

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

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.

Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2009 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 8: Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2009. (Relazione alla V Commissione) (*Esame congiunto e rinvio*) 4

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 10

SEDE CONSULTIVA

Martedì 7 ottobre 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 20.45.

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.

Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2009 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 8: Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2009.

(Relazione alla V Commissione).

(*Esame congiunto e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che giovedì 2 ottobre sono stati assegnati alle Commissioni i disegni di legge in titolo. Pertanto, secondo quanto previsto dall'articolo 119, comma 6, del regolamento, la Commissione dovrà sospendere ogni attività legislativa, fatte salve le attività dovute, finché non avrà espresso il parere di competenza sui predetti disegni di legge. La Commissione potrà peraltro procedere all'esame in sede referente e in sede consultiva dei provvedimenti dovuti, vale a dire i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, i disegni di legge di ratifica e di recepimento di atti normativi comu-

nitari, i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

L'esame dei documenti di bilancio si concluderà con la trasmissione alla V Commissione di una relazione e con la nomina di un relatore, il quale potrà partecipare alle sedute di quella Commissione. In particolare, per quanto riguarda il disegno di legge di bilancio, la Commissione esaminerà gli stati di previsione della spesa del Ministero dell'interno (Tabella n. 8) e, limitatamente alle parti di competenza, del Ministero dell'economia e delle finanze (Tabella n. 2).

La Commissione, oltre ad essere chiamata a trasmettere una relazione alla V Commissione su ciascuno stato di previsione, esaminerà anche gli eventuali emendamenti presentati alle parti di sua competenza del disegno di legge di bilancio. A tale proposito va ricordato che, ai sensi dell'articolo 121, comma 1, del regolamento, gli emendamenti proponenti variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione devono essere presentati presso le Commissioni in sede consultiva. Gli emendamenti approvati saranno inseriti nella relazione approvata dalla Commissione, mentre gli emendamenti respinti potranno essere successivamente ripresentati, ai sensi dell'articolo 121, comma 4, del regolamento, nel corso dell'esame in Assemblea.

Potranno inoltre essere presentati e votati in Commissione anche emendamenti concernenti variazioni non compensative ovvero variazioni compensate non all'interno del medesimo stato di previsione. Anche tali emendamenti, ove approvati, saranno inseriti nella relazione della Commissione. Nel caso in cui tali ultimi emendamenti fossero respinti, è invece necessario che gli stessi vengano ripresentati alla Commissione bilancio, anche al solo fine di consentire a quest'ultima di respingerli ai fini della ripresentazione in Assemblea.

Analoghe regole di esame si applicano anche agli eventuali emendamenti riferiti alle parti di competenza della Commissione del disegno di legge finanziaria per l'anno 2009. Nelle Commissioni in sede

consultiva possono comunque essere presentati e votati emendamenti per le parti di rispettiva competenza. Tali emendamenti, ove approvati, saranno inseriti nella relazione della Commissione; ove respinti, è invece necessario che siano ripresentati alla Commissione bilancio. Peraltro, anche in questo caso, è comunque ammissibile la presentazione degli emendamenti all'articolato della finanziaria direttamente in Commissione bilancio.

Per quanto concerne la formulazione e l'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di bilancio, è utile ricordare che, analogamente al bilancio per il 2008, anche il bilancio per il 2009 presenta una struttura articolata per missioni e programmi. È altresì intervenuto il disposto dell'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008 ai sensi del quale, in via sperimentale, limitatamente all'anno 2009, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, è stata introdotta la possibilità, nell'ambito della legge di bilancio, di rimodulare le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito. Per effetto di tale disposizione a differenza di quanto si è verificato finora, possono essere rimodulati, nell'ambito del disegno di legge di bilancio, anche stanziamenti determinati da disposizioni legislative sostanziali. Gli stanziamenti rimodulabili sono individuati nell'allegato tecnico per capitoli contenuto nelle tabelle relative a ciascun stato di previsione della spesa, mediante l'apposizione della lettera (R) sotto la denominazione dei capitoli interessati.

Le previsioni in ordine alla rimodulabilità degli stanziamenti all'interno del disegno di legge di bilancio comportano inevitabili conseguenze per quanto concerne l'individuazione dei limiti di emendabilità degli stanziamenti di spesa. In particolare, devono ritenersi ammissibili:

a) gli emendamenti che rechino variazioni in aumento, a condizione che siano riferite ad u.p.b. all'interno delle quali sono presenti capitoli che possono

essere oggetto di rimodulazione ai sensi del citato articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008. Tali emendamenti dovranno in ogni caso essere compensati attraverso una riduzione di pari importo di altra u.p.b. incluse in programmi relativi alla medesima missione, all'interno della quale sono presenti capitoli suscettibili di rimodulazione. Resta fermo che emendamenti che comportino rimodulazioni tra u.p.b. appartenenti a missioni diverse devono ritenersi ammissibili soltanto qualora incidano esclusivamente su spese di carattere discrezionale per la parte non vincolata (come desumibile dalle schede di analisi incluse nelle tabelle di ciascun stato di previsione della spesa);

b) gli emendamenti che rechino variazioni in riduzione riferite alle u.p.b. di cui al punto *a)*, a condizione che la diminuzione proposta non ecceda l'importo corrispondente, per ciascuna u.p.b. oggetto di variazione, alla somma degli stanziamenti dei capitoli rimodulabili.

Occorre inoltre tener presente che, in conformità con le limitazioni previste dal comma 3 dell'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008, nel caso di emendamenti che propongano la riduzione dello stanziamento di u.p.b. per interventi e il contestuale aumento dello stanziamento di u.p.b. per funzionamento, la riduzione non può essere superiore al 10 per cento dello stanziamento relativo a interventi.

Per quanto concerne gli emendamenti al disegno di legge finanziaria, essi sono soggetti alle specifiche regole di ammissibilità di cui al comma 5 dell'articolo 121 del regolamento, con riferimento ai limiti di contenuto proprio e di compensatività degli effetti finanziari.

Il contenuto proprio del disegno di legge finanziaria è definito dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni. Per quanto riguarda la legge finanziaria per il 2009, in via sperimentale, il comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 del 2008, ha previsto che essa rechi soltanto disposizioni

riconducibili al suo contenuto tipico, con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico. Il disegno di legge trasmesso dal Governo risulta conforme a tali previsioni.

Come evidenziato nel parere espresso dalla Commissione bilancio nella seduta del 2 ottobre 2008 ai fini dello stralcio delle disposizioni estranee, di cui all'articolo 120, comma 3, del regolamento, « la definizione del limite di contenuto del disegno di legge finanziaria deve ovviamente riferirsi anche alle eventuali modifiche che potranno essere apportate al testo del disegno di legge governativo nel corso dell'esame parlamentare, per cui dovranno considerarsi inammissibili per estraneità di materia le proposte emendative che non rispondano alle previsioni del citato comma 1-*bis* dell'articolo 1 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112. ».

Devono ritenersi pertanto inammissibili in quanto estranei al contenuto proprio della legge finanziaria: *a)* gli emendamenti volti ad introdurre nel testo deleghe legislative; *b)* gli emendamenti che rechino norme di carattere ordinamentale o organizzatorio che siano prive di effetti finanziari (o i cui effetti finanziari risultino trascurabili rispetto alla portata dell'emendamento); *c)* gli emendamenti recanti norme che comportino aumenti di spesa, anche se finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia; *d)* gli emendamenti recanti norme che comportino aumenti di spesa o riduzioni di entrata che abbiano carattere localistico o microsettoriale.

Con riferimento al vincolo di compensatività, le modalità di copertura della legge finanziaria sono indicate ai commi 5 e 6 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni. In particolare, il comma 5, con riferimento alle sole spese correnti, prescrive il divieto per la legge finanziaria di peggiorare il risultato corrente dell'anno precedente, mentre il comma 6 vincola la legge finanziaria al rispetto dei saldi di finanza pubblica in-

dicati, per il periodo di riferimento, nelle risoluzioni con le quali le Camere hanno approvato il DPEF e la successiva Nota di aggiornamento.

Alla luce di tali criteri, saranno ammessi solo emendamenti compensativi, che cioè garantiscano effetti finanziari equivalenti a quelli del testo che si intende modificare. La presidenza, nel valutare la compensatività degli emendamenti che tendano a sostituire misure di contenimento previste nel testo, si limiterà peraltro a considerare inammissibili solo gli emendamenti evidentemente privi di compensazione o con compensazioni manifestamente inidonee, ivi compresi gli emendamenti che determinino oneri di durata non coincidente con quella della relativa compensazione.

La valutazione circa l'ammissibilità degli emendamenti presentati nell'ambito dell'esame in sede consultiva sarà effettuata dalla presidenza della Commissione prima che gli stessi vengano esaminati e votati. Peraltro, in considerazione della necessità di valutare l'ammissibilità degli emendamenti sulla base di criteri omogenei, la valutazione puntuale di ammissibilità sarà comunque compiuta nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio. Pertanto, il giudizio circa l'ammissibilità di un emendamento pronunciato nel corso dell'esame in sede consultiva non pregiudica in alcun modo la successiva valutazione di ammissibilità.

Con riferimento alla presentazione degli ordini del giorno va ancora ricordato che presso le Commissioni di settore devono essere presentati tutti gli ordini del giorno riferiti alle parti di rispettiva competenza del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria. Gli ordini del giorno concernenti l'indirizzo globale della politica economica devono invece essere presentati direttamente in Assemblea; gli ordini del giorno respinti dalle Commissioni di settore o non accolti dal Governo possono essere ripresentati in Assemblea. In ordine ai criteri di ammissibilità va aggiunto che non sono ammissibili gli ordini del giorno volti ad impegnare il Governo ad utilizzare accantona-

menti dei Fondi speciali di parte corrente e di conto capitale per finalità determinate.

Da ultimo, per quanto attiene all'organizzazione dei lavori, ricorda che, secondo quanto stabilito dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, la Commissione concluderà il proprio esame dei documenti di bilancio entro la giornata di domani, mercoledì 8 ottobre 2008.

Avverte, infine, che, avendo alcuni gruppi formulato una richiesta in tal senso, il termine per la presentazione di emendamenti e ordini del giorno relativi alle parti di competenza della Commissione, scaduto alle 15 di oggi, è riaperto fino alle ore 10 di domani, mercoledì 8 ottobre.

Manuela DAL LAGO (LNP), *relatore*, rileva che il disegno di legge finanziaria per il 2009 si caratterizza per una maggiore snellezza rispetto a quelli cui il Parlamento è tradizionalmente abituato. Ciò anche in ragione del fatto che – com'è noto – il Governo ha realizzato buona parte della manovra di finanza pubblica per il prossimo anno mediante il decreto-legge n. 112 del 2008. In sostanza, il provvedimento in esame si compone di tre soli articoli, nessuno dei quali tocca punti che riguardino in modo specifico la competenza della I Commissione. In particolare, il disegno di legge, oltre a fissare i limiti in termini di saldo netto da finanziare e ricorso al mercato, per l'anno 2009 e il triennio 2009-2011, contiene solo alcune disposizioni essenziali riguardanti proroghe fiscali in particolari settori dell'economia (agricoltura e autotrasporto), interventi relativi alle gestioni previdenziali e risorse destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, nonché agli incrementi retributivi al personale statale in regime di diritto pubblico.

Avverte che tralascerà quindi l'illustrazione analitica del disegno di legge finanziaria per soffermarsi invece sul disegno di legge di bilancio, ed innanzitutto sulla Tabella n. 8, la quale reca lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno.

Per quanto riguarda gli stanziamenti in termini di competenza, essi ammontano a 27.231,15 milioni di euro, di cui 24.863,61 milioni per la parte corrente e 2.367,54 milioni in conto capitale; laddove le spese totali previste dal bilancio assestato per l'anno 2008 sono pari a 26.681,12 milioni di euro, di cui 23.948,24 milioni di parte corrente e 2.732,88 milioni in conto capitale.

Lo stato di previsione del Ministero dell'interno per il 2009 registra dunque nel suo complesso, rispetto al bilancio assestato 2008, un incremento delle spese pari a 550,03 milioni di euro, incremento rappresentato dal saldo tra l'incremento di 915,37 milioni di euro per la parte corrente e la diminuzione di 365,34 milioni di euro per le spese in conto capitale.

Gli stanziamenti previsti dal disegno di legge di bilancio rappresentano il 5,06 per cento del totale delle spese finali dell'intero bilancio dello Stato, a fronte del 4,84 per cento del totale secondo il bilancio assestato per il 2008.

Le spese correnti e quelle in conto capitale incidono sul totale delle spese finali del Ministero dell'interno rispettivamente per circa il 91 e per il 9 per cento.

La nota governativa che accompagna lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per il 2009 individua alcune criticità di particolare rilievo proprie dell'attuale scenario socio-economico: la criminalità interna e internazionale, nonché i rischi connessi al terrorismo, anche di natura fondamentalista; il fenomeno migratorio, con le sue conseguenze di ordine pubblico (flussi migratori clandestini, traffico di esseri umani, tratta di donne e minori) e le sue implicazioni sociali (convivenza tra culture diverse, da assicurare attraverso un sistema di diritti e valori condivisi); la « sicurezza del territorio » (in particolare urbano), su cui incidono fattori patologici di varia natura, da affrontare con politiche integrate che vedano il fattivo coinvolgimento degli enti territoriali; le emergenze ambientali e il grave fenomeno degli infortuni sul lavoro;

il deficit pubblico, che impone un'opera di recupero delle risorse e di razionalizzazione amministrativa.

L'azione del Governo nei settori di competenza del Ministero dell'interno, influenzata da tale situazione di contesto e in coerenza con gli indirizzi programmatici del Governo, individua per il 2009 cinque priorità: coordinamento e modernizzazione del « sistema sicurezza », in sinergia con gli altri livelli di governo territoriale; strategie di intervento per il governo dell'immigrazione e dell'asilo, condivise tra le componenti istituzionali interessate; rafforzamento della collaborazione interistituzionale; massima efficienza del sistema nazionale di difesa civile, della prevenzione dei rischi e del soccorso pubblico; semplificazione e riorganizzazione amministrativa, anche facendo leva sulla digitalizzazione.

Passando alla struttura del bilancio 2009, rileva che esso, come già il precedente, prevede un'articolazione degli stati di previsione della spesa secondo missioni e programmi. Ciò al fine di valorizzare una lettura dei documenti di bilancio che sia basata sulle funzioni affidate ai singoli Ministeri, attraverso l'individuazione delle grandi finalità perseguite nel lungo periodo (le missioni) e della loro concreta realizzazione attraverso uno o più programmi di spesa. Lo stato di previsione del Ministero dell'interno si articola in 7 missioni, a loro volta suddivise in 15 programmi. I programmi si articolano a loro volta in macroaggregati corrispondenti alle unità previsionali di base, le quali costituiscono l'unità di voto parlamentare. Nello stato di previsione del Ministero dell'interno le unità previsionali di base sono in tutto 47 e accorpano, per ogni programma, le spese di funzionamento, per interventi, gli oneri comuni di parte corrente e gli investimenti.

Ciò premesso, si sofferma sulle missioni previste nel disegno di legge di bilancio 2009 e sugli stanziamenti di competenza per ciascuna missione. Per la missione « Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio » sono stanziati,

arrotondando le cifre, 424 milioni di euro; per la missione « Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali », 16.640 milioni; per la missione « Ordine pubblico e sicurezza », 7.791 milioni; per la missione « Soccorso civile », 1.737 milioni; per la missione « Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti », 340 milioni; per la missione « Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche », 131 milioni; per la missione « Fondi da ripartire », infine, 169 milioni. Il totale, come già detto, è di circa 27.231 milioni di euro.

Ponendo a confronto gli stanziamenti di competenza e per cassa relativi alle missioni e ai programmi previsti nel disegno di legge di bilancio e i corrispondenti stanziamenti disposti nella legge di bilancio per il 2008 e nel bilancio assestato 2008, rileva che la variazione più rilevante in termini assoluti interessa la missione « Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali », la quale registra un incremento pari a 1.300,57 milioni di euro (pari all'8,48 per cento) rispetto all'assestamento 2008. Tale incremento – che risulta dalla somma algebrica di più variazioni di diverso segno – è essenzialmente riconducibile all'unità previsionale di base 2.3.2 (Interventi del programma Trasferimenti a carattere generale ad enti locali) e specificamente al capitolo 1321, che concerne i trasferimenti agli enti locali compensativi dei minori introiti ICI conseguenti alle detrazioni e, da ultimo, alla soppressione dell'imposta dovuta per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale. Tale capitolo vede un incremento pari a 1.700 milioni di euro.

Per quanto riguarda le altre missioni, esse registrano tutte riduzioni di stanziamento, con l'eccezione della missione Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, che vede un incremento.

Ricorda poi che il bilancio 2009 sconta già gli effetti della manovra operata con il decreto-legge n. 112 del 2008, che ha tra l'altro disposto, all'articolo 60, comma 1, un taglio lineare delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente delle varie mis-

sioni di spesa. A tali riduzioni si aggiungono quelle derivanti dall'applicazione del comma 10 del medesimo articolo 60, ai sensi del quale la quota delle dotazioni di bilancio di previsione per l'anno 2009 resa indisponibile ai sensi dei commi 507 e 508 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006) deve essere portata ad effettiva riduzione degli stanziamenti per tale anno.

In particolare, per quanto riguarda il Ministero dell'interno, la riduzione rispetto alle previsioni a legislazione vigente anteriori al decreto-legge n. 112 è pari per il 2009 – secondo i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato – a 478,56 milioni di euro. Infatti, l'applicazione dell'articolo 60, comma 1, del citato decreto-legge ha comportato una riduzione pari a di 413,72 milioni di euro (78,47 dei quali relativi a competenze predeterminate per legge); mentre l'applicazione del comma 10 del medesimo articolo ha comportato una ulteriore riduzione di 230,84 milioni di euro. A fronte di tali riduzioni, il disegno di legge di bilancio ha apportato un incremento pari a 166,01 milioni di euro.

Analogamente, le previsioni per il 2010 e il 2011 evidenziano un calo rispetto alle previsioni a legislazione vigente anteriori alla manovra finanziaria realizzata dal decreto-legge n. 112 del 2008, rispettivamente nella misura di 57,88 milioni di euro e di 409,36 milioni di euro.

Per quanto riguarda, invece, la Tabella n. 2, recante lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, osserva che interessano la competenza della Commissione gli stanziamenti previsti nella Missione n. 1 («Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri»). Tali stanziamenti risultano in decremento sia rispetto a quelli contenuti nella legge di bilancio per il 2008 (n. 245 del 2007), sia rispetto alle previsioni assestate per il medesimo anno. In particolare, gli stanziamenti di competenza – che ammontano a 3.037,25 milioni di euro – si riducono di circa 303,74 milioni rispetto a quelli contenuti nella legge di bilancio per

il 2008 e di circa 372,78 milioni rispetto alle previsioni assestate per lo stesso anno.

Conformemente ai dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato, le previsioni di spesa per il 2009 fanno segnare una riduzione di 273,79 milioni di euro rispetto alle previsioni a legislazione vigente per tale anno anteriori alla manovra finanziaria realizzata dal decreto-legge n. 112 del 2008. Infatti, l'applicazione dell'articolo 60, comma 1, del decreto-legge ha comportato una riduzione degli stanziamenti per la missione di 127,97 milioni di euro (91,55 dei quali relativi a competenze predeterminate per legge); mentre l'applicazione del comma 10 del medesimo articolo 60 ha comportato una riduzione di ulteriori 115,53 milioni di euro. Il

disegno di legge di bilancio ha quindi apportato una ulteriore riduzione per degli stanziamenti destinati alla missione n. 1 per 30,27 milioni di euro.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 20.50.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Martedì 7 ottobre 2008.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 20.50 alle 20.55.