

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

BILANCIO (5^a)

LUNEDÌ 27 NOVEMBRE 2006

49^a Seduta

Presidenza del Presidente

MORANDO

Intervengono il ministro dell'economia e delle finanze Padoa-Schioppa, il sottosegretario per lo stesso dicastero Sartor e il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali D'Andrea.

La seduta inizia alle ore 15,30.

IN SEDE REFERENTE

(1184, 1184-bis e 1184-ter) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2007 e bilancio pluriennale per il triennio 2007 – 2009 e relative Note di variazioni,, approvato dalla Camera dei deputati

- **(Tabb. 1, 1-bis e 1-ter, 2, 2-bis e 2-ter)** Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2007 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(1183) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 23 novembre scorso.

Il presidente MORANDO ricorda che nella seduta del 23 novembre scorso sono state svolte le relazioni introduttive del senatore Tecce, relatore al disegno di legge del bilancio e del senatore Morgando, relatore del disegno di legge finanziaria. Dichiaro quindi aperta la discussione generale. Invita i Gruppi a far pervenire entro le ore 11 di domani, 28 novembre, le richieste di intervento in discussione generale.

Ringrazia quindi il Ministro per aver accolto l'invito ad illustrare i documenti di bilancio all'esame del Senato.

Il ministro PADOA-SCHIOPPA, dopo aver depositato agli atti alcune tabelle illustrative della manovra economica, dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati, esprime cenni di gratitudine alla Commissione per l'invito a illustrare le linee guida dei documenti di bilancio in questa fase dell'*iter* parlamentare.

Fa presente che l'impostazione di fondo della manovra di bilancio non è sostanzialmente mutata rispetto a quella originaria. Segnatamente essa costituisce una componente più generale della politica economica del Governo volta ad affrontare il problema strutturale della crescita economica italiana. In particolare, dopo un lungo periodo di crescita senza stabilità – come quello che ha caratterizzato il periodo degli anni 70-90 – occorre porre un argine alla perdita di competitività del sistema Paese in un contesto di forte riduzione delle dinamiche demografiche. Le parole chiave che connotano la manovra restano: risanamento, sviluppo ed equità. Tre linee di intervento per le quali vengono individuate soluzioni contestuali senza un approccio per fasi successive. Medesima impostazione seguita anche nel decreto-legge collegato alla manovra.

Rileva quindi una sostanziale continuità tra l'impostazione del DPEF, la formulazione della manovra originaria e quella approvata dalla Camera dei deputati. Un'analisi puntuale degli effetti delle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, sia dal lato del reperimento delle risorse (tra Stato, enti locali, settore sanitario, settore previdenziale), sia dal lato dell'utilizzo delle risorse, evidenzia limitate variazioni tra i vari settori di intervento rispetto ad un volume complessivo della manovra di 34,7 miliardi di euro, come originariamente presentata dal Governo, ed ai 35,4 miliardi di euro risultanti dopo l'esame presso la Camera dei deputati. La sostanziale tenuta dell'impostazione di fondo della manovra è dovuta al fatto che essa è equilibrata e condivisa nelle linee fondamentali dalla maggioranza.

Uno degli elementi caratterizzanti questa sessione di bilancio è la significativa differenza tra manovra netta e lorda. Le ragioni dello scostamento, pari a circa 20 miliardi di euro, sono principalmente ascritte alla necessità di riattivare i finanziamenti di alcune funzioni pubbliche essenziali (rete ferroviaria e stradale, infrastrutture, investimenti in ricerca e sviluppo), al peso riservato agli interventi per lo sviluppo e per la competitività (come la riduzione del cuneo fiscale), alla riqualificazione della spesa pubblica operata riducendo quella corrente e aumentando quella in conto capitale. In particolare, si sono rivelati essenziali gli stanziamenti per ripristinare la funzionalità dell'ANAS e delle Ferrovie dello Stato, le cui risorse erano state dimezzate negli ultimi anni. Per quanto concerne la ricomposizione della spesa, segnala che la spesa corrente al netto degli interessi comincerà a ridursi nel 2006 da un andamento tendenziale pari al 40,3 per cento in rapporto al PIL, fino al 39,2 per cento nel 2009. Viceversa la spesa in conto capitale, rispetto all'andamento tendenziale pari al 4,2 per cento in rapporto al PIL nel 2006, aumenterà nello stesso anno fino al 4,4 per cento per crescere ulteriormente al 4,6 per cento fino al 2009. Alla luce di tali considerazioni, risultano infondate le critiche rivolte al fatto che la legge finanziaria non è intervenuta sul lato della riduzione delle spese, perché uno dei punti qualificanti della finanziaria è proprio quello di ricomporre in modo più funzionale allo sviluppo la dinamica della spesa corrente rispetto a quella di conto capitale.

Passa quindi ad illustrare alcuni temi di rilevante importanza sui quali interviene la legge finanziaria, quali: il federalismo fiscale, il controllo e la flessibilità del bilancio, la formazione e la conoscenza ed il lavoro e la previdenza. Si tratta di interventi parziali che richiedono ulteriori e successive misure attuative. Il caposaldo del federalismo fiscale consiste nel superamento di una visione della spesa decentrata come un'estensione di quella centrale. Sotto questa prospettiva, il confronto con il sistema delle autonomie ha portato a superare l'imposizione di tetti di spesa nel Patto di stabilità interno, passando invece ad un sistema di vincoli sui saldi. Inoltre, le polemiche intorno all'ampliamento degli strumenti di prelievo degli enti locali risultano infondate in quanto esso non si traduce necessariamente in un incremento della pressione fiscale bensì in una maggiore responsabilizzazione. Ancora, il contributo al risanamento richiesto agli enti locali risulta compatibile con quello richiesto a livello centrale. Le riforme ancora da introdurre sono l'attuazione del titolo V della Costituzione ed il graduale passaggio dalla spesa storica ai costi *standard*.

Con la finanziaria sono stati poi avviati i primi passi di una riforma in materia di controllo, affidabilità, trasparenza dei conti pubblici e flessibilità del bilancio. Strumentale a tal fine è stato il cospicuo accorpamento dei capitoli di spesa (da 7250 a 4484), il taglio lineare ma flessibile di alcune categorie economiche di spesa, la ricostituzione della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

La ripresa della crescita passa però anche attraverso la costituzione e la valorizzazione di un capitale umano più ricco e più preparato. La situazione trovata dal nuovo Governo è stata caratterizzata da un'insufficiente offerta di istruzione universitaria dovuta soprattutto alla carenza di risorse. Gli interventi proposti con la legge finanziaria sono mirati a recuperare risorse all'interno degli stessi settori dell'istruzione e della ricerca.

Per quanto concerne, infine, il lavoro e la previdenza, rileva che il pilastro mancante dello stato sociale in Italia è quello degli ammortizzatori sociali. La crescente flessibilità introdotta nel mercato del lavoro ha altresì determinato un aumento del precariato senza un adeguato sistema di assistenza. Nell'immediato si è pensato di ridurre il divario tra contribuzione e prestazioni, nonché di introdurre norme per ridurre il lavoro precario. Resta la consapevolezza che molto dovrà essere ancora fatto, al di fuori della manovra di bilancio, a partire dalle linee guida indicate nel *memorandum* d'intesa sottoscritto tra Governo e sindacati.

Svolge infine alcune considerazioni sull'andamento del saldo primario, sottolineando come nel 2007, attraverso le misure contenute nella finanziaria, si ponga in essere un'inversione di tendenza riportando il saldo primario stesso su valori positivi. Associato a questo, si riprende un cammino di riduzione del rapporto debito-PIL e del *deficit*-PIL. Conclude rilevando che, a giudizio del Governo, gli interventi contenuti nella legge finanziaria consentiranno di riprendere il corretto

sentiero di crescita, uscendo da una situazione di crisi economica e finanziaria molto simile a quella verificatasi nel 1992.

Il PRESIDENTE ringrazia il Ministro per l'intervento svolto, tenuto conto dei concomitanti impegni in sede europea. Auspica che il Ministro possa di nuovo prendere parte ai lavori della Commissione in sede di replica, in modo tale da poter eventualmente fornire le opportune risposte ai quesiti che seguiranno nel corso del dibattito anche in sua assenza.

Il MINISTRO assicura la propria presenza nella fase di replica.

Il senatore **EUFEMI** (*UDC*) lamenta le scarse occasioni di dialogo con il Ministro che non hanno consentito in altri incontri, di acquisire gli opportuni chiarimenti rispetto a questioni di rilevante attualità quale, ad esempio, il tema dell'ICI. Lamenta, in particolar modo, la mancanza di dati sulla pressione fiscale, elemento essenziale per riportare in Parlamento il tema della tassazione e delle preannunciate riduzioni del prelievo. Annunci ritenuti dalla propria parte politica velleitari. Rispetto al tema del risanamento dei conti pubblici, enfatizza il problema di verificare *a posteriori* la realizzazione o meno degli obiettivi preannunciati, in particolar modo per quanto concerne la spesa degli enti decentrati. A tal proposito, si dichiara favorevole a riprendere l'ipotesi di riforma del bilancio, sebbene chieda al Governo quale sia la posizione assunta rispetto al progetto SIOPE. Occorre, a suo giudizio, passare ad una "cultura del rendiconto" al fine di rendere più cogente il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica sottesi alla manovra. A tal fine auspica che il Presidente intenda riavviare le procedure informative svolte nella scorsa legislatura al fine di pervenire ad una riforma condivisa della legge di contabilità di Stato che ne aggiorni i contenuti. Chiede, inoltre, chiarimenti sul tema del TFR ed in particolare sulla franchigia che il Governo intende introdurre, in quanto elemento potenzialmente distorsivo della struttura industriale delle imprese. Dichiaro, quindi, di non condividere la politica delle entrate in quanto colpisce un ceto medio ritenuto, a torto, dal Governo, titolare di redditi elevati. Anche il passaggio dal sistema delle deduzioni a quello delle detrazioni si rivelerà fallimentare e l'innalzamento delle aliquote colpirà in modo significativo alcune fasce di contribuenti, senza peraltro risolvere il problema dell'incapienza delle fasce più deboli e penalizzando i pensionati. Rispetto alle posizioni manifestate, anche al di fuori delle Aule parlamentari, dal Ministro in merito al contrasto di interessi in materia fiscale, non ritiene che si tratti di adempimenti fastidiosi, bensì esso rappresenta un utile strumento di lotta all'evasione, come dimostrato nel settore dell'edilizia. Il tema del contrasto di interessi, ovvero la detraibilità di alcune spese certificate da parte del consumatore finale, è un tema centrale, alternativo all'incremento delle aliquote, per contrastare l'evasione. La scelta di operare a favore dello sviluppo attraverso il cuneo fiscale anziché quello previdenziale ed assicurativo determinerà inoltre benefici per pochi e seri problemi applicativi. Inutili risultano, inoltre, gli interventi per gli studi di settore. Conclude con una valutazione complessiva negativa della manovra di bilancio, in quanto piuttosto che agire sul lato della riduzione delle spese, si è scelto di intervenire aumentando la pressione fiscale.

Il senatore **FERRARA** (*FI*), riservandosi di intervenire in discussione generale nel corso delle prossime sedute, chiede incidentalmente chiarimenti al Governo in merito all'aggiornamento dei saldi tendenziali, alla luce dei dati più recenti sull'andamento delle entrate, in particolare di quello dell'IVA, tenuto conto dell'effetto che l'incremento della tassazione produce sulla produzione industriale e in relazione a dichiarazioni più recenti rilasciate dal Governo in sede europea e sugli organi di stampa.

Il senatore **RIPAMONTI** (*IU-Verdi-Com*) rileva i caratteri di equità e giustizia che contrassegnano il disegno di legge finanziaria all'esame. Con riferimento alle critiche da più parti mosse circa l'eccessiva ampiezza della finanziaria, rileva come, nell'attuale sistema maggioritario, il disegno di legge recepisca ampi contenuti del programma elettorale delle coalizioni. Richiama quindi i profili problematici ereditati dalla politica economica del precedente Governo: l'azzeramento dell'avanzo primario, l'aumento rilevante della spesa corrente a fronte di un ingente passivo del debito pubblico. Formula osservazioni critiche rispetto a tale orientamento, attesa la necessità di operare piuttosto per un riequilibrio della parte corrente del bilancio, non incentrando esclusivamente la politica di risanamento sulle dismissioni patrimoniali del patrimonio pubblico, che risulta invece bene da salvaguarda anche in un'ottica di tutela del profilo ambientale. Con riferimento alla rilevante entità della manovra, esprime la propria condivisione della scelta operata dal Governo, tendente a trattare in modo unitario i piani del risanamento,

dell'equità e dello sviluppo, nella ricerca di un equilibrio tra tali aspetti. Dopo aver richiamato gli interventi per il reperimento di risorse per taluni specifici settori, quali le attività dell'ANAS e del Gruppo Ferrovie dello Stato, si sofferma sugli interventi in materia di cuneo fiscale e sull'istituzione di fondi a rilievo sociale, quali quello per gli asili nido o per i soggetti non autosufficienti. Pur prendendo atto dei possibili effetti depressivi che nell'immediato possono conseguire alla manovra in merito alla crescita del PIL, rileva che le misure adottate sono finalizzate ad obiettivi di incentivo allo sviluppo, ed assumono rilievo in tal senso gli interventi di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici, nonché la riduzione delle spese della politica. Dopo aver richiamato le misure della manovra in materia di lotta all'evasione e all'elusione fiscale, sottolinea l'intento di destinare i maggiori introiti derivanti dall'emersione di nuova base imponibile a finalità di riduzione della pressione fiscale. Evidenzia quindi l'andamento positivo in tal senso registrato nell'ultima fase dell'esercizio in corso, che dimostra una ripresa a carattere prevalentemente congiunturale ma con una componente anche strutturale, legata peraltro alle maggiori entrate che scaturiscono dalle misure adottate con il cosiddetto "decreto Bersani-Visco". E' infatti mutata la composizione del gettito registrato, atteso che crescono in modo più rilevante le imposte dirette, mentre la tendenza alla crescita è più attenuata per quanto concerne le entrate derivanti da imposte indirette, che incidono maggiormente sui redditi bassi. Si registra, altresì, con favore l'aumento dei contributi da lavoro dipendente versati all'INPS, dato da cui sembra emergere una quota di lavoro nero. Sottolinea poi l'attenzione che necessitano le spese in materia sociale e in materia di sostenibilità ambientale, con particolare riferimento all'attuazione del Protocollo di Kyoto. Non appaiono condivisibili le critiche mosse al disegno di legge finanziaria circa uno scostamento dai contenuti del Documento di programmazione economico-finanziaria, di cui richiama i quattro comparti di spesa. In particolare, con riferimento agli enti locali, la manovra finanziaria delinea un processo di riforma tendente alla maggiore responsabilizzazione degli enti medesimi, con finalità di risanamento e per un rispetto del Patto di stabilità. Analoga responsabilizzazione si rileva per il comparto della sanità, dove si registra un aumento della spesa che però appare maggiormente qualificata. Per quanto concerne il comparto della pubblica amministrazione, è necessario realizzare una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, previo accordo tra le parti sociali, individuando strumenti di verifica della produttività, che può presentare profili di criticità spesso a livello apicale. In materia di pensioni, è poi necessario estendere il sistema contributivo, prevedendo forme di flessibilità non solo per l'ingresso nel mondo del lavoro, ma anche per i meccanismi di pensionamento, con la possibilità di allungare su base volontaria il ciclo lavorativo.

Si sofferma quindi sulla necessità di creare le condizioni per uno sviluppo stabile e duraturo attraverso una maggiore attenzione al tema della sostenibilità, che non costituisce solo un vincolo in negativo, ma rappresenta uno strumento per l'incentivo e la regolazione dei mercati, in un'ottica di realizzazione di migliori condizioni per le aziende e per l'efficacia dei servizi, evidenziando al riguardo l'opportunità di istituire meccanismi di controllo a favore degli utenti e dei consumatori. In materia di riforma del *welfare*, appare necessario un sistema di garanzie sociali e la previsione di forme di tutela salariale e di garanzie previdenziali. Con riferimento al cuneo fiscale, formula osservazioni critiche rispetto alle previsioni contenute nel disegno di legge in esame, che scaturiscono da un accordo tra Governo e associazioni sindacali, rilevando che la misura come attualmente delineata, riducendo il costo del lavoro in maniera generalizzata, costituisce un incentivo indiscriminato all'intero sistema delle imprese, a prescindere dalla effettiva competitività delle imprese medesime. Inoltre, l'utilizzo delle risorse per finanziare una rimodulazione delle aliquote, non determina un immediato beneficio sul versante dei lavoratori.

Formula critiche in ordine alle disposizioni per il trasferimento del TFR, che viene stimato nella relazione tecnica di accompagnamento alla finanziaria, per un importo pari a 6 miliardi di euro. L'elevato ammontare di tale cifra potrebbe indurre a ritenere che il Governo non intenda operare nel senso di una reale attivazione del sistema della previdenza integrativa, ovvero la stima potrebbe risultare eccessiva in sede attuativa. Rileva dunque la necessità di operare talune modifiche al disegno di legge in esame, in primo luogo recependo i contenuti degli ordini del giorno predisposti dalla maggioranza e accolti dal Governo in sede di esame del decreto fiscale collegato alla manovra recentemente approvato, con particolare riferimento alla questione della tassa di successione per i parenti in linea retta e per i trasferimenti delle piccole imprese, nonché in materia di editoria. Inoltre, le misure in materia di incentivi per una mobilità sostenibile devono tradursi in interventi efficaci ed adeguati, e non già in misure di rottamazione generalizzata, sulle quali esprime il dissenso della propria parte politica. Ricorda, anche a nome del Gruppo cui appartiene, la richiesta di destinare al ministero dell'ambiente una quota delle risorse precedentemente stanziata per la realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina, nonché

l'approfondimento della problematica relativa alle risorse per le attività di bonifica dei siti inquinati, risultando necessario superare il meccanismo attuale.

Dopo aver rilevato la necessità di un maggiore approfondimento per quanto attiene il *ticket* sanitario, esprime il proprio dissenso in ordine alla costituzione di una nuova società per la realizzazione della cosiddetta Pedemontana Lombarda, nel progetto concordato con gli enti locali, quale società concessionaria incaricata della realizzazione, che si esporrebbe anche a censure sul piano comunitario. Esprime infine il proprio apprezzamento per il rinnovato interesse mostrato anche dalle alte cariche istituzionali per i temi della riforma delle regole della sessione di bilancio, rilevando come costituisca già una riforma in essere l'ampiezza del dibattito svolto in sede di commissione sui provvedimenti all'esame e della impossibilità di apportare modifiche in Assemblea.

Il senatore **PARAVIA** (AM) esprime perplessità in ordine all'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze, svolto in tempi eccessivamente sintetici, che non hanno consentito i necessari approfondimenti e chiarimenti da parte del Governo, non risultando possibile alcun contraddittorio. Rileva il carattere "eccessivo" del disegno di legge finanziaria, che contiene interventi a favore di specifici gruppi industriali e non a tutela dello sviluppo generale. Richiama al riguardo i commi 696 e seguente dell'articolo 18 del disegno di legge finanziaria, in materia di mobilità lunga, nonché i commi da 699 a 717, in materia di emersione del lavoro nero, che vengono a delineare una sorta di condono *ad hoc* in materia previdenziale, nonché il comma 75 inerente la rottamazione di elettrodomestici, che privilegia un determinato gruppo industriale. Sarebbero invece stati necessari interventi di diverso tenore, quali ad esempio provvedimenti per una messa in sicurezza dei macchinari in uso di natura graduale e rivolti a tutti i settori industriali. Critica inoltre le misure in materia di cuneo fiscale, che potranno determinare effetti negativi nei bilanci delle piccole e medie aziende.

Il senatore **BALDASSARRI** (AM) , intervenendo incidentalmente, rileva la necessità che il Governo fornisca i dati relativi all'andamento del gettito dell'ultimo periodo del 2006, al fine di fornire gli elementi per una fondata valutazione dei contenuti del disegno di legge finanziaria, sollecitando in tal senso il Governo alla presentazione di una stima indicativa al riguardo.

Il presidente MORANDO prende atto di tale richiesta di supplemento di informazioni, rilevando tuttavia che il Governo potrà fornire gli elementi richiesti in sede di replica prevista per la seduta notturna di mercoledì. Fa presente comunque che ciò costituisce un elemento conoscitivo ulteriore rispetto all'esame in corso, che ha ad oggetto anche il disegno di legge di bilancio costruito sulla base della legislazione vigente e che non può in alcun modo essere pregiudiziale alla prosecuzione dei lavori.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 17,20.