previsione, va rilevato come a tale livello è possibile individuare esclusivamente le spese rimodulabili e rimodulate predeterminate per legge. Per quanto riguarda il Ministero dello sviluppo economico, le spese rimodulabili predeterminate per legge sono pari a 7.733 milioni, (l'80,6 per cento del totale dello stato di previsione), delle quali 7.534 milioni, quasi interamente relative alla missione 28 (Sviluppo e riequilibrio territoriale), risultano rimodulate. Sembrerebbe pertanto che, nell'ambito delle spese rimodulabili predeterminate per legge, l'85,5 per cento delle spese rimodulate (pari, come si è detto, a 8.815 milioni) siano relative a questo stato di previsione. La rimodulazione delle spese predeterminate per legge è un fenomeno che interessa in misura assai diversa i singoli stati di previsione. Per quanto riguarda lo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le spese rimodulate sono pari a 381 milioni, relative in prevalenza alle missione 13 Diritto alla mobilità, a fronte di 1.307 milioni di spese rimodulabili (pari al 18,2 del totale dello stato di previsione). Lo stato di previsione del Ministero dell'economia reca spese rimodulate per circa 485 milioni, relative in prevalenza alle missioni 8 Soccorso civile e 3 Relazioni con le autonomie territoriali, a fronte di 9.687 milioni di spese rimodulabili (pari al 3 per cento del totale dello stato di previsione). Lo stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali reca spese rimodulate per 127,4 milioni, relative alla missione 21 Tutela dei beni culturali, a fronte di 673,5 milioni di spese rimodulabili (il 39,4 per cento del totale dello stato di previsione). Lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente reca spese rimodulate per 117,7 milioni, relative alla missione 18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio, a fronte di 788,1 milioni di spese rimodulabili (pari al 62,4 per cento del totale dello stato di previsione). Lo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali reca spese rimodulate per 66,6 milioni, relative essenzialmente alla Missione 9 Agricoltura e pesca, a fronte di 467,1 milioni di spese rimodulabili (il 35 per cento del totale dello stato di previsione). Evidenzia inoltre come alcune Amministrazioni abbiano fatto ricorso in maniera assai limitata alla facoltà di rimodulazione della spesa. In particolare, lo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca, a fronte di una quota di spesa rimodulabile pari a 727,9 milioni (l'1,32 per cento del totale dello stato di previsione), reca spese rimodulate per appena 0,2 milioni. Lo stato di previsione del Ministero degli affari esteri, a fronte di una quota di spesa rimodulabile pari a 349,8 milioni (l'17,11 per cento del totale dello stato di previsione), reca spese rimodulate per 11,8 milioni. Vi sono inoltre

Amministrazioni che presentano una quota assai limitata di risorse rimodulabili. Lo stato di previsione del Ministero della giustizia reca spese rimodulabili per soli 5,5 milioni, pari allo 0,07 per cento del totale dello stato di previsione. Lo stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali reca spese rimodulabili pari a 241,4 milioni, pari allo 0,30 per cento del totale dello stato di previsione. Infine, lo stato di previsione del Ministero dell'interno reca spese rimodulabili per 100,6 milioni, pari allo 0,37 per cento del totale dello stato di previsione. Osserva poi che i dati disponibili sono relativi esclusivamente alle spese rimodulabili ed alle spese rimodulate predeterminate per legge, mentre non si hanno informazioni relative alla quota di spese rimodulabili di altra natura, il cui ammontare si ricava per differenza e con esclusivo riferimento alle missioni (ma non agli stati di previsione). In secondo luogo, occorrerebbe capire come le rimodulazioni hanno inciso sull'ammontare delle spese predeterminate per legge rispetto all'ammontare delle spese di altra natura, posto che le rimodulazioni sembrerebbero poter prevedere compensazioni tra tipologie di spesa di natura diversa. Per quanto riguarda le Amministrazioni che hanno fatto ricorso in misura significativa alla facoltà di rimodulazione, occorrerebbe approfondire sulla base di quali criteri si è operato e per il conseguimento di quali obiettivi. A tale riguardo, ribadisce come non risulti presentata alcuna delle Relazioni sullo stato e l'efficacia della spesa che avrebbero dovuto soddisfare le esigenze conoscitive del Parlamento in ordine all'applicazione delle nuove disposizioni in materia di flessibilità di bilancio di cui all'articolo 60 del decreto-legge n. 112. Rileva invece l'importanza che le Camere siano poste nelle condizioni di verificare, nella misura più ampia possibile, le concrete modalità applicative delle nuove disposizioni in materia di flessibilità di bilancio, al fine di poterne apprezzare potenzialità e limiti, anche in vista di una possibile riforma della legge di contabilità generale. Conclusivamente, ritiene necessario un pieno recupero della funzione di indirizzo e controllo del Parlamento, in ragione anche della nuova struttura del bilancio. Osserva che l'articolazione in missioni e programmi consente infatti una maggiore trasparenza delle scelte politiche sottese alla decisione di bilancio e che una valorizzazione delle scelte di ordine politico nella allocazione delle risorse discende anche dalla flessibilità introdotta dall'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008. Ritiene peraltro che si renda comunque necessaria una maggiore trasparenza, a cominciare dalla leggibilità dei dati e dalla conoscibilità delle decisioni e delle strategie ad essi sottostanti. Rileva che dai documenti di bilancio si desume l'ammontare delle spese oggetto di rimodulazione ma non i criteri e le modalità con le quali si è pervenuto alle rimodulazioni medesime; chiede inoltre una conferma circa la neutralità finanziaria delle rimodulazioni nel loro complesso. Ritiene infine necessario procedere alle audizioni dei ministri, per acquisire tutti gli elementi necessari e per discutere sull'introduzione degli indicatori di *performance*.

Gaspare GIUDICE (PdL), *relatore per il disegno di legge finanziaria*, sottolinea che in questa sede si limiterà esclusivamente a chiedere chiarimenti al Governo sull'articolato, riservandosi di procedere ad un'integrazione della relazione una volta acquisite le opportune risposte. Rileva che il procedimento di formazione della manovra correttiva per il periodo 2009-2011 presenta due aspetti innovativi: in primo luogo, gli interventi correttivi sui saldi sono stati introdotti in anticipo rispetto all'inizio della sessione di bilancio, con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 ; in secondo luogo, la manovra, attuata con il predetto decreto, ha operato l'intera correzione dei saldi ritenuta necessaria nel triennio 2009-2011, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel DPEF. Pertanto, qualora non dovessero verificarsi peggioramenti nelle previsioni tendenziali - dovute ad un cambiamento del quadro macroeconomico, ad una minore efficacia delle misure disposte rispetto agli effetti attesi, o ad altre cause - non dovrebbero essere necessarie, nel triennio, ulteriori manovre correttive dei saldi. La Nota di aggiornamento al DPEF ha previsto una lieve rettifica peggiorativa degli andamenti tendenziali nel periodo 2009-2011 con riferimento sia al deficit che al deficit strutturale. Le nuove previsioni risultano, comunque, compatibili con l'obbligo, derivante dal Patto di stabilità e crescita, di conseguire un miglioramento annuo minimo del deficit strutturale di 0,5 punti percentuali e di azzerare il suddetto deficit entro il 2011. Pertanto la Nota non ravvisa la

necessità di integrare la correzione dei saldi già operata con il decreto-legge n. 112 del 2008 per ripristinare l'allineamento dei nuovi valori tendenziali con gli obiettivi programmatici precedentemente indicati. Di conseguenza, il disegno di legge finanziaria per il 2009 in esame non apporta alcuna correzione all'andamento dei saldi, con riferimento sia al settore pubblico (fabbisogno) che al conto della P.A. (indebitamento netto). Modifiche, di carattere migliorativo per il 2009 e il 2010 e peggiorativo per il 2011, si registrano, invece, con riferimento al saldo del bilancio dello Stato espresso in termini di competenza giuridica e al netto delle regolazioni contabili e debitorie (saldo netto da finanziare). Con riferimento all'articolo 1, relativo ai risultati differenziali, rileva l'opportunità di indicazioni più puntuali sulle modifiche apportate alle previsioni relative al saldo netto da finanziare, al fine di escludere la sussistenza di effetti sugli altri saldi di finanza pubblica: in particolare, ritiene utile un maggior dettaglio sui trasferimenti agli enti territoriali e sulle poste relative alle entrate. Le regolazioni contabili correttamente intese sono, infatti, escluse anche dal livello massimo del saldo netto da finanziare indicato dalla legge finanziaria. Poiché la Nota, nell'individuare le ragioni delle variazioni del predetto saldo fa riferimento alle regolazioni contabili, potrebbe trattarsi di partite che si elidono all'interno del perimetro delle pubbliche amministrazioni, non avendo rilevanza esterna, ma che non si identificano con il concetto giuridico di regolazione, dal momento che vengono conteggiate ai fini della competenza giuridica di bilancio. Rileva inoltre che, per gli anni 2010 e 2011, gli scostamenti tra i valori del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato nel bilancio a legislazione vigente, integrato dagli effetti della finanziaria, e quelli indicati nel bilancio programmatico sembrano implicare un'ulteriore correzione, con riguardo al bilancio dello Stato, che non risulterebbe invece riflettersi sui valori obiettivo degli altri saldi di finanza pubblica (fabbisogno e indebitamento netto). Sul punto ritiene pertanto opportuno un chiarimento da parte del Governo. Con riferimento all'articolo 2, comma 1, che reca modifiche alla disciplina dell'IRAP nel settore agricolo, rileva, come più volte evidenziato negli altri casi di quantificazioni effettuate mediante utilizzo di modelli di microsimulazione, che le informazioni fornite dalla relazione tecnica non consentono una puntuale verifica dei risultati. Con riferimento al comma 2, che reca agevolazioni fiscali per le imprese della pesca, osserva che, nonostante la stima effettuata dalla relazione tecnica appaia in linea con quelle contenute nei precedenti provvedimenti di proroga, la messa a regime dell'agevolazione in esame necessita di una più approfondita analisi delle variabili utilizzate ai fini della quantificazione degli effetti di gettito. In particolare, appare necessario procedere ad un aggiornamento dei dati, in quanto quelli utilizzati (gli stessi considerati nella quantificazione della analoga norma contenuta nei precedenti provvedimenti di proroga) fanno riferimento alle dichiarazioni Unico 2003, mentre, ad oggi, risultano disponibili i dati relativi alle dichiarazioni Unico 2006. Con riferimento al comma 5, in materia di detrazione dall'IRPEF per l'autoformazione dei docenti, osserva che la relazione tecnica non appare motivare sufficientemente l'ipotesi assunta in merito alla quota di docenti che usufruirebbe dell'agevolazione, indicata nel 50 per cento della platea dei potenziali beneficiari. In particolare, non è chiaro se tale quota sconti un possibile effetto incentivante della disposizione, connesso alla possibilità di parziale recupero del costo sostenuto dai docenti per autoaggiornamento. Osserva altresì che andrebbero assunte maggiori informazioni sul dato riguardante la platea dei docenti potenzialmente interessata, per la quale non risulta specificato né il periodo di riferimento, né le singole categorie di docenti considerate. Con riferimento al comma 6, relativo alla detraibilità delle spese sostenute per la frequenza di asili nido, evidenzia che dai dati sulle dichiarazioni dei redditi 2006, relative all'anno d'imposta 2005, è possibile ricavare un ammontare di spesa per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido (per un importo non superiore a 632 euro annui per ogni figlio) pari a circa 101 milioni di euro ed un numero di contribuenti fruitori dell'agevolazione pari a circa 175.000, a fronte di un bacino di utenza potenziale che risulta, invece, essere pari a 1.394.102. Dal momento che il 2006 risulta essere il primo anno di applicazione dell'agevolazione in esame e che, pertanto, sul numero di fruitori potrebbe aver inciso, al di là di fenomeni di incapienza, una scarsa conoscenza dell'esistenza dell'agevolazione stessa, andrebbe verificato se risponda a criteri di maggiore prudenzialità

riparametrare l'agevolazione su una maggiore spesa, in relazione ad una più numerosa platea di potenziali beneficiari. Con riferimento al comma 7, relativo alla detraibilità delle spese per abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, osserva che la relazione tecnica, che peraltro fornisce una quantificazione identica a quella a suo tempo presentata a corredo della disposizione della legge finanziaria per l'anno 2008, non appare conforme al testo normativo, anche alla luce dell'interpretazione fornita dall'Agenzia delle entrate, circa la platea dei soggetti ammessi all'agevolazione. Infatti, in base a quanto precisato dall'Agenzia, sono ammessi a fruire della detrazione tutti i titolari di un titolo di viaggio che implichi un utilizzo non episodico del mezzo di trasporto pubblico. Pertanto, l'individuazione degli studenti e dei lavoratori quali unici beneficiari della detrazione, proposta nella relazione tecnica, potrebbe non esaurire integralmente la platea dei potenziali soggetti interessati, essendo questa composta anche da soggetti appartenenti a categorie diverse (pensionati, casalinghe) che effettuano spostamenti con frequenza tale da rendere vantaggioso l'acquisto di un abbonamento, anche se con motivazioni diverse dal raggiungimento del luogo di studio o di lavoro. Con riferimento al comma 11, relativo all'accisa sul gas naturale per usi industriali, pur non avendo nulla da osservare in merito alla quantificazione effettuata, segnala che la riduzione della perdita di gettito, rispetto alle quantificazioni operate con riferimento alle precedenti proroghe, risulta solo in parte ascrivibile all'esclusione dal campo di applicazione dell'accisa del gas metano impiegato in alcuni processi industriali. Infatti, senza considerare tale esclusione, si perviene comunque ad un importo del minor gettito inferiore di 16,5 milioni di euro rispetto a quello quantificato in precedenza. Rileva pertanto l'opportunità di chiarire se l'ammontare ridotto dei consumi, considerato in questa sede rispetto alle precedenti proroghe, sia da ascrivere ad una rettifica di una sovrastima precedentemente operata ovvero ad una contrazione nell'uso del combustibile in questione. Con riferimento al comma 12, che reca agevolazioni sul gasolio e sul GPL impiegati in zone montane e per le reti di riscaldamento alimentate con biomasse o con energia geotermica, segnala che il Consiglio CE ha autorizzato la riduzione dell'accisa sui combustibili nelle zone montane fino all'anno 2012, mentre il testo in esame rende permanente tale agevolazione. Rileva pertanto l'opportunità di acquisire una valutazione da parte del Governo in ordine ai profili di compatibilità della norma con l'ordinamento comunitario. Con riferimento al comma 15, che reca una proroga delle agevolazioni tributarie in materia di recupero edilizio, osserva che, in relazione al recupero di gettito per effetto della maggiore domanda indotta dalla disposizione riguardante le agevolazioni in materia di ristrutturazione di immobili, si è più volte evidenziato, in occasione di precedenti provvedimenti di proroga, la difficoltà insita nell'individuare una metodologia condivisa, in grado di quantificare in modo corretto ed esaustivo il risultato netto di tali effetti indiretti; è stato, di conseguenza, rilevato come risponda a criteri di scarsa prudenzialità l'assegnare agli stessi cospicui effetti di ripresa di gettito, a compensazione dell'onere diretto prodotto dalle agevolazioni. Segnala che, nel caso in esame, gli elementi presentati a giustificazione della considerazione, nel calcolo, di effetti di mercato indotti derivanti dalla norma, sembrerebbero non considerare l'intero sistema macroeconomico e, quindi, gli eventuali effetti di sostituzione. Sarebbero, inoltre, necessari chiarimenti sui criteri di calcolo utilizzati per la stima di tali effetti indotti, con particolare riguardo al fatto che l'intero maggiore importo degli investimenti indotti relativi a ristrutturazioni possa essere assunto ad incremento della base imponibile delle imposte dirette. In merito, inoltre, alla quantificazione degli effetti della proroga della detrazione delle spese per acquisto di immobili ristrutturati da imprese di costruzione, andrebbero forniti chiarimenti circa il dato relativo alle spese per l'acquisto di tali immobili, ottenuto dall'elaborazione delle dichiarazioni IRPEF 2005 ed assunto a base della quantificazione. Con riferimento ai commi da 17 a 20, che recano agevolazioni per le imprese di autotrasporto, pur rilevando che la norma affida alla Agenzia delle entrate la verifica relativa all'ammontare delle agevolazioni da concedere, al fine di assicurare il rispetto dei limiti di spesa, sottolinea l'opportunità che il Governo fornisca elementi di dettaglio circa la quantificazione effettuata per l'imputazione degli effetti di minor gettito agli anni 2009 e 2010. Evidenzia, inoltre, che il comma 31 dell'articolo 83-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 affidava al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di individuare, tra le misure previste dall'articolo richiamato,

quelle per le quali occorresse una previa verifica della compatibilità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato. Rileva, pertanto, l'opportunità che il Governo fornisca gli esiti di tale valutazione, dal momento che essa appare rilevante anche sul piano finanziario.

Con riferimento al comma 21, che reca la copertura delle disposizioni dei commi da 17 a 20, ricorda che ai sensi dell'articolo 1, comma 460, della legge finanziaria per il 2007, la Società Sviluppo Italia Spa ha assunto la denominazione di Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa ed è una società a capitale interamente pubblico. Con riferimento all'utilizzo, con finalità di copertura, delle risorse della suddetta Agenzia giacenti fuori dalla tesoreria statale, ritiene opportuno che il Governo fornisca chiarimenti in merito alla natura delle suddette risorse; rileva inoltre che andrebbe in ogni caso acquisito un chiarimento circa la compatibilità dell'utilizzo delle somme in questione, previsto dalla norma in esame, con i piani di attività e gli impegni eventualmente assunti dall'Agenzia per la promozione degli investimenti. Con riferimento ai commi 25 e 26, concernenti il riordino dei trasferimenti per prestazioni previdenziali, ed in particolare alla disposizione del comma 26, lettera b), che richiama testualmente il parziale utilizzo per il 2008 delle «risorse derivanti dai minori trasferimenti all'INPS di cui al comma 25», osserva che il comma 25 dispone riduzioni che, tenuto conto della data di entrata in vigore del provvedimento in esame (1° gennaio 2009), dovrebbero riguardare gli esercizi 2009 e successivi. La previsione riferita al 2008 pare quindi attribuire effetto retroattivo alle riduzioni di trasferimenti statali disposte dal predetto comma 25, prevedendone l'applicabilità anche all'esercizio in corso. Sul punto ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo.

Con riferimento ai commi da 27 a 31, che recano le risorse per i rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009, osserva che gli effetti delle disposizioni risultano già scontati ai fini dei saldi di finanza pubblica per effetto delle disposizioni nell'articolo 63, comma 10, primo periodo del decreto-legge n. 112 del 2008. Gli importi indicati nell'allegato 7 in corrispondenza della norma in esame derivano pertanto da effetti contabili, dovuti ad una diversa imputazione della spesa nell'ambito del bilancio dello Stato. Con riferimento alle risorse delle quali è previsto l'utilizzo con finalità di copertura, si ricorda che l'articolo 63, comma 10, primo periodo, al fine di garantire le necessarie risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato occorrenti per i rinnovi contrattuali e gli adeguamenti retributivi del personale delle amministrazioni statali, disponeva l'integrazione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, dell'importo di 2.340 milioni di euro per gli anni 2009 e 2010 e di 2.310 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011. Sulla base dell'allegato 7 al disegno di legge finanziaria, gli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 27, 28 e 29, sono quantificati nella misura di 2.240 milioni di euro. Anche in considerazione delle differenze rilevate, ravvisa l'opportunità che il Governo fornisca l'entità complessiva delle risorse del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica iscritte sul capitolo 3075 del Ministero dell'economia e delle finanze, che residuano a seguito degli interventi disposti dal disegno di legge in esame, indicando le finalizzazioni alle quali le stesse risorse risultano preordinate in base alle diverse autorizzazioni di spesa. Con riferimento ai commi 32, 33 e 34, che recano risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa, segnala che le disposizioni di configurano una spesa, sia pure a carattere eventuale, suscettibile di tradursi in un onere permanente per il bilancio dello Stato. Pertanto le risorse da predisporre a copertura di tale spesa dovrebbero avere carattere di certezza nell'ammontare e di continuità nel tempo. Tali caratteristiche non sembrano poter essere accertate esclusivamente con la procedura di verifica prevista dalle norme in esame, che il comma 33 definisce di «cadenza semestrale»; esse potrebbero piuttosto dedursi da un esame a consuntivo dei risparmi effettivamente conseguiti sui relativi capitoli di bilancio, per effetto delle misure di razionalizzazione introdotte dal decreto-legge n. 112 del 2008. Sul punto ritiene necessario acquisire l'avviso da parte del Governo. Con riferimento al comma 35, concernente le modalità della contrattazione relativa ai contratti dei pubblici dipendenti e di erogazione delle somme stanziare, pur non avendo nulla da osservare per quanto concerne i profili di quantificazione, ritiene opportuno che il Governo chiarisca se le

previsioni della norma, che delinea una procedura innovativa per l'erogazione delle somme riferite ai rinnovi contrattuali, siano suscettibili di incidere sulle modalità di determinazione dei tendenziali di spesa, con particolare riferimento alla modulazione temporale della spesa per redditi da lavoro di dipendenti della pubblica amministrazione. Con riferimento alla tabella D, ritiene opportuno un chiarimento in merito all'assenza di effetti sui saldi della pubblica amministrazione del finanziamento del Fondo degli investimenti per la difesa. La misura del finanziamento non sembra, infatti, vincolata da precedenti disposizioni legislative; la neutralità sui saldi potrebbe peraltro essere dovuta alla sequenza delle singole consegne, eventualmente già considerata ai fini della determinazione dei tendenziali della pubblica amministrazione. Rileva infine che non risulta inserita nell'articolo la disposizione riportata nelle precedenti leggi finanziarie in attuazione dell'articolo 11, comma 5, legge n. 468 del 1978, che prevede che la copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria sia assicurata secondo quanto indicato nell'apposito prospetto di copertura, che pure risulta allegato al disegno di legge in esame.

Il sottosegretario Giuseppe VEGAS si riserva di fornire elementi di risposta alle richieste di chiarimento avanzate nel prosieguo dell'esame.

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

La seduta termina alle 11.10.