BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 2012
813ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze
Polillo.

La seduta inizia alle ore 9,05.

SUL CALENDARIO DEI LAVORI DELLA SESSIONE DI BILANCIO

Il presidente AZZOLLINI avverte che il termine per la presentazione degli emendamenti ed ordini del giorno al disegno di legge di stabilità 2013, A.S. 3584 e al disegno di legge di bilancio per gli anni 2013-2015, A.S. 3585 è fissato per venerdì 7 dicembre alle ore 18.

Prende atto la Commissione.

SUL REGIME DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI AI DOCUMENTI DI BILANCIO

Il PRESIDENTE avverte che per la sessione di bilancio in corso sono confermate, in conformità con l'apposita circolare del Presidente del Senato diramata nel 2003, le regole di ammissibilità degli emendamenti finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del Documento di economia e finanza per gli anni 2013-2015 con riferimento al saldo netto da finanziare, al saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 196 del 2009, riguardo al contenuto del disegno di legge di stabilità, non sono ammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari; emendamenti contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio oppure interventi di natura localistica o microsettoriale (articolo 11, comma 3, alinea, della citata legge n. 196 del 2009); emendamenti di modifica delle norme di contabilità generale dello Stato (articolo 128, comma 6, del Regolamento); emendamenti volti a introdurre disposizioni di per sé stesse prive di effetti finanziari o con effetto neutrale. Restano ammissibili, in ogni caso, emendamenti introduttivi di norme che rientravano già nel contenuto proprio della legge di stabilità, come, ad esempio, i maggiori oneri correnti di personale riconducibili all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera g), della legge n. 196 del 2009), con le eccezioni più avanti riportate. Per quanto riguarda le misure normative con effetto di riduzione dei saldi, sono ammissibili emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione finanziaria e dei vincoli generali di contenuto proprio di cui sopra (divieto di deleghe, di norme di carattere ordinamentale od organizzatorio oppure di natura localistica o microsettoriale). Sono ammissibili emendamenti aggiuntivi purché con esclusivo contenuto ed effetto di miglioramento, nonché emendamenti sostitutivi nel rispetto della compensazione e del contenuto proprio e soppressivi, a condizione della compensazione. Sono inammissibili le norme che dispongono l'uso parziale di risparmi, a meno che non siano destinati all'attuazione degli istituti contrattuali e ai rinnovi contrattuali. Non sono ammesse

norme di sostegno all'economia mediante nuove o maggiori spese, così come norme volte ad introdurre nuove agevolazioni fiscali ovvero a modificare la disciplina fiscale, senza limitarsi dunque a variazioni meramente quantitative. Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera l), della legge n. 196 del 2009, emendamenti recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi in vigore, ovvero, sotto il vincolo della compensazione, emendamenti di copertura di ulteriori oneri a legislazione vigente. Sono inammissibili gli emendamenti relativi alla materia di cui all'articolo 11, comma 3, lettera m), della legge n. 196 del 2009 (Patto di stabilità interno e Patto di convergenza), in contrasto con i requisiti di contenuto di cui al citato articolo 11, comma 3, alinea, della legge di contabilità. In linea generale, sotto il profilo della compensazione finanziaria, gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie peggiorative dei saldi debbono essere costruiti a doppia voce, di cui la seconda è costituita dalla copertura; la compensazione deve riguardare gli effetti sul saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, sul saldo di cassa delle pubbliche amministrazioni e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti come quantificati nella relazione tecnica nonché nel prospetto riepilogativo di cui all'articolo 11, comma 4, della legge n. 196 del 2009, in relazione ai vari obiettivi e quindi considerando gli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento per tutta la durata della loro vigenza e deve garantire dunque mezzi di copertura di durata e quantità almeno uguale rispetto all'onere. Poiché il provvedimento non presenta in sé margini utilizzabili, tutti gli emendamenti con conseguenze finanziarie debbono essere compensati; non possono essere usati mezzi di parte capitale per coprire oneri correnti; è vietato lo scavalco tra disegno di legge di bilancio e disegno di legge di stabilità; non possono essere utilizzate per copertura variazioni nella stima delle entrate.

Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge di stabilità, le riduzioni di spesa corrente possono essere utilizzate per finanziare tutti gli incrementi; le riduzioni di spesa di conto capitale possono compensare solo gli incrementi di spese della stessa natura. La tabella E, che riassume tutte le rimodulazioni, gli incrementi e le riduzioni delle leggi pluriennali in conto capitale, può essere rimodulata, previa compensazione sia sui singoli esercizi finanziari che nel complesso. Ove siano riportate nel testo una o più indicazioni circa la componente dovuta a rimodulazione, riduzione o incremento, l'emendamento deve far inoltre riferimento a quale di tali componenti intende riferirsi, nel senso che deve indicare se la sua finalità è di apportare una riduzione, un incremento o una rimodulazione rispetto al testo. Per definanziare una legge di parte corrente precedentemente disposta occorre usare la tabella D; per la tabella C sono inammissibili emendamenti aggiuntivi in quanto non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente ovvero si riferiscano a spesa classificata come obbligatoria, soppressiva o modificativa (in questo ultimo caso di elementi non numerici). Sono ammissibili altresì emendamenti aggiuntivi di un finanziamento triennale nella tabella E, previa compensazione. Ancorché non più previsto dalla legge di contabilità, per un motivo di ragionevolezza la condizione necessaria per l'ammissibilità per un rifinanziamento annuale nella tabella E è la previsione di uno stanziamento di competenza (quindi non è sufficiente la sussistenza di residui) nell'ultimo esercizio finanziario, sempre ovviamente che si tratti di una legge di spesa di conto capitale. In linea generale, in caso di approvazione le compensazioni superflue si intendono per non apposte, quelle esuberanti sono computate per il necessario, ove possibile, quelle incerte vengono adeguate, salva la congruità. Gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire un chiaro e reciproco collegamento tra la portata della disposizione onerosa e la parte compensativa. Occorre tener conto comunque della maggiore formalità delle procedure di Assemblea, soprattutto in relazione alle coperture normative multiple e ripetitive.

Per quanto riguarda le regole di ammissibilità degli emendamenti al bilancio, gli emendamenti debbono essere riferiti al programma, che costituisce la nuova unità elementare ai fini dell'approvazione parlamentare. Gli emendamenti non possono contenere riferimenti a capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna al programma; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento al programma sarà espunto ogni eventuale riferimento anche a capitoli. Le previsioni di cassa sono emendabili senza restrizioni nei limiti della massa spendibile (somma di competenza più residui), salvo l'obbligo di compensazione. Quanto alle previsioni di competenza, possono essere oggetto di emendamento i programmi

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

Prende atto la Commissione.

IN SEDE REFERENTE

(3585 e 3585-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015 e relativa Nota di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

- (Tabb. 1 e 1-bis) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (limitatamente alle parti di competenza)

- (Tabb. 2 e 2-bis) Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (limitatamente alle parti di competenza)

(3584) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013), approvato dalla Camera dei deputati
(Esame congiunto e rinvio)

Il relatore [DE ANGELIS](#) (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*) illustra il disegno di bilancio per il 2013 segnalando come esso presenti novità rilevanti, che lo rendono per la prima volta, a pieno titolo, uno strumento di programmazione economico-finanziaria, anziché un documento che si limita a fotografare gli effetti finanziari che scaturiscono dalla legislazione vigente. Per effetto delle norme in materia di flessibilità, introdotte nella nuova legge di contabilità, e da altre successive integrazioni legislative, il disegno di legge di bilancio non si configura più infatti solo come legge formale, ma provvede alla rimodulazione delle dotazioni finanziarie attivabili tra le missioni del medesimo stato di previsione.

In questa direzione hanno operato sia le norme di flessibilità introdotte dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 che dall'articolo 21, comma 7, della legge di contabilità, sia ancora dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138.

Venendo al disegno di legge di bilancio in esame, per il 2013/2015 esso sconta gli effetti finanziari delle misure adottate nel corso degli ultimi anni, comprese le quelle in materia di *spending review* di cui al decreto-legge n. 95 del 2012, fatta eccezione tuttavia per le riduzioni di spesa dei Ministeri previste dall'articolo 7, comma 12 - pari a 1.777,3 milioni di euro nel 2013, 1.574,5 milioni nel 2014 e a 1.649,5 milioni di euro nel 2015 - che verranno, invece, disposte con la legge di stabilità e recepite in bilancio con l'apposita nota di variazioni ed include, inoltre, le rimodulazioni proposte dalle Amministrazioni sulla base dei predetti criteri di flessibilità previsti dalla normativa contabile.

Nel l'impianto di classificazione delle voci di spesa, vengono confermate le 34 missioni, mentre si registra un aumento da 172 a 174 dei programmi di spesa. È da

segnalare, innanzitutto, un aumento del numero delle missioni condivise tra più amministrazioni, 21 anziché 20, mentre è confermato il numero dei programmi condivisi tra più Ministeri, pari a 4.

Nel complesso, il disegno di legge appare pienamente coerente con lo scenario macroeconomico illustrato nella nota di aggiornamento del DEF, e si colloca in un percorso di aggiustamento dei conti pubblici.

Quanto alla componente rimodulabile della spesa riconducibile al fattore legislativo, il disegno di legge in esame presenta, in allegato a ciascuno stato di previsione della spesa, «Prospetto delle autorizzazioni di spesa per programmi», che espone le autorizzazioni di spesa di ciascun Ministero che sono state rimodulate.

Il quadro generale riassuntivo, al netto delle integrazioni disposte con la nota di variazione per effetto delle modifiche intervenute nel corso dell'esame in prima lettura al ddl di stabilità, evidenzia per il 2013, in termini di competenza e al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, entrate finali per 544,8 miliardi di euro e spese finali per 557,2 miliardi, mentre il saldo netto da finanziare risulta pari a 12,4 miliardi di euro e, in termini di cassa, è pari a 80,3 miliardi di euro. La differenza rispetto al corrispondente valore in termini di competenza dipende dallo scostamento tra i valori degli accertamenti di entrata e i corrispondenti importi di incassi.

La relazione illustrativa premessa al disegno di legge iniziale sottolinea come gli importi delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato siano comprensivi degli effetti finanziari derivanti dall'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate, nonché della soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico, le cui funzioni e risorse sono state ripartite tra il Ministero delle politiche agricole e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

In merito ai dati complessivi, sul versante delle entrate le previsioni aggiornate per il triennio 2013-2015 sono state elaborate, oltre che sulla base del nuovo quadro macroeconomico, anche in base agli effetti del citato decreto-legge n. 95 del 2012, il quale, in particolare, ha parzialmente neutralizzato l'aumento dell'IVA previsto dal decreto-legge n. 201 del 2011, con conseguenti minori introiti pari a circa 7 miliardi di euro per il 2013 e 10 miliardi a regime.

Nel dettaglio, per quanto concerne le entrate tributarie per il 2013, esse sono previste nel quadro generale riassuntivo, redatto in termini di competenza, pari a 485.747 milioni, in aumento di circa 1 miliardo rispetto al dato assestato 2012. Le entrate extra tributarie sono invece previste per il 2013 pari a 57.942 milioni, rispetto ai 43.164 del valore assestato per il 2012, con un incremento atteso di 14.777 milioni di euro. Le entrate da alienazione dei beni patrimoniali sono quindi previste nel 2013 pari a 1.317 milioni di euro, a fronte di un dato assestato del 2012 pari a 1.251 milioni di euro, ivi prevedendosi un incremento di circa 65 milioni. Le entrate da accensione prestiti sono indicate quindi pari a 215.894 milioni di euro, rispetto al dato assestato 2012 che indicava un ammontare pari a 260.939 milioni di euro.

Per quanto riguarda le spese finali, esse sono iscritte nel bilancio di previsione per il 2013, per complessivi 557.250 milioni nel 2013. Nel dettaglio, per le spese di parte corrente, esse risultano previste per complessivi 515.160 milioni di euro nel 2013, di cui 97.942 milioni di euro per oneri di funzionamento, 302.843 milioni di euro per interventi e 23.813 per oneri comuni, in aggiunta a 90.561 per oneri del debito pubblico.

Anche per quanto concerne le previsioni della spesa in conto capitale, queste sono previste nel 2013 pari a 42.090 milioni di euro, di cui 35.655 milioni di euro per investimenti, e la restante parte per altre spese in conto capitale e oneri comuni in conto capitale.

Per quanto concerne le previsioni di cassa per il 2013, le previsioni di incassi e pagamenti finali sono indicate dal quadro riassuntivo pari, rispettivamente, a 491.844 milioni e 572.194 milioni di euro. Tali previsioni, alla luce di quanto stabilito dal decreto-legge n. 95 del 2012 in materia di programmazione dei pagamenti, anticipano, in sostanza, l'obiettivo del potenziamento del ruolo del bilancio di cassa previsto dall'articolo 42 della legge di contabilità, che renderà la previsione di cassa uno strumento maggiormente utile al fine di una efficiente e razionale gestione dei pagamenti.

In tal contesto, va segnalato l'emendamento, di recente approvato al decreto-legge n. 143 del 2012, con cui si è prolungato, a tre a quattro anni, il termine ultimo entro cui si dovrà procedere all'esercizio della delega di cui all'articolo 42 della legge di contabilità.

In conclusione, va osservato come la necessità di potenziare la legge di bilancio, come strumento di programmazione economica, si ponga in linea con l'obiettivo di rendere trasparenti i processi di rimodulazione della spesa in una logica di flessibilità annuale, e pone anche l'opportunità di valutare una modifica dei regolamenti parlamentari che consenta un diverso approccio all'esame del documento, soprattutto da parte delle commissioni di merito, rispetto alla natura e agli obiettivi delle missioni e dei programmi.

In sintesi, si tratta di omogeneizzare le oltre 17.000 autorizzazioni di spesa esistenti che compongono il bilancio, affinché siano inserite nei rispettivi programmi di spesa, con finalità programmatiche e secondo gli obiettivi del programma nazionale delle riforme e del programma di stabilità, al fine di integrarle in modo coerente con la strategia di conseguimento degli obiettivi fissati nell'ambito del processo del semestre europeo.

Ancora in prospettiva, è chiaro che la nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione, così come innovata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che sarà applicabile dall'esercizio finanziario 2014, non ripropone il terzo comma del vigente articolo 81 della Costituzione, il quale prevedeva che con il bilancio non si potessero stabilire nuovi tributi e nuove spese, superando, in tal modo, la classica concezione "formale" della legge di bilancio.

Nel testo novellato dell'articolo 81 si demanda alla futura legge di attuazione, da approvare a maggioranza assoluta entro il mese febbraio 2013, l'individuazione del contenuto specifico della legge di bilancio.

In tal senso, sarà perciò il Parlamento a ridefinire il contenuto proprio della legge di bilancio, posto che il nuovo modello dovrà in ogni caso coniugare le esigenze di flessibilità con il principio del «diritto al bilancio» del Parlamento – in base al quale ciò che votano le Camere non potrà essere integralmente «modificato» da un successivo atto amministrativo dell'Esecutivo – coniugandosi con l'obiettivo di un'assoluta trasparenza e leggibilità dei dati di bilancio.

Il rinnovato contenuto del disegno di legge di bilancio dovrà tener conto anche dell'esigenza di una revisione e riqualificazione della spesa, operando sulle autorizzazioni legislative di spesa ad essi sottostanti, al fine di riordinarle e pervenire, attraverso un'azione di sistematica revisione normative, a «leggi di programma».

Non è un'operazione semplice, considerando che ciò implica una razionalizzazione di migliaia di autorizzazioni legislative di spesa presenti nell'ordinamento, al fine di razionalizzarle e accorparle secondo finalità stabilite dai singoli programmi, ai quali vanno associati nuovi «indicatori di risultato», che integrino i profili finanziari, con la rilevazione dei profili qualitativo della spesa, così come quelli inerenti l'impatto dell'azione pubblica sulla collettività, i cosiddetti *outcomes*.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

La seduta termina alle ore 9,30.