

XVI LEGISLATURA

BILANCIO (5^a)

MERCOLEDÌ 26 NOVEMBRE 2008

86^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente

Massimo GARAVAGLIA

indi del Presidente

AZZOLLINI

Intervengono il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Vegas e il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali Buonfiglio.

La seduta inizia alle ore 8,10.

IN SEDE REFERENTE

(1210 e 1210-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009 - 2011 e relativa Nota di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

- (Tabb. 1, 1-bis), Stati di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2009 (limitatamente alle parti di competenza)
- (Tabb. 2 e 2-bis) Stati di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2009 (limitatamente alle parti di competenza)

(1209) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009), approvato dalla Camera dei deputati
(Esame congiunto e rinvio)

Il relatore SAIA (PdL) illustra il disegno di legge di bilancio, rilevando che l'esercizio 2009 rappresenta il secondo anno di applicazione della riclassificazione del bilancio per missioni e programmi. Va ricordato, infatti, che in occasione del disegno di legge di bilancio per l'anno 2008 (Atto Senato n. 1818 della XV legislatura) è stata effettuata una riclassificazione "funzionale" della spesa, rispetto al precedente bilancio classificato, invece, in chiave amministrativa. La riclassificazione è stata richiesta dal Parlamento, ed effettuata dal Governo, con l'ottica di agevolare la lettura del bilancio. Passa, quindi, a descrivere le possibili interpretazioni del concetto di migliore lettura del bilancio. Le classiche funzioni attribuite dalla teoria economica alle politiche di bilancio, quest'ultime da attuarsi con gli strumenti della sessione costituiti dai disegni di legge di bilancio e finanziaria, sono la stabilizzazione dell'economia, la redistribuzione del reddito e della ricchezza e l'allocazione di beni e servizi pubblici. Alle tradizionali funzioni, negli ultimi anni, a causa della pressione del vincolo europeo unitamente all'esigenza di ridurre la pressione fiscale per sostenere la crescita e la competitività del paese, si è aggiunta anche l'esigenza di individuare spazi di manovra aggiuntiva attraverso la "revisione della spesa". In tal senso, lo strumento del bilancio non dovrebbe soltanto esplicitare le priorità della spesa nei singoli comparti, ma dovrebbe anche consentire una lettura dei risultati in termini di livelli di offerta di beni pubblici. Rispetto, quindi, agli obiettivi di operare scelte allocative e di disporre anche di un bilancio delle *performance* delle pubbliche amministrazioni, è possibile fare una prima valutazione dell'apporto offerto dalla riclassificazione del bilancio. La riclassificazione funzionale rappresenta, infatti, uno strumento, ed in quanto tale, è suscettibile di essere sottoposto a verifica, confrontando a posteriori se i risultati attesi siano stati conseguiti. Se l'orizzonte di tempo (un anno) per fare bilanci sugli esiti della nuova

classificazione è molto ristretto, tuttavia, è possibile trarre alcune preliminari conclusioni da questa esperienza.

A tal proposito, rileva che sul processo di formazione del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente ha infatti inciso in maniera sostanziale la disciplina introdotta dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112. L'anticipazione della manovra triennale a luglio rappresenta un significativo elemento di novità, dal punto di vista istituzionale. Il processo di programmazione economico-finanziaria è stato dunque anticipato nella tempistica ed impostato su base triennale, al fine di conferire alle Amministrazioni maggiori certezze nella pianificazione delle risorse disponibili e nella programmazione delle attività connesse alle missioni e ai programmi di spesa di propria competenza. Gli effetti del decreto-legge, approvato prima della presentazione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria, risultano pertanto già contabilizzati nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per l'esercizio 2009 e nel bilancio pluriennale 2009-2011. La proiezione triennale delle misure adottate avvicina il saldo di ciascuno degli esercizi successivi all'obiettivo programmatico fissato per l'esercizio, nell'ambito della programmazione di medio periodo. Solitamente, peraltro, gli effetti finanziari delle misure adottate nelle precedenti manovre non colmano l'intera differenza tra andamenti tendenziali e valori programmatici negli anni successivi al primo. Per tali esercizi la correzione necessaria a realizzare gli obiettivi programmatici veniva, pertanto, rinviata alle manovre successive. Tale aspetto comportava una incompletezza informativa sulla composizione di medio periodo della scelta di politica fiscale, derivandone la difficoltà di valutare compiutamente la sostenibilità della programmazione di medio periodo.

D'altro canto, in passato la correzione dei saldi era rimessa alla legge finanziaria ed il bilancio forniva il quadro della legislazione vigente sulla cui base si innestava la manovra. Ora, invece, il bilancio incorpora già gli effetti della manovra di luglio. Gli interventi dello scorso luglio hanno definito le grandezze complessive, lasciando aperta un'ampia componente di scelta allocativa, da attuare in una fase successiva. Infatti, le consistenti riduzioni delle dotazioni finanziarie per il triennio 2009-2011 operate dall'articolo 60, comma 1, erano indicate per missioni di spesa (con evidenziazione separata della quota di fattore legislativo su cui avrebbero inciso), ma dovevano essere articolate per programmi e macroaggregati in occasione della predisposizione del bilancio a legislazione vigente. Ciò prefigurava un nuovo ruolo del bilancio tanto più rilevante se si tiene conto del fatto che il citato decreto-legge introduceva, altresì, un più ampio margine di flessibilità per le Amministrazioni in sede di formazione del bilancio di previsione a legislazione vigente per il 2009, consentendo (in via sperimentale) di rimodulare, entro certi limiti, le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione, anche mediante modifica delle autorizzazioni legislative di spesa ad essi sottostanti (art. 60, comma 3). E' quindi nel disegno di legge di bilancio che sarebbe possibile cogliere pienamente gli effetti complessivi della decisione operata in luglio ed esaminare la scelta allocativa proposta dalle amministrazioni di merito.

L'esposizione nel bilancio di una sola parte degli effetti connessi con l'esercizio della flessibilità, quella riconducibile ai fattori legislativi, fornisce una visione necessaria, ma parziale, tanto più limitata quanto maggiore è il flusso di risorse operato tra stanziamenti di diversa natura. Tale considerazione sembrerebbe confermata dal fatto che la variazione complessiva sugli stanziamenti di bilancio riconducibile alla flessibilità sui fattori legislativi (derivata dall'aggregazione degli allegati 2 dei diversi stati di previsione) non è compensata al suo interno, ma evidenzia un risparmio di spesa, cui verosimilmente dovrebbe corrispondere una maggiore spesa assegnata sui capitoli discrezionali. Conclude pertanto che, la sperimentazione della flessibilità di bilancio, non accompagnata da una esaustiva base informativa che consenta di valutarne gli effetti in termini di riallocazione di risorse e di indicatori di performance, può rappresentare un ostacolo alla possibilità di ricostruire i confini della decisione di spesa operata con il bilancio.

L'anno passato, durante l'esame del bilancio è stato possibile – per la prima volta – verificare la ripartizione della spesa per missioni. In sostanza, è stato possibile avere uno sguardo d'insieme sulla ripartizione del totale della spesa. Indicazione che è possibile, ovviamente, ottenere anche per l'anno in corso.

Si concentra, a tal riguardo, sul senso di tale informazione in relazione alla decisione che viene adottata dal Parlamento con il disegno di legge di bilancio. Nell'attuale sistema di contabilità di Stato, con il disegno di legge di bilancio non è possibile rimettere in discussione tutte le poste da un anno all'altro. Infatti, il bilancio riflette pur sempre la legislazione vigente: la decisione di spesa, operata con il bilancio, è limitata soltanto ad un sottoinsieme della spesa totale pari alla differenza tra la legislazione vigente (in genere stimata al 30 settembre) e le variazioni che si propongono con il disegno di legge di bilancio.

In termini di missioni di spesa non è possibile calcolare questa componente per il 2009. Ricostruire la legislazione vigente una volta che è intervenuta una manovra a luglio richiede di conoscere l'effetto delle innovazioni legislative ripartite per missioni (e programmi). Ciò ha suggerito di

integrare la documentazione predisposta per la sessione di bilancio con una analisi approfondita del disegno di legge di bilancio, svolta dal Servizio del bilancio, attraverso la costruzione di un *database* in grado di raccogliere e classificare le informazioni di base delle spese per missioni e programmi a partire dal 2008, passando all'assestamento ed al decreto-legge n. 112 del 2008 (per le informazioni disponibili) fino agli anni 2010 e 2011. Fa presente che si tratta di un lavoro di documentazione a supporto della decisione di bilancio molto apprezzabile che, per la prima volta, mette a disposizione dei senatori un corredo di elaborazioni esaustivo del tutto inedito. La banca dati richiede di essere aggiornata nel corso del tempo e l'auspicio è di valorizzare anche in futuro il lavoro appena avviato.

Illustra quindi gli effetti in termini di entrate e spese e di saldo netto da finanziare (il *deficit* del bilancio dello Stato) da attuare con la decisione di bilancio, rilevando che, non essendo disponibili le informazioni relative all'effetto delle norme contenute nell'articolato del decreto-legge n. 112 del 2008 suddivise per missioni e programmi (informazione mancante anche per le leggi di spesa), non è possibile ricostruire gli ambiti della decisione parlamentare di bilancio in termini funzionali. Aggiunge, quindi, che il sistema di contabilità di Stato, basato su due strumenti, quali il bilancio – legge formale – e le leggi sostanziali di spesa, non consente al disegno di legge di bilancio di mettere in discussione di anno in anno tutte le spese ("fino all'ultimo euro"). La decisione parlamentare si muove in uno spazio limitato tra la legislazione vigente e le spese obbligatorie e vincolate. In questo sentiero ristretto, la classificazione funzionale può dare il senso della scelta allocativa effettuata dal bilancio soltanto se si riesce a ricostruire la legislazione vigente per missione e programmi. Le procedure relative all'analisi degli effetti finanziari delle leggi in corso d'anno non è ancora raccordata con la riclassificazione delle spese per missioni e programmi e ciò riduce notevolmente la lettura del bilancio in senso allocativo.

Sul processo di gestione delle missioni e dei programmi, rileva che il Ministero dell'economia e delle finanze gestisce 20 missioni sulle 34 esistenti. Fa presente che, a ciascun programma dovrebbe di norma partecipare un solo ministero. Nella struttura del bilancio per il 2009 si rilevano 11 programmi interministeriali. Occorre quindi ripensare l'attuale distribuzione delle missioni al fine di evitare un'eccessiva concentrazione di competenze che potrebbe deresponsabilizzare gli altri centri di spesa. Inoltre, occorre tendenzialmente assicurare una coincidenza tra programmi e Ministeri, proprio al fine di valorizzare il percorso di responsabilizzazione dei singoli dicasteri ed anche al fine di attribuire, in modo univoco, i risultati positivi della gestione, sia in termini di spesa che di risultati "fisici". Dal punto di vista del bilancio delle *performance* delle pubbliche amministrazioni, osserva, poi, che la riclassificazione rappresenta soltanto un primo passo. Soltanto l'elaborazione di indicatori di *performance* consente di verificare l'efficacia e l'efficienza della spesa. Da questo punto di vista, occorre registrare un ritardo nella presentazione 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 del 2008. Ancora non appare sviluppato un *set* di indicatori che consentano al Parlamento di valutare l'efficacia e l'efficienza della spesa mentre si discute il bilancio, escludendo la possibilità di operare scelte allocative per favorire l'efficienza.

Passa, poi, ad illustrare le entrate. Le previsioni di entrata del bilancio dello Stato esposte per il 2009 e per i due esercizi successivi nel disegno di legge di bilancio si basano sul quadro macroeconomico indicato nella Relazione previsionale e programmatica, presentata a settembre. Le previsioni di entrata fanno, quindi, riferimento ad un quadro macroeconomico antecedente agli sviluppi negativi della crisi finanziaria internazionale. Le previsioni più recenti dei principali organismi (nazionali ed internazionali) delineano un quadro più negativo per l'economia italiana e mondiale rispetto a quello disponibile in settembre. Il Fondo Monetario Internazionale stima per il 2009 una contrazione del PIL pari allo 0,5 per cento, REF e Confindustria indicano una riduzione dello 0,6 e dello 0,2 per cento rispettivamente, mentre l'ISAE prevede un'espansione del prodotto che si attesterebbe sullo 0,2 per cento. Sarebbe pertanto opportuno disporre di una previsione aggiornata delle entrate alla luce delle nuove informazioni e delle nuove stime sulla crescita anche se, dato il contesto attuale dell'economia globale e l'alta volatilità dei mercati, sarebbe complesso definire previsioni macroeconomiche affidabili. Una volta superata questa fase della crisi finanziaria si potrà finalmente definire un quadro congiunturale più stabile meno condizionato dalla attuale variabilità. Illustra poi i dati sulle entrate e sulle spese contenute nel 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, ponendoli a confronto con le previsioni assestate per il 2008.

Illustra, poi, le variazioni percentuali per missioni negli anni 2008-2011 risultante dal disegno di legge di bilancio. Emerge nel complesso una riduzione di spesa in conto capitale nel 2009 ed un lieve aumento della spesa corrente. Negli anni successivi, il tasso di crescita della spesa

corrente si riduce, mentre la spesa in conto capitale continua a ridursi nel 2010 e nel 2011. Fa presente poi che si registrano notevoli riduzioni della spesa per le seguenti missioni: relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (-68,8 per cento nel 2009 per la spesa in conto capitale considerando tuttavia che parte della variazione è dovuta al venir meno dell'importo *una tantum* di 9 miliardi di euro presente sul bilancio 2008 per il ripiano dei disavanzi sanitari), agricoltura politiche agroalimentari (per la parte corrente e per la spesa in conto capitale per il 2009), l'istruzione scolastica (in conto capitale per il triennio con particolare attenzione al 2010), le politiche del lavoro (nel 2010 per la spesa in conto capitale), le politiche economico-finanziarie e di bilancio (per la spesa in conto capitale per il 2010). Illustra poi la variazione per la missione della difesa nella quale si registra una riduzione marginale della spesa corrente nel 2010 e 2011 ed un aumento significativo nel 2010 della spesa in conto capitale e la missione relativa all'ordine pubblico dove si registra una riduzione del 25 per cento della spesa in conto capitale nel 2010.

Illustra, poi, i rapporti tra il conto dello Stato e quello delle pubbliche amministrazioni al fine di evidenziare le dimensioni relative al bilancio sul complesso della spesa. I dati consentono di evidenziare che le uscite correnti del conto dello Stato rappresentano circa il 25 per cento del totale delle uscite correnti di tutte le pubbliche amministrazioni. Così come le uscite in conto capitale dello Stato sono pari al 37,17 per cento delle uscite in conto capitale complessive. Dal lato delle entrate il conto dello Stato assorbe il 53,30 per cento delle entrate correnti complessive e solo il 7 per cento di quelle in conto capitale. Le restanti spese ed entrate sono afferenti agli altri enti pubblici, alle regioni, alle autonomie locali, alle università ed agli enti di previdenza.

Conclude, rilevando che il bilancio per l'anno 2009 per certi versi si distingue dai precedenti e non solo per la riclassificazione del bilancio. Da questa prospettiva, il decreto-legge n. 112 del 2008 ha costituito una novità assoluta sotto due aspetti. L'anticipazione della manovra triennale a luglio ha attribuito al bilancio il compito di recepirne gli effetti sin dall'inizio della sessione di bilancio. Di più, il decreto-legge citato ha attribuito al bilancio stesso la possibilità di operare parte della manovra. Rispetto a tali elementi di novità, occorre registrare che, al momento, non è disponibile un supporto informativo che consenta di ricostruire, secondo la classificazione funzionale, distintamente gli effetti della manovra di luglio da quella operata durante la sessione di settembre-dicembre. Ciò ha quindi inficiato le potenzialità esplicative della classificazione funzionale del bilancio. Inoltre, poco o nulla dell'efficacia e dell'efficienza della spesa è possibile desumere dai dati presentati in bilancio. È noto che l'elaborazione di indicatori di *performance* rappresenta un processo che può essere organicamente svolto nell'ambito di un intervallo di tempo medio-lungo (la Francia ha impiegato 5 anni ad attuare la riforma della legge organica del bilancio), tuttavia è altrettanto vero che è proprio questo processo ad arricchire di significato la stessa riclassificazione funzionale del bilancio. La riclassificazione, isolata da una prospettiva di più ampio respiro, finirebbe per costituire una mera operazione contabile del vecchio bilancio.

Il relatore **PICHETTO FRATIN** (PdL) illustra il disegno di legge finanziaria, precisando che esso presenta significative novità rispetto al passato, sia in quanto a contenuto normativo, sia in termini di effetti sui saldi di finanza pubblica.

Innanzitutto, si tratta di una finanziaria "snella" che si articola in soli 3 articoli, riconducibili al contenuto tipico della legge finanziaria. Essi si limitano infatti a fissare gli obiettivi dei saldi di bilancio, a disporre la proroga di norme di carattere tributario recanti regimi agevolati, a definire l'importo delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali nonché l'importo dei trasferimenti destinati agli enti previdenziali e, infine, a stabilire l'importo da iscrivere nelle tabelle allegate.

In tal senso, la manovra finanziaria per il triennio 2009-2011, pur essendo incentrata sui due tradizionali strumenti legislativi, il disegno di bilancio a legislazione vigente e il disegno di legge finanziaria, ha visto anticipati gran parte dei suoi effetti dalle disposizioni previste dal decreto-legge n. 112 del 2008, che ha definito lo scenario finanziario per il prossimo triennio, prevedendo un sostanziale pareggio di bilancio a partire dall'anno 2011, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 1, comma 1-bis, del citato decreto legge n. 112 del 2008, ai sensi del quale la legge finanziaria per l'anno 2009 può contenere esclusivamente disposizioni strettamente attinenti 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.

Le disposizioni in oggetto delineano pertanto un assetto della decisione di bilancio per molti versi analogo a quello vigente prima della legge di riforma del 1999 (legge n. 208 del 1999), la quale, raggiunto il traguardo dell'ingresso nell'euro, dispose, tra le altre cose, un ampliamento del contenuto proprio della legge finanziaria. A tale ridimensionamento del contenuto della legge finanziaria corrisponde una significativa valorizzazione del contenuto decisionale del bilancio dello Stato, stante la possibilità nella legge di bilancio – in via sperimentale per il solo esercizio 2009 – di

rimodulare tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione, ivi incluse le risorse derivanti da autorizzazioni legislative di spesa.

Per quanto attiene agli effetti sui saldi di finanza pubblica, rileva che il disegno di legge finanziaria per il 2009 non comporta effetti correttivi in termini di indebitamento netto del conto economico delle amministrazioni pubbliche, la cui incidenza sul PIL rimane pertanto fissata per il triennio 2009-2011 nei valori indicati dalla Nota di aggiornamento a suo tempo approvata.

Illustra quindi brevemente il disegno di legge finanziaria. Esso reca nell'articolato, all'articolo 1, la consueta fissazione del livello massimo del saldo netto da finanziare per l'anno 2009, al netto delle regolazioni debitorie, in 33.600 milioni di euro e il livello massimo del ricorso al mercato per lo stesso periodo in 260.000 milioni di euro. L'articolo 2, dal comma 1 al comma 16, contiene una serie di misure fiscali inerenti, tra l'altro, l'applicazione a regime, dell'aliquota agevolata dell'IRAP (1,9 per cento) per i soggetti che operano nel settore agricolo e per le cooperative della piccola pesca e loro consorzi, la stabilizzazione a regime della concessione dei benefici fiscali e previdenziali di cui agli articoli 4 e 6 del decreto-legge n. 457 del 1997 alle imprese che esercitano la pesca costiera, nonché alle imprese che esercitano la pesca nelle acque interne e lagunari; il riconoscimento ai docenti delle scuole di ogni ordine e grado, per l'anno 2009, di una detrazione dall'imposta lorda nella misura del 19 per cento delle spese sostenute per attività di autoaggiornamento e di formazione, fino ad un importo massimo di 500 euro; il riconoscimento a regime della detrazione dall'imposta lorda nella misura del 19 per cento, ai fini IRPEF, delle spese sostenute per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido per un importo non superiore a 632 euro annui per ogni figlio; la proroga al 31 dicembre 2009 del termine entro cui si possono detrarre dall'imposta lorda nella misura del 19 per cento le spese per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, per un importo non superiore a 250 euro; l'introduzione a regime della riduzione del 40% delle aliquote di accisa sul gas metano per gli utilizzatori industriali, termoelettrici esclusi, con consumi superiori a 1,2 milioni di metri cubi annui (cosiddette grandi consumatori). E' prevista poi l'introduzione a regime delle agevolazioni fiscali relative all'impiego di gasolio e GPL per riscaldamento impiegati in zone montane ed in altri specifici territori nazionali e al credito d'imposta sulle reti di teleriscaldamento alimentate da biomassa ovvero con energia geotermica. Infine, si interviene sulle disposizioni fiscali in materia di coltivazioni sotto serra e si proroga al 2011 la detrazione fiscale e l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata (10 per cento) spettante per le spese di ristrutturazione edilizia eseguite negli immobili ad uso abitativo ovvero per le spese sostenute dalle imprese costruttrici su interi fabbricati finalizzati al recupero del patrimonio edilizio. I commi da 17 a 20 dell'articolo 2 ripropongono per il 2009 alcuni interventi in favore delle imprese di autotrasporto di merci - sotto forma di agevolazioni fiscali -, volti a ridurre i costi di esercizio, già previsti dal citato decreto-legge 112 del 2008. I commi da 22 a 24 recano le consuete rideterminazioni dei trasferimenti dovuti dallo Stato verso la gestione di interventi assistenziali (GIAS) presso l'INPS, a favore di alcune specifiche gestioni pensionistiche, precisando le modalità di ripartizione delle somme trasferite tra le varie gestioni interessate. Il comma 25, in conseguenza degli incrementi delle aliquote contributive di finanziamento relative ad alcune gestioni previdenziali dei lavoratori dipendenti ed autonomi, prevede un riordino dei trasferimenti dovuti dallo Stato all'INPS per prestazioni previdenziali, disponendo, più specificamente, che non sono più a carico della predetta GIAS gli oneri derivanti da specifiche disposizioni legislative, tassativamente elencate. I commi da 27 a 31 recano ulteriori stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 relativi al personale delle pubbliche amministrazioni per un importo complessivo di 2.240 milioni di euro dal 2009. Alla relativa copertura si provvede a valere sulle disponibilità del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica. Il comma 32 dispone, a decorrere dal 2009, l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di corrispondere il trattamento economico accessorio dei dipendenti in base a specifici criteri di priorità cioè in base alla qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa. I commi 33 e 34 consentono la destinazione di risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa delle amministrazioni pubbliche qualora si verificano ulteriori economie di spesa rispetto a quelle già considerate ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica ai sensi del decreto-legge n. 112 del 2008.

Il comma 35 introduce rilevanti novità per quanto riguarda la disciplina relativa ai rinnovi contrattuali del personale delle pubbliche amministrazioni. In particolare, si dispone che, dalla data di presentazione del disegno di legge finanziaria, decorrono le trattative per i rinnovi contrattuali, per il periodo di riferimento previsto dalle norme vigenti. Inoltre, si stabilisce che dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria le somme stanziare per i rinnovi contrattuali possano essere erogate anche mediante atti unilaterali, salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali, fermo restando che l'importo da erogare non può andare oltre il 90 per cento del tasso di inflazione programmata per il biennio di riferimento applicato alla voce stipendio. E'

prevista altresì la liquidazione automatica dell'indennità di vacanza contrattuale anche nel settore pubblico, a decorrere dal mese di aprile.

Nel corso dei lavori presso la Camera dei deputati sono state introdotte (commi da 36 a 38) ulteriori misure per la concessione di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale e (commi da 41 a 42), si è proceduto ad apportare alcune modifiche alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali e le regioni per il triennio 2009-2011. Relativamente a tale ultimo punto si segnala, per gli enti locali, l'esclusione delle risorse provenienti dallo Stato e le relative spese sostenute per calamità naturali, l'esclusione della distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere da società di servizi pubblici locali quotate, dal conteggio della base dell'anno 2007 assunta per l'individuazione degli obiettivi del patto di stabilità interno, la non applicazione delle sanzioni per lo sfioramento dagli obiettivi del patto, relativamente ai pagamenti per spese di investimenti, per gli enti locali che si trovano in determinate condizioni. Per le regioni, a decorrere dall'anno 2008, le spese in conto capitale per interventi cofinanziati relativi a finanziamenti UE, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale, non sono considerate nella base di calcolo e nei risultati del patto di stabilità interno. Infine si segnala al comma 43 la previsione di una relazione al Parlamento relativamente alle risorse finanziarie disponibili e utilizzate del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61, della legge n. 289 del 2002. L'articolo 3 reca poi le consuete disposizioni relative alle Tabelle da A ad F allegate al disegno di legge.

Per quanto concerne più specificamente le problematiche inerenti la corretta quantificazione degli oneri, rinvia alla nota di lettura del Servizio del bilancio.

Ricorda, in conclusione, il dibattito, in dottrina e tra gli operatori, sulla possibilità da parte del bilancio dello Stato di rappresentare uno strumento "attivo" di politica finanziaria, al fine di decongestionare, in portata e contenuto, la legge finanziaria annuale senza per questo, però, incorrere in una forzatura dei principi cardine in materia di governo della finanza pubblica.

Osserva che tale impostazione, sia pure in divenire, in quanto attuata, per così dire, ad invarianza della normativa generale che sovrintende alla decisione annuale di bilancio, corrisponde ad un modello che anticipa un orientamento da molti condiviso, ma mai attuato a ragione della incompiuta riforma delle procedure di bilancio. Il modello appare prefigurare ed anticipare una più precisa divisione dei ruoli tra Governo e Parlamento, una finanziaria snella e priva di quel contenuto esuberante alle sue finalità precipue di intervento annuale di correzione degli andamenti di finanza pubblica che dato luogo, negli anni, ad esiti controversi.

Una simile impostazione dovrebbe trovare il suo complemento logico nell'innalzamento del livello di trasparenza ed informazione da rendere al Parlamento, atteso che quest'ultimo, quale che sia la riforma che si immagina, dovrà restare il controllore ultimo della rispondenza tra gli obiettivi fissati con l'approvazione dei documenti di bilancio che traducono l'indirizzo politico di maggioranza e i risultati della loro traduzione in termini di azione amministrativa.

Il presidente [AZZOLLINI](#), tenuto conto dell'andamento dei lavori, illustra i criteri di ammissibilità degli emendamenti. 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 programmazione economico-finanziaria 2008-2011 (e relativa Nota di aggiornamento) con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno di cassa del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Tenendo conto delle novità introdotte dalla legge n. 208 del 1999, riguardo al contenuto del disegno di legge finanziaria, non sono ammissibili emendamenti aggiuntivi privi di effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale; emendamenti contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (articolo 11, comma 3, alinea, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 208 del 1999); 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, salvo che siano volte ad assicurare la piena attuazione di interventi disposti con precedenti manovre. Restano ammissibili, in ogni caso, emendamenti introduttivi di norme che rientravano già nel contenuto proprio della legge finanziaria, 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 h), della legge n. 468 del 1978), con le eccezioni più avanti riportate. Per quanto riguarda le misure 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, a condizione che non presentino carattere

ordinamentale od organizzatorio, salvo che non siano finalizzati a conseguire un rilevante effetto di miglioramento dei saldi ovvero ad accelerare i processi di privatizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, con effetti di riduzione del fabbisogno fin dal primo anno considerato nel bilancio. 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. Per quanto riguarda le norme di sostegno all'economia, in coerenza con il dispositivo di cui all'art. 1-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008 sono inammissibili emendamenti con contenuto di finalizzazione diretta unicamente al rilancio dell'economia, in quanto tali da incidere sulle grandezze che misurano l'economia nazionale. parimenti, gli emendamenti non possono tendenzialmente contenere: interventi di carattere ordinamentale, localistico e micro-settoriale , nonché norme di razionalizzazione finanziaria, finalizzate a rendere più flessibile e trasparente lo strumento del finanziamento di interventi di sostegno all'economia. Sono ammissibili emendamenti sostitutivi alle stesse condizioni degli aggiuntivi per quanto riguarda gli effetti finanziari e la compensazione nonché per il contenuto proprio (divieto di norme di sviluppo, localistico-microsettoriali, di deleghe, di norme organizzatorie od ordinamentali, di modifica delle norme di contabilità). Sono inoltre ammissibili emendamenti soppressivi (salvo compensazione finanziaria, ove necessario). Infine, sono ammissibili, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 246 del 2002 di conversione del decreto-legge n. 194 del 2002, 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. 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 fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; per il secondo e il terzo aspetto, occorre tener conto degli effetti come quantificati nella relazione tecnica in relazione ai vari obiettivi e quindi considerando gli eventuali coefficienti di realizzazione assunti dal Governo. La compensazione deve riferirsi agli effetti dell'emendamento a partire dal primo anno del triennio di riferimento e 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 finanziaria; non possono essere utilizzate per copertura variazioni nella stima delle entrate. Per quanto riguarda l'emendabilità della parte tabellare del disegno di legge finanziaria, 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 F può essere solo rimodulata, previa compensazione sia sui singoli esercizi finanziari che nel complesso: per rifinanziare o definanziare una legge di tabella F occorre comunque rispettivamente usare la tabella D o E; per la tabella C, sono inammissibili emendamenti aggiuntivi in quanto non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente, soppressivi o modificativi (in questo ultimo caso di elementi non numerici). Sono inammissibili altresì emendamenti aggiuntivi di un finanziamento triennale nella tabella D, ancorché recanti uno stanziamento di conto capitale classificato tra le norme di sostegno dell'economia, che non siano ricompresi nell'apposito allegato della legge finanziaria 2000 o non trovino esplicito fondamento in apposito rinvio operato dalla legislazione vigente. Per un finanziamento annuale, la condizione necessaria per l'ammissibilità 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 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. In linea generale, gli emendamenti dovranno essere formulati in modo da garantire una chiara e reciproca collaborazione 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, ricorda poi che gli emendamenti debbono essere riferiti alle unità previsionali di base (UPB) che, a seguito della riclassificazione del bilancio, rappresentano i macroaggregati (funzionamento, interventi, investimenti, etc.) dei programmi facenti parte delle missioni. Gli emendamenti non potranno contenere riferimenti a

capitoli, neanche sotto forma di specificazione interna alle UPB; pertanto, gli emendamenti formulati con riferimento esclusivo a capitoli di bilancio sono inammissibili, mentre da quelli formulati con riferimento alle UPB 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 esclusivamente le UPB dei diversi stati di previsione per gli importi corrispondenti a dotazioni direttamente stabilite dallo stesso bilancio (spese discrezionali al netto delle quote vincolate). Sono invece inammissibili emendamenti alle UPB per le previsioni di spesa la cui dotazione sia determinata direttamente da legge sostanziale (in tal caso gli emendamenti possono essere presentati alla legge finanziaria, nei limiti consentiti dalle sue diverse tabelle). Poiché le varie tabelle della finanziaria, in particolare le tabelle C, D ed F recano già l'indicazione delle UPB e dei capitoli di riferimento, prima di variare gli importi iscritti in una UPB di bilancio è opportuno controllare che gli stessi non siano già direttamente stabiliti dalle tabelle C, D e F della "finanziaria". Mentre le UPB, per gli importi la cui dotazione è rimessa al bilancio, 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 ed agli oneri inderogabili; gli importi afferenti alla quota vincolata delle spese discrezionali (indicata nella scheda programma negli allegati alle tabelle); gli importi corrispondenti alle quote delle unità previsionali di base afferenti a fattori legislativi e a spese obbligatorie.

Il senatore **MORANDO** (PD) prende atto dei criteri testé illustrati rilevando, tuttavia, che sussiste una contraddizione tra il contenuto proprio della legge finanziaria indicato nella legge di contabilità di Stato e quello previsto dal decreto-legge n. 112 del 2008. Rileva come questa situazione non possa essere prorogata in modo indeterminato nel tempo. A tal riguardo ricorda che l'opposizione, nel merito, non è contraria ad una limitazione del contenuto proprio della legge finanziaria strettamente legato alla correzione dei saldi, tuttavia, ritiene che le regole vadano scritte nella legge di contabilità di Stato dando garanzie al Governo di tempi certi per l'approvazione dei collegati. Mentre il Governo ritiene di non dover introdurre nella legge finanziaria norme di sostegno all'economia, l'opposizione – data la particolare situazione economica – ritiene di utilizzare questa occasione per proporre una ricetta alternativa di politica economica. Conclude sottolineando l'esigenza di arrivare a regole certe sulla sessione di bilancio, a garanzia delle prerogative dei Parlamentari.

Il presidente **AZZOLLINI** ricorda che i criteri enunciati tengono necessariamente conto delle norme introdotte con il decreto-legge n. 112 del 2008, tuttavia, fornisce ampie garanzie di consentire un dibattito sugli orientamenti generali di politica economica alternativi a quelli proposti dal Governo. In merito alle future modifiche della legge di contabilità di Stato, ritiene che anche muovendo nella direzione di limitare i contenuti della legge finanziaria, sia necessario mantenere un ambito di flessibilità che consenta di adeguare le regole a situazioni di eccezionalità. Dichiarò quindi aperta la discussione generale.

Interviene il senatore **Nicola ROSSI** (PD) che, pur avendo apprezzato le relazioni svolte in quanto idonee a fornire elementi di valutazione sulle recenti innovazioni istituzionali concernenti la politica di bilancio, osserva come il tema all'ordine del giorno sia il superamento, in via temporanea, del vincolo europeo di stabilità. Nel contesto della crisi finanziaria e reale in corso, limitare il contenuto proprio della legge finanziaria alle norme di contenimento dei saldi, può rappresentare un limite e, essendo già stata attuata una manovra a luglio, ne risulta anche limitato il confronto sulle possibili scelte alternative di politica economica.

Osserva come la situazione attuale sia molto simile a quanto avvenuto nel 2001. Gli eventi dell'11 settembre hanno condizionato in modo esogeno gli andamenti macroeconomici e la stessa maggioranza, lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze e lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri di oggi, decisero allora di non modificare le linee di fondo di politica economica. In tal senso, rigore e disciplina di bilancio non sono sinonimi di rigidità delle scelte.

A chi eccepisce che non vi sono risorse aggiuntive da impiegare, fa presente che il problema della gestione della finanza pubblica in Italia non riguarda più i livelli della spesa come negli anni novanta bensì la composizione della spesa stessa. A parità di spesa si può favorire la spesa più produttiva riducendo quella corrente.

Illustra quindi possibili scelte alternative rispetto a quelle preannunciate dalla maggioranza. Partendo dalla spesa in conto capitale, conviene con l'orientamento del Governo di concentrare le risorse su obiettivi strategici e rendendo al contempo più efficiente anche un ammontare delle risorse inferiore a quelle attualmente stanziato. La condizione affinché una strategia simile produca un impatto sull'economia è che le risorse siano impiegate in tempi rapidi. Per quanto concerne poi gli interventi sulle famiglie e sulle imprese, rileva che le misure preannunciate dal Governo abbiano una dimensione molto ristretta e non siano in grado di modificare le attese dei beneficiari nel medio-lungo termine. A tal riguardo, altri interventi più coraggiosi potrebbero essere adottati mantenendo, al contempo, un soddisfacente livello di equità. Se ritiene infatti condivisibile l'esigenza di garantire una copertura dell'assistenza anche ai precari, ritiene assolutamente insostenibile l'iniquità delle scelte operate dal Governo volte a garantire ancora privilegi di carattere categoriale (si veda il caso Alitalia) operando attraverso interventi non sistematici con la cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) in deroga. Preferibile sarebbe invece spendere meglio le risorse passando ad un sistema universale di ammortizzatori sociali – uguali per tutti – in grado di garantire anche i precari.

Per modificare significativamente le attese delle famiglie e delle imprese, ritiene indispensabile ridurre la pressione fiscale finanziando questo intervento con la riduzione della spesa corrente. Se le riduzioni della spesa corrente avessero un tempo ragionevole di attuazione, i destinatari potrebbero adattare i propri comportamenti per sostenere i tagli.

Con riferimento alle imprese, ritiene che si debba operare in modo più trasparente ed equo per risolvere l'annoso problema dei crediti vantati dal settore produttivo verso le pubbliche amministrazioni. Ci vorrebbe un'emissione straordinaria di titoli del debito pubblico per risolvere il problema, anziché concedere in via straordinaria il pagamento dei debiti ultradecennali con i fornitori da parte della pubblica amministrazione. Nella situazione attuale di crisi di liquidità è paradossale che sia lo Stato a non pagare. Per far ciò ci vuole trasparenza e volontà politica.

Conclude che ricadrebbe nella responsabilità del Governo e dell'attuale maggioranza la responsabilità, come già successo nel 2001, di condannare il Paese ad un immobilismo decisionale che condiziona anche l'opposizione a non intraprendere serie riforme indispensabili per il Paese.

Il presidente [AZZOLLINI](#) in considerazione dell'inizio dei lavori delle Commissioni 1^a, 5^a e 6^a riunite per l'esame dei disegni di legge sul federalismo fiscale propone di rinviare l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo e di sospendere la seduta per riprenderla al termine di quella riunione per proseguire con l'esame degli altri argomenti iscritti all'ordine del giorno.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta, sospesa alle ore 9,05, riprende alle ore 11,20.

Omissis

La seduta termina alle ore 12,55.

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 26 NOVEMBRE 2008

88ª Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente

AZZOLLINI

indi del Vice Presidente

Massimo GARAVAGLIA

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

La seduta inizia alle ore 20,35.

IN SEDE REFERENTE

(1210 e 1210-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009 - 2011 e relativa Nota di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

- (Tabb. 1, 1-bis), Stati di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2009 (limitatamente alle parti di competenza)

- (Tabb. 2 e 2-bis) Stati di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2009 (limitatamente alle parti di competenza)

(1209) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009), approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nell'odierna seduta antimeridiana.

Il senatore **MORANDO** (PD) interviene sottolineando anzitutto che il dibattito sulla manovra economica per l'anno prossimo e per il prossimo triennio avviene in un contesto già delineato dal decreto-legge n. 112 del luglio scorso e con i vincoli imposti da quel provvedimento. Il Governo, infatti, ritiene che le decisioni di luglio debbano rimanere inalterate perché non bisognevoli di nessun aggiornamento. Tuttavia, nel frattempo, si sono verificati cambiamenti economici radicali, di dimensione globale e che hanno comportato il verificarsi di eventi difficili da immaginare soltanto alcuni mesi fa. Ne sono un esempio gli accordi tra le Banche centrali sui tassi di cambio, la partecipazione del Governo inglese all'Eurogruppo, l'adozione di un piano straordinario di intervento degli Stati Uniti più volte cambiato per un raccordo con le decisioni europee: in sostanza, un clima normalmente competitivo tra le diverse economie del mondo si è avviato verso forme di coordinamento prima inimmaginabili. A fronte di tale sconvolgimento globale determinato dalla crisi economica, in un contesto in cui le politiche dei differenti paesi vengono finalizzate all'attivazione di processi volti ad aiutare la ripresa economica, il Governo ritiene che la manovra di luglio sia bastevole a dare risposte ai problemi che si vanno profilando. I processi che si vanno verificando nei più importanti paesi del mondo sono dovuti al fatto che si è di fronte non soltanto ad una crisi finanziaria ma a più profondi squilibri dell'economia reale e i due fattori che ne stanno alla base sono, come da più parti sottolineato, da un lato la carenza di risparmio negli Stati Uniti e, dall'altro, l'enorme eccedenza di risparmio nell'area asiatica ed in particolare in Cina. In particolare, il livello dei consumi politicamente controllato in questo Paese, determina purtroppo squilibri nell'economia mondiale. Se la crisi ha il carattere descritto, con il conseguente mutamento di scenario, appare evidente come le previsioni operate dal Governo, a partire dalla relazione previsionale e programmatica, siano assolutamente da rivedere. In questo contesto dovrebbe collocarsi una politica economica e di bilancio che valuti attentamente i pregi e i difetti strutturali del Paese e che valorizzi le potenzialità e pesi con attenzione i rischi dell'economia italiana attraverso una manovra che calibri su questi due aspetti una serie di interventi. A questo riguardo, infatti, se è vero che esistono squilibri storici come quello tra nord-sud o la bassa produttività dei fattori, esistono tuttavia anche importanti potenzialità che vanno valorizzate, come, ad esempio, un alto risparmio privato che, almeno sotto questo profilo, ci colloca in una graduatoria positiva tra i Paesi europei e un sistema creditizio che sembra meno esposto di altri. Se questi sono i dati di partenza, chiede se

non sia ragionevole non chiamare la politica di bilancio a svolgere una funzione anticiclica. Del resto, la manovra che è stata illustrata mostra in modo inequivocabile una caduta percentuale molto forte delle spese in conto capitale e tale dato, a fronte dell'accelerazione della crisi, può produrre effetti disastrosi. Chiede, pertanto, di sapere dal Governo, se una politica di carattere anticiclico particolarmente aggressiva nel 2009 farebbe realmente tornare indietro il Paese in un'area di instabilità. La sua risposta, al riguardo, è che tale previsione non appare fondata. A partire da tale considerazione sarebbe pertanto necessario ridefinire gli obiettivi economici alla luce della nuova situazione e attuare una manovra espansiva per il prossimo anno, anche attraverso un aumento del debito pubblico (fino al 4 per cento) e, contemporaneamente, adottare interventi mirati alla riduzione della spesa per gli anni successivi. Sarebbe cioè necessario utilizzare la leva della finanza pubblica in funzione anticiclica. Se la sua parte politica fosse al Governo opererebbe sia attraverso una forte riduzione dell'IRPEF sui redditi medio-bassi, in modo selettivo e finalizzato a dare beneficio alle famiglie e alle donne che lavorano, sia attraverso una riforma degli ammortizzatori sociali che diano supporto ai lavoratori colpiti dalla crisi industriale (le tutele attuali sono monodirezionali e non per colpa dei lavoratori). Interverrebbe, inoltre, con un sostegno alle imprese per sollevare il sistema produttivo dalle maggiori sofferenze di natura burocratica mediante il pagamento in tempi ragionevoli del lavoro svolto per la pubblica amministrazione e attraverso il finanziamento del consorzio-fidi, al fine di dare garanzie alle banche e consentire la prosecuzione degli investimenti alle imprese onde evitare così che la recessione diventi depressione. Sempre al fine di aiutare il mondo della produzione si potrebbe poi operare con la restituzione dell'IVA alle imprese per aiutare quelle sane e combattere quelle che eludono tale imposta. Interventi come quello da ultimo descritto avrebbero il vantaggio di essere adottati in un momento favorevole come quello attuale in cui gli interessi del debito pubblico sono più bassi. Certo, gli effetti di tutte queste operazioni andrebbero attentamente valutati sia per l'immediato che per il lungo periodo. Ritiene, in conclusione, che il Governo dovrebbe approfittare della legge finanziaria per intervenire in modo unitario e più radicale con uno strumento di sicura approvazione in tempo certi ed evitare così il rischio, come invece sta accadendo, di operare caoticamente con interventi slegati fra di loro, difficili poi da controllare sia per il Parlamento che per il Governo medesimo. La sua parte politica presenterà dunque emendamenti, forse di difficile ammissibilità, secondo i nuovi criteri esposti questa mattina dal Presidente, nei quali, tuttavia, sarà delineata la manovra economica che sarebbe necessaria in un momento come quello che il Paese sta vivendo.

Il senatore **GIARETTA (PD)** osserva che le più recenti innovazioni in termini di procedure di bilancio introdotte con il decreto-legge n. 112 del 2008, propagandate come misure volte ad evitare che il Parlamento operasse un "assalto alla diligenza" nei confronti della proposta governativa, è frutto di una totale mistificazione delle questioni. Infatti, non è mai emerso il fatto che le modifiche introdotte dal Parlamento alle leggi finanziarie non abbiano determinato un peggioramento dei saldi iniziali decisi dalla proposta governativa. Semmai, l'esame parlamentare può aver aumentato la quantità e, talvolta peggiorato, la qualità della normazione. Tuttavia, se si tiene conto del tempo impiegato per approvare il decreto-legge n. 112 del 2008, si aggiunge quello per l'esame parlamentare della manovra e, molto probabilmente, il tempo di conversione del decreto-legge che recherà misure per fronteggiare la situazione di crisi, non si può certo affermare che siano stati ridotti i tempi di esame delle politiche di bilancio. L'unico aspetto istituzionale che l'esperienza offre è la difesa della proposta iniziale del Governo sostanzialmente rimasta inemendata dal Parlamento. Questo aspetto di novità è tuttavia compensato, in negativo, dal fatto che le nuove procedure hanno reso più opaco il bilancio come segnalato anche dal relatore Saia.

Ricorda poi le critiche dell'opposizione sulle scelte operate dal Governo con il decreto-legge n. 112 citato che rimangono confermate anche nell'attuale situazione. Di fronte ad una crisi internazionale già prevedibile a luglio, il Governo ha aumentato le tasse e ridotto gli investimenti al fine di operare una correzione attraverso tagli di spesa, quali quelli all'istruzione, di difficile realizzabilità. Se si fosse intervenuti allora sulla fiducia del Paese con altre misure, ora la condizione economica sarebbe differente. Le scelte del Governo finora sono state orientate a realizzare meno Stato e meno mercato, abbandonando misure per favorire la competitività e scegliendo di non mettere in campo le risorse per lo sviluppo che la situazione attuale richiederebbe.

Rileva che ci sia un parallelismo tra le strategie del ministro dell'economia e delle finanze Tremonti, adattate nel 2001, e quelle attuali. Anche allora, in presenza di una crisi dei mercati, il Governo non ha adottato misure efficaci anticicliche confidando in una capacità automatica del sistema economico di aggiustarsi. Lo dimostra il fatto che sono state aumentate le imposte a detrimento del tasso di crescita nominale del PIL. Aumenta il gettito IRPEF per l'effetto del rinnovo dei contratti e del *fiscal drag*. Ciò ovviamente aumenta l'iniquità del carico fiscale sui lavoratori dipendenti. L'incremento della pressione fiscale sulle banche e sulle società petrolifere non produrrà

l'effetto atteso, visto l'andamento del prezzo del petrolio e la crisi di liquidità nel campo finanziario ed anche i tagli sulla scuola avranno risultati inferiori a quelli attesi. Sulle misure che il Governo intende adottare – secondo quanto emerge dagli organi di stampa – critica la ridotta dimensione degli interventi ed il loro carattere temporaneo e non strutturale. Sarebbe grave perdere la possibilità di fare riforme vere anche se impopolari.

Critica infine i tagli orizzontali effettuati con il decreto-legge n. 112, in quanto non intervengono sui meccanismi di formazione della spesa e finiscono per incidere soprattutto sugli investimenti. Posto che la revisione della spesa rappresenta un obiettivo condivisibile, non si comprende il motivo per il quale il Governo non utilizzi i preziosi suggerimenti offerti dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica nella scorsa legislatura.

Il senatore **FERRARA** (*PdL*) ritiene che l'oggetto delle polemiche sul decreto-legge n. 112 del 2008 non considerano il fatto che la Costituzione materiale è cambiata ed ha attribuito al Governo una maggiore responsabilità nelle scelte e riservato al Parlamento un ruolo di controllo. Il processo in corso va nella direzione opposta a quella avviata negli anni '70 dal ministro Stammati. Non dovrebbe dunque sorprendere l'eventualità di riprendere il dibattito sulle ricette migliori di politica economica necessaria per far fronte alla crisi in atto in occasione dell'esame di un decreto-legge che il Governo deciderà di adottare. A coloro che invocano misure analoghe a quelle suggerite dalla Francia e dalla Germania, ossia il superamento temporaneo dei vincoli di bilancio europei, fa presente che la posizione di prudenza adottata dal Governo è giustamente motivata dall'elevato debito pubblico italiano. D'altro canto, tenuto conto che la politica economica in parte è attuata dalla Banca centrale europea ed in parte deve rispettare i vincoli posti dal patto di stabilità e crescita, ogni iniziativa nazionale dovrebbe essere coordinata con le iniziative adottate in ambito europeo. Dato questo contesto, le critiche avanzate al Governo sul fatto che la finanziaria non contiene misure di sostanza sono prive di fondamento. Occorre peraltro orientare il dibattito sulla politica economica per fronteggiare la crisi in altra sede.

Ritiene invece che il complesso di misure, costituito dal decreto-legge n. 112 del 2008, dal bilancio e dalla legge finanziaria, abbiano razionalizzato le spese senza limitare il dibattito sulle politiche di settore. E' cambiato soltanto il fatto che il dibattito è stato ripartito tra l'esame di più provvedimenti.

Conclude infine osservando che i nuovi strumenti per operare le politiche di bilancio sono frutto della modifica della costituzione materiale e rappresentano un'innovazione positiva per risolvere i problemi da sempre riscontrati nella sessione di bilancio.

Il senatore **LEGNINI** (*PD*) rileva che la sostanza del confronto politico tra maggioranza e opposizione consiste nel fatto che non è plausibile la scelta operata dal Governo di non adottare tempestivamente misure di sostegno all'economia in occasione dell'esame della manovra di bilancio. Il cittadino medio rimarrebbe perplesso se, in questo contesto economico, leggesse l'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 che prevede il divieto di introdurre misure di sostegno all'economia nella legge finanziaria. Non condivide pertanto le argomentazioni del senatore Ferrara perché le critiche dell'opposizione non riguardano lo strumento, bensì la posizione del Governo fortemente orientato a non adottare durante la manovra provvedimenti anticrisi. Invece di mettere in campo misure significative per il rilancio dell'economia o di accelerare gli investimenti anche attraverso la partecipazione dei privati, l'Esecutivo adotterà qualche incentivo di scarso rilievo raschiando il fondo del barile.

Per quanto concerne il rapporto con gli enti locali, rileva che il sodalizio con il Governo è ormai concluso tanto che l'ANCI ha fatto una protesta senza precedenti invitando i Comuni a non approvare i bilanci nei termini previsti dalla legge. La manovra di luglio ha tagliato un cospicuo volume di risorse alle autonomie locali e nemmeno le marginali modifiche al patto di stabilità interno sono state sufficienti a compensare i tagli. Auspica dunque che nei prossimi giorni il Governo e la maggioranza decidano di affrontare, durante la sessione di bilancio, le soluzioni alla crisi economica senza con ciò determinare un "assalto alla diligenza".

In ambito europeo, è recente la notizia che sarà concessa maggiore flessibilità rispetto ai vincoli di bilancio dell'Unione, auspica pertanto che il Governo italiano si orienti nella stessa direzione. Se ciò non avverrà si accentuerà ancora di più la differenza tra l'Italia e i suoi competitori. Conclude che, a suo avviso, si realizzeranno condizioni peggiori dal punto di vista congiunturale e ciò condiziona ovviamente anche gli obiettivi programmatici di finanza pubblica del Governo, con il risultato di avere, nel prossimo futuro, un bilancio peggiore ed un'economia più povera.

Il senatore **Alberto FILIPPI** (*LNP*), dopo aver espresso apprezzamento per le relazioni svolte, ritiene fondate le critiche alle precedenti finanziarie che si sono sostanziate in eccessi che hanno motivato le scelte di operare una manovra a luglio.

Passando alle misure contenute nella legge finanziaria, propone di porre maggiore attenzione sugli artigiani, sui giovani commercialisti, sui titolari di partita IVA che stanno subendo in modo pesante gli effetti della crisi. Condivide, inoltre, la serietà con la quale il Governo ha sistematizzato e posto a regime le agevolazioni per il settore della pesca, per gli asili nido, sull'accisa sul gas naturale e sul gasolio da riscaldamento per le zone montane.

Ritiene di condividere l'opportunità di procedere al contenimento della spesa per evitare l'aumento di pressione fiscale e non ritiene fondate le critiche dell'opposizione sulla riduzione della spesa in conto capitale. Infatti, se l'obiettivo è quello di ridurre la spesa complessiva nel breve periodo, stante la persistenza dei meccanismi sottesi alla spesa corrente, è soltanto sulla componente degli investimenti che si riesce a conseguire l'obiettivo. Auspica poi che il Governo mantenga la propria posizione sul blocco del *turn-over* in quanto ritiene che sia la misura più idonea per ridurre nel tempo la spesa corrente. D'altro canto, ritiene di condividere alcune considerazioni svolte durante l'intervento del senatore Nicola Rossi ed in particolare la proposta di procedere ad una ricomposizione della spesa per favorire la componente più produttiva. Le risorse in conto capitale devono essere accelerate per produrre effetti in tempi rapidi e conviene con l'opportunità di ridurre la pressione fiscale. Non ritiene invece che sia imputabile al Governo la responsabilità di non provvedere ad un rilancio dell'economia in misura pari a quella desiderata dall'opposizione. Occorre prevedere un aiuto alle famiglie che sia solidale ma non ritiene che si possano individuare misure che possano produrre effetti macroeconomici di rilievo. Condivide infine l'opportunità di risolvere il problema dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della pubblica amministrazione, problema noto da tempo e che soprattutto nel nord-est del Paese è vissuto con giustizia, ancora più sentita in un momento di crisi quale quella attuale. Un vero aiuto alle famiglie verrebbe garantito riducendo l'imposta ipotecaria per coloro che intendono investire ponendo gli stessi immobili a garanzia del mutuo.

Il presidente AZZOLLINI propone di rinviare il seguito dell'esame congiunto ad altra seduta.

Conviene la Commissione e il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

CONVOCAZIONE DI UNA ULTERIORE SEDUTA DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE comunica che è ulteriormente convocata una seduta della Commissione per la giornata di domani, giovedì 27 novembre 2008, alle ore 11, con il medesimo ordine del giorno.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 22,35.