

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI:

5-03402 Contento: Sull'applicazione dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di « tracciabilità » dei pagamenti degli appalti pubblici 13

RISOLUZIONI:

7-00389 Ferranti: In materia di « tracciabilità » dei flussi finanziari per i contratti stipulati dopo l'entrata in vigore della legge 13 agosto 2010, n. 136, recante il piano straordinario contro le mafie (*Discussione e rinvio*) 15

SEDE CONSULTIVA:

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.

Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 5: Stato di previsione del Ministero della Giustizia per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013.

Tabella n. 8: Stato di previsione del Ministero dell'Interno per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 10: Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (limitatamente alle parti di competenza) (Parere alla V Commissione) (*Seguito dell'esame congiunto e rinvio*) 17

INTERROGAZIONI

Giovedì 21 ottobre 2010. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Intervengono il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo ed il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.

La seduta comincia alle 9.45.

5-03402 Contento: Sull'applicazione dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di « tracciabilità » dei pagamenti degli appalti pubblici.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO risponde all'interrogazione in titolo

facendo riferimento anche alla risoluzione n. 7-00389, presentata dall'onorevole Ferranti, in materia di « tracciabilità » dei flussi finanziari per i contratti stipulati dopo l'entrata in vigore della legge 13 agosto 2010, n. 136, recante il piano straordinario contro le mafie, iscritta all'ordine del giorno della Commissione ed avente medesimo oggetto della interrogazione.

Si sofferma preliminarmente sulla portata innovativa dell'articolo 3 della legge n. 136 del 2010, sulla cosiddetta tracciabilità dei pagamenti degli appalti pubblici, evidenziando come tale norma sia volta, in un'ottica di contrasto alla criminalità organizzata, ad assicurare la trasparenza in

merito all'attribuzione ed alla utilizzazione di fondi pubblici relativamente alla esecuzione di appalti pubblici. Inoltre osserva che la tracciabilità rappresenta un notevole incentivo per la regolarità fiscale e salariale delle imprese alle quali essa viene applicata. Tuttavia, l'immediata applicabilità della disposizione, una volta entrata in vigore la legge n. 136 del 2010, ha determinato una sorta di disorientamento tra i destinatari della medesima in merito ai tempi di applicazione e a all'ambito applicativo, con particolare riferimento ai contratti stipulati antecedentemente all'entrata in vigore della legge, nonché alla esclusività degli strumenti di tracciabilità previsti dall'articolo 3 ed all'entità delle somme da sottoporre a tracciabilità. Il ministero dell'interno ha pertanto emanato una circolare diretta a chiarire che l'articolo 3 è applicabile dal 7 settembre 2010, non trattandosi di una disposizione ad efficacia differita rispetto all'entrata in vigore della legge della quale essa è contenuta.

Facendo riferimento sia all'interrogazione presentata dall'onorevole Contento che alla risoluzione presentata dall'onorevole Ferranti, sottolinea come il Governo non solo condivide le preoccupazioni evidenziate in tali atti, ma abbia anche intenzione di porvi rimedio utilizzando lo strumento della decretazione d'urgenza, emanando eventualmente già domani un decreto legge. Questo dovrebbe contenere sia disposizioni interpretative dell'articolo 3, dirette a dirimere i dubbi che nel frattempo sono stati sollevati su tale disposizione, sia norme integrative del medesimo. Il decreto legge terrebbe conto di una serie di approfondimenti effettuati dal Governo sull'applicabilità dell'articolo 3, culminati in una riunione svoltasi pochi giorni fa, che ha visto coinvolti tutti i dicasteri interessati dalla normativa, la Procura nazionale antimafia e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Si sofferma, quindi, su alcuni dei punti che il decreto-legge dovrebbe trattare. In primo luogo, verrebbe chiarito espressamente che l'articolo 3 è applicabile ai

contratti ed ai relativi subcontratti, che siano stati sottoscritti dopo l'entrata in vigore della legge n. 136, prevedendo, invece, per quelli sottoscritti precedentemente, un termine di 6 mesi, dalla data di entrata in vigore della predetta legge, entro il quale gli stessi dovranno essere adeguati alle prescrizioni contenute nell'articolo 3. Inoltre, si dovrebbe ribadire la non esclusività del bonifico bancario quale strumento di tracciabilità. A questo proposito, evidenzia come, tramite l'incrocio del codice identificativo della gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP) con altri strumenti previsti dalla normativa vigente per garantire trasparenza, sia possibile ricostruire pienamente la tracciabilità dei flussi finanziari. Vi saranno talune disposizioni dirette a consentire ai prefetti di acquisire dati e notizie dall'autorità giudiziaria, sempre con il pieno rispetto del segreto giudiziario.

Manlio CONTENTO (Pdl) ringrazia il rappresentante del Governo per la risposta fornita, della quale si dichiara soddisfatto, poiché affronta adeguatamente le preoccupazioni sorte nel mondo delle imprese, involontariamente create dal Parlamento, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 3 della legge n. 136 del 2010. Ricorda come già nel corso dell'esame presso l'Assemblea della Camera si sia tentato di formulare con maggiore precisione l'articolo 3, intuendo che dallo stesso sarebbero potuti derivare alcuni problemi applicativi. Essendosi ravvisata la necessità di apportare dei correttivi e di chiarire la portata della norma, ritiene che l'intervento con un decreto-legge costituisca lo strumento più appropriato, anche al fine di riportare immediatamente la serenità tra gli operatori del settore.

Sottolinea come la tracciabilità dei flussi finanziari sia un'arma importante ed efficace contro la criminalità organizzata e come la stessa, tuttavia, vada ad incidere anche sull'attività degli imprenditori onesti e della pubblica amministrazione, sotto forma di un aggravio delle modalità per disporre e ricevere i pagamenti. La mancanza di chiarezza normativa in questo

settore deve essere assolutamente evitata, poiché, da un lato, potrebbe paralizzare l'esecuzione dei contratti pubblici di appalto e, dall'altro, favorire proprio la criminalità organizzata.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 10.05.

RISOLUZIONI

Giovedì 21 ottobre 2010. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Intervengono il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo ed il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.

La seduta comincia alle 10.05.

7-00389 Ferranti: In materia di « tracciabilità » dei flussi finanziari per i contratti stipulati dopo l'entrata in vigore della legge 13 agosto 2010, n. 136, recante il piano straordinario contro le mafie.

(Discussione e rinvio).

La Commissione inizia la discussione della risoluzione.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, prima di dare la parola all'onorevole Ferranti per l'illustrazione della sua risoluzione, ricorda che il sottosegretario per l'interno, onorevole Alfredo Mantovano, ha appena risposto alla interrogazione n. 5-03402 dell'onorevole Contento sull'applicazione dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di « tracciabilità » dei pagamenti degli appalti pubblici, facendo riferimento anche alla risoluzione che la Commissione si appresta ad esaminare.

Donatella FERRANTI (PD) nell'illustrare la propria risoluzione, presentata il 15 settembre 2010, rileva come l'incertezza sull'interpretazione dell'articolo 3 della

legge n. 136 del 2010 abbia determinato, con particolare riferimento agli appalti in corso, il sostanziale blocco dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni committenti, forti e giustificate preoccupazioni nel mondo delle imprese, nonché la necessità di intervenire con estrema urgenza per chiarire la portata normativa della disposizione.

Rileva come le questioni poste dalla risoluzione siano state già in parte affrontate dal Governo, nella risposta appena fornita dal Sottosegretario Mantovano all'interrogazione 5-03402 dell'onorevole Contento. Con riferimento a quella risposta, dichiara quindi di avere appreso con soddisfazione degli sforzi che il Governo sta compiendo per risolvere i problemi derivanti dall'applicazione del citato articolo 3.

Quanto alle possibili soluzioni, ritiene necessario precisare, al fine di sgombrare il campo da equivoci, che il PD è assolutamente contrario alla sospensione dell'applicazione dell'articolo 3 della legge n. 136 del 2010 agli appalti pluriennali in corso. Né può ritenersi che la risoluzione in esame, anche indirettamente, apra uno spiraglio ad una simile inaccettabile ipotesi. Al contrario, occorre stabilire un termine certo ad uniforme per l'adeguamento dei contratti in corso, come d'altra parte il Sottosegretario Mantovano ha preannunciato che sarà fatto in un decreto-legge di prossima emanazione. Ritiene, inoltre, che in tale decreto debbano essere indicati con estrema precisione anche i mezzi di pagamento ammissibili che, pur essendo diversi dal bonifico, consentano comunque la tracciabilità. L'intervento, interpretativo e correttivo, deve essere disposto immediatamente, anche per evitare che gli imprenditori onesti continuino ad essere danneggiati dalla situazione di incertezza normativa. Auspica, inoltre, che il decreto-legge venga convertito senza che siano compiute incursioni, volte a manipolare e distorcere il testo, introducendo disposizioni inaccettabili, quale appunto la sospensione dell'applicazione della norma agli appalti pluriennali in corso.

Sottolinea quindi, pur senza alcuno spirito polemico, che forse il problema avrebbe potuto essere già risolto dalle pubbliche amministrazioni, risultando piuttosto evidente come la corretta interpretazione della disposizione presupponga una integrazione dei contratti in corso.

Ricorda come la norma in questione, fortemente voluta e votata dal PD, sia stata approvata sostanzialmente all'unanimità da entrambi i rami del Parlamento. Ritiene, tuttavia, che sia necessario prendere atto del verificarsi di problemi applicativi che non erano stati previsti, ai quali occorre immediatamente porre un rimedio. Ritiene, infine, opportuno che la Commissione svolga un ciclo di audizioni per approfondire tutte le problematiche connesse all'interpretazione ed applicazione della norma.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO si riporta integralmente alla risposta fornita all'interrogazione n. 5-03402 dell'onorevole Contento.

Manlio CONTENUTO (PDL), intervenendo a nome del proprio gruppo, ricorda come anche il PDL abbia fortemente sostenuto il provvedimento recante il piano straordinario contro le mafie, nella convinzione che gli strumenti ivi previsti e, segnatamente, la tracciabilità dei flussi finanziari, siano estremamente importanti per contrastare la criminalità organizzata. Ritiene, peraltro, che si debba ammettere, con riferimento all'articolo 3, che le intenzioni del legislatore solo in parte corrispondono agli effetti realizzati, poiché forse non si è tenuto adeguatamente conto della realtà operativa sulla quale si è andati ad incidere.

Sottolinea quindi l'esigenza di trovare un equilibrio tra le esigenze sottese alla tracciabilità dei flussi finanziari e le esigenze delle imprese, che non devono vedere eccessivamente aggravata la propria attività. In altri termini, la sicurezza degli appalti deve essere comunque compatibile con la quotidiana attività delle imprese ed anche di coloro che lavorano nelle imprese. Rileva quindi, a titolo esemplifica-

tivo, come il citato articolo 3 possa incidere anche sulle modalità di pagamento dello stipendio ai dipendenti, e come tale norma potrebbe essere interpretata nel senso che i dipendenti sarebbero tenuti ad aprire un conto corrente per ricevere il pagamento. Una simile interpretazione costituirebbe un'inutile forzatura, non solo perché attribuirebbe un vantaggio ingiustificato a chi non ne ha bisogno, ovvero agli istituti di credito, ma anche perché il pagamento dello stipendio potrebbe essere effettuato anche con un assegno circolare nominativo, atteso che anche questo strumento di pagamento garantisce adeguatamente la tracciabilità.

Ritiene, in conclusione, che non si debbano sacrificare l'impresa e il lavoro ove ciò non sia strettamente necessario per garantire la trasparenza.

Angela NAPOLI (FLI) ricorda di essere stata una convinta sostenitrice del piano straordinario contro le mafie e del relativo articolo 3, poiché l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale è stata possibile proprio per la mancanza della tracciabilità dei flussi finanziari.

Prende atto delle dichiarazioni del Sottosegretario Mantovano, che ha preannunciato degli imminenti interventi interpretativi e correttivi del Governo nella forma della decretazione d'urgenza.

Condivide i rilievi dell'onorevole Contento in ordine alla necessità di trovare un equilibrio tra la sicurezza e l'attività di impresa: un equilibrio che tuttavia deve essere molto attentamente calibrato per evitare che si riduca l'efficacia della norma. A quanto le risulta, infatti, l'entrata in vigore della disposizione sta creando forti difficoltà alla criminalità organizzata.

Jean Leonard TOUADI (PD) nel condividere l'intervento della collega Ferranti, sottolinea come l'equilibrio ed il corretto bilanciamento degli interessi in questa materia sia fondamentale per combattere le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia, con la conseguenza, tra l'altro, di rendere il Paese più appetibile per

gli investitori stranieri. Auspica peraltro che un simile equilibrio sia compatibile con i proclami di estrema semplificazione dell'attività amministrativa dei ministri Brunetta e Calderoli.

Laura GARAVINI (PD) dichiara di condividere pienamente l'intervento dell'onorevole Ferranti. Sempre in tema di tracciabilità dei flussi finanziari, ritiene che questa discussione debba essere anche l'occasione per invitare il Governo ad emanare con urgenza il DPCM relativo alla ricostruzione dell'Abruzzo.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.30.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 21 ottobre 2010. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 10.30.

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.

Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 5: Stato di previsione del Ministero della giustizia per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013.

Tabella n. 8: Stato di previsione del Ministero dell'Interno per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 10: Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (limitatamente alle parti di competenza).

(Parere alla V Commissione).

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame congiunto, rinviato il 20 ottobre 2010.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che ieri, mercoledì 20 ottobre, sono stati assegnati i disegni di legge recanti « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011) » (C. 3778) e « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 » (C. 3779). Nella seduta di ieri è stato fissato il termine per la presentazione degli emendamenti e degli ordini del giorno, per le parti di competenza della Commissione giustizia, alle ore 10 di martedì 26 ottobre. La relazione sui documenti di bilancio si svolgerà oggi.

L'esame si concluderà con la trasmissione alla Commissione Bilancio di una relazione per ciascuno degli stati di previsione esaminati e le connesse parti del disegno di legge di stabilità, e con la nomina di un relatore, il quale potrà partecipare alle sedute di quella Commissione.

La Commissione potrà esaminare inoltre gli eventuali emendamenti riferiti alle parti di sua competenza.

Per quanto riguarda gli emendamenti al disegno di legge di bilancio, 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 della 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 di stabilità. Nelle Commissioni in sede consultiva potranno dunque essere presentati e votati emendamenti per le parti del disegno di legge di stabilità di rispettiva competenza. Tali emendamenti, ove approvati, saranno inseriti nella relazione della Commissione; ove respinti, è invece necessario che gli stessi vengano ripresentati alla Commissione bilancio. Peraltro, anche in questo caso, è comunque ammissibile la presentazione degli emendamenti direttamente in Commissione bilancio.

La valutazione circa l'ammissibilità degli emendamenti presentati nell'ambito dell'esame in sede consultiva sarà effettuata dai presidenti delle medesime Commissioni prima che gli stessi vengano esaminati e votati, secondo le previsioni del Regolamento della Camera e della legislazione vigente in materia.

Con riferimento alla presentazione degli ordini del giorno, ricordo 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 di stabilità. 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.

Ricorda altresì che, a seguito dell'inizio della sessione di bilancio la Commissione, secondo quanto previsto dall'articolo 119,

comma 6, del Regolamento, 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 comunitari, i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

In sostituzione del relatore, onorevole Luigi Vitali, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, illustra quindi il contenuto dei provvedimenti in esame.

Il disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 è impostato secondo la struttura contabile per Missioni e Programmi, volta a privilegiare il contenuto funzionale della spesa.

In particolare, la riorganizzazione operata si fonda su una classificazione delle risorse finanziarie secondo due livelli di aggregazione: 34 missioni, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, a loro volta articolate, nel disegno di legge di bilancio 2011, in 173 programmi, che rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero.

A partire dal disegno di legge di bilancio per il 2011 in esame i programmi costituiscono le nuove unità di voto parlamentare.

È confermata, nel disegno di legge, la univoca corrispondenza tra programmi e centri di responsabilità.

Con la riforma introdotta con la legge n. 196/2009 il bilancio ha assunto una nuova veste di natura non meramente formale. Oltre a formalizzare le previsioni di entrata e di spesa in base alla disciplina vigente, il disegno di legge di bilancio, in virtù della nuova disciplina della flessibilità disciplinata dall'articolo 23 della legge n. 196/2009, può infatti incidere sulla legislazione sostanziale di spesa, proponendo rimodulazione di spese predeterminate per legge nonché, in base all'articolo

52, comma 1, della legge n. 196/2009, quantificare gli stanziamenti destinati al funzionamento degli enti pubblici aventi natura obbligatoria, precedentemente determinati dalla Tabella C della legge finanziaria.

L'articolo 7 della nuova legge di contabilità considera, pertanto, il disegno di legge di bilancio tra gli strumenti della programmazione finanziaria.

La legge di bilancio compone, insieme alla legge di stabilità, la manovra di finanza pubblica prevista su base triennale.

Sotto il profilo quantitativo, va ricordato che su processo di formazione del disegno di legge di bilancio per il 2011 ha inciso la disciplina introdotta dall'articolo 2 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (legge n. 122/2010) 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, riconducibili, in base all'articolo 21, commi 5 e 7, della nuova legge di contabilità, a quelle disposte da fattori legislativi e alle spese di adeguamento al fabbisogno.

Le riduzioni sono state operate per importi complessivi pari a 2.443,7 milioni di euro nel 2011, 2.215,8 milioni nel 2012 e 2.395,2 milioni nel 2013.

Nell'ambito di tali importi complessivi, le riduzioni relative alle spese predeterminate per legge corrispondono a 1.850,5 milioni nel 2011, 1.646,9 milioni nel 2012 e 1.824,4 milioni nel 2013.

Al fine di mettere le singole Amministrazioni in condizione di far fronte alle consistenti riduzioni lineari delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa, e consentire il consolidamento delle risorse stanziare sulle missioni medesime, l'articolo 2 del decreto-legge ha introdotto, in deroga alla disciplina della flessibilità del bilancio contenuta nella nuova legge di contabilità (articolo 23), la possibilità di rimodulare, con il disegno di legge di bilancio, per « motivate esigenze », e limitatamente al triennio 2011-2013, le dotazioni finanziarie « tra le missioni » di ciascun stato di previsione della spesa.

La flessibilità introdotta dal decreto-legge n. 78/2010, che consente la rimodulazione degli stanziamenti di spesa tra le missioni di ciascuno stato di previsione, è disposta in deroga alle norme in materia di flessibilità previste dalla vigente legge di contabilità n. 196/2009, che all'articolo 23, comma 3, consente la rimodulazione delle risorse finanziarie soltanto « tra programmi » appartenenti alla medesima missione di spesa o all'interno di un medesimo programma.

Le rimodulazioni tra missioni riguardano soltanto le spese rimodulabili, cioè quelle riconducibili, come già detto, a quelle disposte da fattori legislativi e alle spese di adeguamento al fabbisogno.

Le rimodulazioni devono garantire il principio dell'invarianza dei saldi. Resta, inoltre, preclusa – in quanto intervento dequalificante della spesa – la possibilità di utilizzare stanziamenti di spesa in conto capitale per il finanziamento di spese correnti.

Le previsioni del bilancio a legislazione vigente per il 2011 registrano una riduzione del saldo netto da finanziare rispetto all'assestamento per il 2010, nell'importo di 15.103 milioni di euro, derivante da: una riduzione delle spese finali di 11.601 milioni di euro, che riguarda soprattutto le spese in conto capitale; un incremento delle entrate finali di 3.502 milioni di euro.

Il saldo corrente (risparmio pubblico) del bilancio a legislazione vigente per il 2011 registra, rispetto ai dati assestati per il 2010, un miglioramento di oltre 8 miliardi di euro.

Riguardo alle entrate finali, l'aumento di 3.500 milioni rispetto alle previsioni assestate per il 2010 risulta determinato dall'andamento crescente delle entrate tributarie (+4.203 milioni di euro).

Per quanto riguarda le spese finali iscritte nel bilancio a legislazione vigente per il 2011, la riduzione (11.601 milioni) è per la maggior parte imputabile ad un sensibile decremento delle spese in conto capitale, che registrano una riduzione di 7.077 milioni di euro rispetto al bilancio

assestato 2010. Anche rispetto al dato del bilancio 2010, le spese in conto capitale risultano ridotte di 5.987 milioni.

Anche la spesa corrente registra, rispetto al bilancio assestato 2010, una riduzione ma più contenuta (-4.524 milioni di euro).

Se confrontata, tuttavia, con la previsione del bilancio per il 2010, la spesa corrente nel 2011 evidenzia una riduzione di oltre 13 miliardi di euro.

In particolare, la spesa primaria, considerata al netto degli interessi, registra una variazione in diminuzione particolarmente significativa, di circa 14.600 milioni di euro.

Per quanto attiene ai profili di interesse della Commissione giustizia, occorre soffermarci sulle missioni e sui programmi di spesa relative al Ministero della Giustizia.

I ricorda che il bilancio è strutturato sui seguenti livelli: Missione (ad esempio, Giustizia), Programma (ad esempio, Amministrazione penitenziaria), Macroaggregato (Funzionamento, Interventi, Oneri comuni di parte corrente e Investimenti). I macroaggregati evidenziano le risorse attribuite e gestite dai Centri di responsabilità.

Il Ministero della giustizia è suddiviso nei seguenti cinque Centri di responsabilità amministrativa: Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro; Affari di giustizia; Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; Amministrazione penitenziaria; Giustizia minorile. Un ulteriore centro di responsabilità amministrativa è l'amministrazione degli Archivi notarili, che ha un proprio bilancio di sola cassa.

Lo stato di previsione del Ministero della giustizia comprende 3 missioni.

Nella sua interezza, la missione n. 6, denominata Giustizia, articolata in 3 programmi di spesa: 1.1. Amministrazione penitenziaria; Giustizia civile e penale; Giustizia minorile. Le altre due missioni interessano il Ministero della giustizia pro quota: la missione n. 32, denominata Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, cui fa riferimento il programma 2.1: Indirizzo politico; pro

quota, la missione n. 33, denominata Fondi da ripartire, cui fa riferimento il programma 3.1 Fondi da assegnare.

Lo stato di previsione del Ministero della giustizia per il 2011 (A.C. 3779/Tab. 5) reca spese finali per complessivi 7.203,97 milioni di euro.

Come detto, le dotazioni assegnate ai ministeri scontano gli effetti dell'articolo 2 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (legge n. 122/2010), 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, riconducibili, in base all'articolo 21, commi 5 e 7, della nuova legge di contabilità, a quelle disposte da fattori legislativi e alle spese di adeguamento al fabbisogno. In base alla tabella allegata al decreto-legge, il Ministero della giustizia ha subito una riduzione di spesa di 47,8 milioni di euro per il 2011 (48,5 per il 2012 e 48,6 per il 2013). Peraltro, per quanto riguarda gli stanziamenti del bilancio a legislazione vigente per il 2011, va ricordato che le riduzioni disposte dal decreto-legge n. 78/2010 si sommano a quelle disposte da precedenti provvedimenti legislativi, che hanno autorizzato analoghi tagli lineari a partire dal 2009.

Distinguendo le spese correnti – ossia quelle destinate alla produzione ed al funzionamento dei servizi statali nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi – dalle spese in conto capitale – ossia quelle per investimenti – il complesso delle spese dello stato di previsione del Ministero della giustizia per il 2011 si articola nel seguente modo: 7.013,7 milioni di euro per le spese correnti, pari al 97,3 per cento delle spese finali del Ministero; 190,2 milioni di euro per le spese in conto capitale, pari al 2,7 per cento del totale delle spese.

Complessivamente, rispetto ai 7.409,6 milioni di euro delle previsioni iniziali della legge di bilancio 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 192), le previsioni per il 2011 (7.203,9 milioni) evidenziano una diminuzione del 2,8 per cento (-205,7 milioni di euro).

Rispetto alle previsioni della legge di assestamento 2010 (Legge 21 settembre 2010, n. 158), ovvero 7.440,7 milioni di euro, la diminuzione delle spese è pari al 3,2 per cento (- 236,8 milioni), risultante dalla compensazione tra variazioni in aumento e variazioni in diminuzione delle previsioni di spesa dei singoli macroaggregati.

Dall'analisi dei bilanci statali per gli anni 2000-2011 risulta che la percentuale delle spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato è progressivamente aumentata fino al 2004, passando dall'1,4 per cento del bilancio 2000, all'1,5 per cento del bilancio 2003, all'1,7 per cento del bilancio 2004. Negli anni 2005-2007 la percentuale si è assestata intorno all'1,6-1,7 per cento, per poi scendere a partire dal 2008 all'1,4 per cento, previsione confermata anche per il 2011.

La presunta consistenza dei residui passivi alla data del 1° gennaio 2011 viene valutata in 958,5 milioni di euro, di cui 512 mln per la parte corrente e 446,5 mln per quella in conto capitale.

La valutazione ha carattere assolutamente provvisorio essendo condizionata dall'effettivo evolversi della gestione in corso, e tiene conto della massa spendibile del 2010 aggiornata alla legge di assestamento del bilancio 2010.

Rispetto alle previsioni iniziali, ovvero ai residui presunti al 1° gennaio 2010, (1.311,9 milioni di euro), si evidenzia quindi una diminuzione di 353,4 milioni euro; l'andamento conferma la tendenza al regresso nel processo di formazione dei residui.

La massa spendibile – costituita dalla somma dei residui passivi e degli stanziamenti di competenza – ammonta per il 2011 a 8.162,4 milioni di euro.

L'autorizzazione complessiva di cassa, cioè la consistenza delle somme che possono effettivamente essere pagate, è prevista per il 2011 in 7.319,5 mln di euro, con un coefficiente medio di realizzazione rispetto al volume della massa spendibile, di circa l'89 per cento. Tale coefficiente – che è determinato dal rapporto tra l'autorizzazione di cassa e la massa spendibile – rappresenta la percentuale della massa

spendibile che può essere effettivamente pagata nel corso dell'esercizio finanziario successivo. Nel caso di specie, si tratta di un coefficiente di realizzazione piuttosto alto, anche per effetto della struttura della spesa del Ministero della giustizia, che è prevalentemente costituita da spese correnti.

Le dotazioni finanziarie assegnate al Ministero della giustizia per il 2011, pari a circa 7 miliardi e 204 milioni di euro sono ripartite tra le tre missioni di spesa. La quasi totalità delle risorse è assegnata alla missione Giustizia, di integrale pertinenza del Ministero.

Alla missione 1 Giustizia è assegnata una dotazione pari a 7.064,4 milioni di euro. La missione è articolata in 3 programmi di spesa: 1.1. Amministrazione penitenziaria (2.694,3 milioni di euro); 1.2. Giustizia civile e penale (4. 233,7 milioni di euro); 1.3. Giustizia minorile (136,4 milioni di euro).

Per il programma 1.1 –: Amministrazione penitenziaria lo stanziamento complessivo rispetto al bilancio 2010 è in diminuzione di 75,4 milioni di euro. Dall'analisi del bilancio per programmi/obiettivo emerge che gran parte dello stanziamento a disposizione dell'amministrazione penitenziaria (2.694,3 milioni di euro) risulta assorbito dalle spese di funzionamento e che, in particolare, che ben 2.194,8 milioni sono destinati ai redditi da lavoro dipendente (circa l'81 per cento delle disponibilità). Fra gli interventi si segnalano invece le seguenti voci di spesa: Spese riguardanti il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti (1.1.2/1761): 92 milioni di euro (erano 105,9 mln di euro nel bilancio assestato 2010); Interventi in favore dei detenuti tossicodipendenti e affetti da HIV (1.1.2/1768): 4,4 milioni di euro (sostanzialmente invariato rispetto allo scorso esercizio; v. infra tabella C allegata alla legge finanziaria).

Per quanto riguarda il capitolo 7300, Spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro di immobili, strutture e impianti per l'amministrazione penitenziaria, transitato a partire da questo esercizio nel programma

« Amministrazione penitenziaria », risultano iscritti nel bilancio 2011 solo 61 milioni di euro. Peraltro, la nota integrativa specifica che l'obiettivo relativo alle infrastrutture di edilizia penitenziaria potrà essere perseguito avvalendosi di risorse finanziarie non allocate nello stato di previsione del ministero della giustizia. In particolare, la nota ricorda le seguenti disponibilità, che confluiranno – unitamente ai suddetti 61 milioni – nella contabilità speciale del Commissario straordinario per l'attuazione del Piano carceri: 500 mln di euro del Fondo infrastrutture; 100 mln di euro della Cassa delle amende.

Per il Programma 1.2 – Giustizia civile e penale, il macroaggregato 1.2.1 « Funzionamento registra uno stanziamento di 3.156,7 milioni di euro, in diminuzione di 135,9 mln rispetto alle previsioni assestate per il 2010. Tale decremento è dovuto in parte al taglio di 119 milioni di euro ai compensi per lavoro straordinario (cap. 1200.3 e 1402.3).

Nell'ambito del macroaggregato 1.2.6 (« Investimenti ») si reca una previsione di spesa di 82 milioni di euro, con una diminuzione di circa 35 milioni rispetto all'assestamento 2010. In particolare, il cap. 7200 relativo all'edilizia giudiziaria (transitato nel programma « giustizia civile e penale » a partire da questo esercizio) registra una diminuzione dello stanziamento di circa 17 milioni di euro. Ulteriori 8 milioni sono recuperati dalle spese per il sistema informativo (cap. 7203) e 9 milioni dalle spese per i mezzi di trasporto (cap. 7211).

Per il Programma 1.3 – Giustizia minorile – dall'analisi del bilancio per programma/obiettivo si segnala – rispetto allo stanziamento complessivo di 136,4 milioni di euro – che la gran parte delle risorse sono destinate ai redditi da lavoro dipendente: 95,5 milioni di euro. Di questi, 66 mln di euro nel cap. 2000 sono per il personale civile e 23 milioni di euro nel cap. 2001 per la polizia penitenziaria.

Come si è detto, altre due missioni interessano, sia pure pro quota, il Ministero della giustizia.

Nell'ambito della missione « Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche » vi è il programma 2.1 – Indirizzo politico. Sono ricondotte al programma le seguenti attività: programmazione e coordinamento generale dell'attività dell'Amministrazione, produzione e diffusione di informazioni generali, predisposizione della legislazione sulle politiche di settore su cui ha competenza il Ministero (attività di diretta collaborazione all'opera del Ministro), valutazione e controllo strategico ed emanazione degli atti di indirizzo. La spesa complessiva è di 24,3 milioni di euro.

Vi è poi la missione « Fondi da ripartire » con il programma 3.1 – Fondi da assegnare. Sono ricondotte al programma le seguenti attività: risorse da assegnare in ambito PA – Fondo consumi intermedi e Fondi da ripartire nell'ambito dell'amministrazione. Il programma contiene un solo macroaggregato: 3.1.3 « Oneri comuni di parte corrente », la cui dotazione ammonta a 115,2 milioni di euro. Di questi, 105,7 milioni sono relativi al Fondo unico di amministrazione (cap. 1511).

È annesso allo stato di previsione del Ministero della giustizia il bilancio di previsione dell'Amministrazione degli Archivi notarili.

L'Amministrazione degli Archivi notarili presenta tradizionalmente un quadro previsionale di sola cassa, nel quale non risultano quindi iscritti stanziamenti di competenza.

Sostanzialmente, si tratta di risorse – 422,4 milioni di euro – che l'Amministrazione degli Archivi notarili è autorizzata ad incassare (rispetto alle previsioni della legge di bilancio 2010 e alle previsioni assestate si registra una diminuzione di tali autorizzazioni di 535 mila euro).

Parallelamente, il bilancio, che si chiude in pareggio, autorizza l'Amministrazione degli Archivi notarili a impiegare tali stanziamenti per le attività d'istituto. In particolare, i 422,4 milioni stanziati vengono destinati per 317,4 milioni di euro a spese correnti e per 105 milioni di euro a spese in conto capitale.

Nel disegno di legge di bilancio per il 2011 (A.C. 3779) è infine presente, in allegato a ciascuno stato di previsione, un apposito prospetto, l'Allegato 1 « Prospetto delle autorizzazioni di spesa per programmi », che espone le autorizzazioni di spesa previste a legislazione vigente che sono state rimodulate dal disegno di legge di bilancio.

Nell'allegato 1 allo stato di previsione del Ministero della giustizia, nell'ambito della missione giustizia (programma Giustizia civile e penale) risultano in particolare alcune variazioni in relazione alla ratifica di due accordi internazionali (legge n. 80 del 2010 e legge n. 93 del 2010).

Vi sono inoltre ulteriori spese di interesse della commissione giustizia che rientrano in parti del bilancio riconducibili a ministeri diversi da quello della giustizia.

Nell'ambito degli stanziamenti nello stato di previsione del Ministero dell'Interno (tab. 8) si segnalano: il Fondo per il contrasto della pedopornografia su internet e per la protezione delle infrastrutture informatiche di interesse nazionale (3.1.1/2632): 2 milioni di euro (invariato rispetto ai bilanci 2009 e 2010); i Programmi di protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari (3.3.2/2840): 34,3 milioni di euro, in netta diminuzione (15,4 milioni) rispetto alle previsioni assestate 2010 (già lo scorso anno, rispetto alle previsioni assestate 2009 si era avuto un calo di 23,4 milioni); il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e delle richieste estorsive (5.1.2/2341): 5,9 mln di euro (sostanzialmente invariato rispetto al bilancio 2010 ma in calo di circa 1 milione rispetto alle previsioni assestate 2010); il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (5.1.2/2384): 6 milioni di euro, in calo rispetto alle previsioni 2010 (-1,8 milioni) e soprattutto rispetto all'assestamento 2010 (-24,8 milioni).

La legge di stabilità – che sostituisce la legge finanziaria – compone, insieme alla legge di bilancio, la manovra di finanza pubblica prevista su base triennale e dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Per il medesimo

periodo, essa provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.

La nuova legge di contabilità (legge n. 196 del 2009), che ha riformato gli strumenti e le procedure di finanza pubblica, ha delineato una nuova configurazione del ciclo della programmazione degli strumenti di bilancio e ha previsto una correlazione della legge di stabilità con il carattere triennale della manovra. Si prevede infatti che la legge di stabilità debba contenere norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato nel bilancio pluriennale. Il suo contenuto tipico, parzialmente innovato rispetto alla normativa previgente, conferma l'esclusione delle norme di delega e di quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, nonché gli interventi di natura localistica o microsettoriale. L'abrogazione integrale della legge di contabilità n. 468/1978 ha inoltre comportato la soppressione implicita della disposizione che prevedeva la possibilità di inserire nella finanziaria norme finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia.

In merito al ministero della Giustizia, le tabelle A e B non prevedono accantonamenti.

Per quanto riguarda il Ministero della giustizia, la Tabella C reca i seguenti stanziamenti: 4,4 milioni di euro per il 2011, 4,4 milioni di euro per il 2012 e per il 2012, per il finanziamento dei programmi previsti dall'articolo 135 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, ai fini della prevenzione e della cura dei detenuti affetti da AIDS, del trattamento socio-sanitario, del recupero e del successivo reinserimento dei detenuti tossicodipendenti (Missione Giustizia, Programma Amministrazione penitenziaria, macroaggregato 1.1.2, Interventi, cap. 1768); 47.000 euro per il 2011, 47.000 euro per il 2011 e per il 2012, finalizzati all'erogazione di contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi a norma dell'articolo 1, comma 43, della legge 28 dicembre 1995,

n. 549 (Missione Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, macroaggregato 2.1.1 Indirizzo politico, cap. 1160 «Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi»)

La tabella D, che prevede le variazioni da apportare al bilancio a legislazione vigente a seguito della riduzione di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente precedentemente disposte, non prevede alcuna variazione di interesse del Ministero della giustizia.

La tabella E reca i contenuti delle previgenti tabelle D, E e F per le spese in conto capitale, con evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni degli importi destinati al finanziamento delle leggi che dispongono spese a carattere pluriennale. La tabella evidenzia separatamente le voci concernenti la legislazione vigente al momento della presentazione del disegno di legge e l'importo definitivo che sconta gli effetti della stessa legge di stabilità.

Tra i settori di intervento oggetto di provvedimenti legislativi ad effetto plu-

riennale di interesse dell'amministrazione della giustizia, la tabella E del disegno di legge di stabilità 2011 reca il comparto dell'edilizia penitenziaria, giudiziaria, sanitaria, di servizio (settore 17) che, tuttavia, per la parte edilizia penitenziaria e giudiziaria, non è direttamente oggetto di rifinanziamenti, riduzioni o rimodulazioni.

Donatella FERRANTI (PD) chiede se possa essere fissato un termine più ampio per la presentazione degli emendamenti e degli ordini del giorno.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricordando che la Commissione dovrà concludere l'esame in sede consultiva entro mercoledì prossimo, in considerazione della richiesta dell'onorevole Ferranti, sposta il termine per la presentazione degli emendamenti dalle ore 10 alle ore 16 di martedì 26 ottobre 2010.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.45.