

XVI LEGISLATURA

BILANCIO (5ª)

MARTEDÌ 22 FEBBRAIO 2011

487ª Seduta

Presidenza del Presidente

AZZOLLINI

La seduta inizia alle ore 15,20.

IN SEDE REFERENTE

(2555) Deputato Giancarlo GIORGETTI ed altri. - Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Il presidente **AZZOLLINI** (Pdl), in qualità di relatore, segnala come a poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge di contabilità è stato necessario reintervenire per aspetti non marginali, legati essenzialmente al fatto che il semestre europeo che parte quest'anno e che rappresenta un assetto a regime del coordinamento in materia economica all'interno della Unione europea, comporta un ripensamento delle scadenze del ciclo della programmazione nazionale. Essenzialmente, il primo obiettivo del testo licenziato dalla Camera dei deputati è quello di anticipare al 10 aprile il documento programmatico di finanza pubblica, da approvare da parte del Parlamento entro la fine dello stesso mese per fornire alla Commissione europea il quadro degli obiettivi che il nostro Paese si propone. Seguono poi la procedura di assegnazione a ciascun paese della entità delle varie manovre nonché la successiva sessione di bilancio. Sempre tenendo conto delle richieste europee, si è dovuto poi ristrutturare il documento programmatico per tener conto non solo di tutte le informazioni e gli elementi relativi alla finanza pubblica, ma anche per far approvare al nostro Paese il programma nazionale di riforma, di cui debbono essere enunciati i principali contenuti nello stesso documento programmatico. Tutto questo ha anche implicato una rivisitazione delle modalità di coinvolgimento delle autonomie territoriali, nonché una diversa strutturazione della Nota di aggiornamento, da presentare a settembre, confinata alla modifica delle previsioni, fermi rimanendo quindi gli obiettivi fissati ad aprile, così come eventualmente aggiornati essenzialmente sulla base delle decisioni comunitarie. Al di fuori di quest'ultima ipotesi, quindi, il nostro Paese si adegua in sostanza all'impostazione europea di variare l'entità delle manovre con la oscillazione delle previsioni, ma tenendo fermi gli obiettivi. Un altro passaggio di rilievo del testo è che si consente, con la legge di stabilità, di poter iscrivere nuovi oneri correnti con copertura sul miglioramento del risparmio pubblico solo se si tratta di riduzioni di entrata: un incremento della spesa corrente, quindi, - per esempio effettuata con le tabelle della legge di stabilità - deve trovare copertura con mezzi presenti nello stesso disegno di legge di stabilità e non può più attingere dunque alle maggiori risorse provenienti da un miglior andamento a legislazione vigente. Va sottolineato con forza che ciò spinge - a parità di condizioni - verso una minore crescita della nuova spesa. Con un meccanismo che si colloca in pieno nell'alveo degli indirizzi europei volti a ridurre il tasso di crescita della spesa pubblica. Se si combina questa innovazione con l'altra secondo cui tutte le maggiori entrate rispetto alle previsioni non possono essere utilizzate a copertura e quindi debbono essere devolute a beneficio del *deficit*, si comprende come anche sotto questo secondo aspetto il nostro Paese recepisce in pieno l'indirizzo comunitario nel senso di contenere la spesa e soprattutto incidere sul debito: non utilizzare tali entrate significa infatti ridurre il *deficit* e quindi rallentare la formazione di nuovo debito. Non è più possibile quindi utilizzare eventuali "tesoretti". Va poi sottolineato che si accentua il momento programmatico estendendo anche alle spese non rimodulabili la tecnica della programmazione triennale, il che rappresenta un terzo elemento positivo, in termini di uno strumento aggiuntivo di controllo sul medio periodo dell'evoluzione della

spesa. A quest'ultimo riguardo, opportunamente, il testo prevede che comunque l'adozione della tecnica della fissazione di limiti pluriennali per le spese di bilancio debba comunque tener conto delle peculiarità delle spese non rimodulabili: si tratta di una previsione improntata a grande realismo, perché consente al Governo di evitare un acritico automatismo nella definizione di tetti di spesa quando si tratta della gran parte della spesa dello Stato di natura obbligatoria ed inderogabile. Poiché è da verificare che tutta questa spesa, che supera il 90 per cento del totale, possa essere gestita con tecniche automatiche, che calino dall'alto limiti che si possono poi rivelare nel corso del tempo come insostenibili sul piano non solo tecnico, ma anche e soprattutto politico-sociale, l'articolazione del testo consente quella flessibilità necessaria per tener conto delle varie tipologie e situazioni. Come quarto elemento di novità sotto il profilo dell'accresciuto impegno del nostro Paese per concorrere a realizzare gli obiettivi comunitari in materia di controllo della finanza pubblica e riduzione del debito va menzionato che la prima sezione del Documento di economia e finanza accentua l'obbligo di esplicitare gli obiettivi di accelerazione di tale riduzione, con ciò riconoscendo il giusto e prioritario rilievo alla necessità di dare corso alle indicazioni europee. Un altro passaggio rilevante va menzionato. Come si desume dal dibattito svolto nell'altro ramo del Parlamento ed in particolare dagli interventi del relatore, non può non essere oggetto di una viva attenzione il delicatissimo problema del passaggio in pochi anni da un sistema misto di bilancio di competenza e cassa ad un sistema esclusivamente di cassa. La Camera dei deputati ha giustamente inserito una norma che apre ad una possibilità di revisione di questa decisione se al termine della sperimentazione il Governo avrà verificato che sussistono problemi di gestione. Su questo punto l'apertura del testo in ordine alla possibilità di una revisione profonda della scelta, forse troppo semplicistica, fatta con la legge 196 di passare in breve tempo al solo bilancio di cassa, va decisamente raccolta ed è questo un punto su cui ritiene di dover proporre come relatore una modifica. Si tratta infatti di riprendere il discorso di far permanere per intanto il doppio bilancio, ma trasformando la delega da un lato nella razionalizzazione dell'attuale competenza sulla base dei criteri della maggiore trasparenza, della semplificazione e della omogeneità di trattamento di analoghe fattispecie contabili, ma dall'altro di confermare tutti i principi della delega della legge 196 volti al potenziamento e al rilancio della gestione di cassa e della sua connessione con il quadro della finanza pubblica. Tutto ciò, ovviamente, in riferimento non solo al bilancio dello Stato, ma anche a tutta la pubblica amministrazione. Ricorda a tal riguardo che è in corso di attuazione il complesso delle deleghe riferito sia alla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale sia all'articolo 2 della stessa legge 196, in entrambi i casi in riferimento al problema della armonizzazione dei vari sistemi contabili. La *ratio* di questo ripensamento nasce dal fatto che è sembrato troppo tranchant rinunciare subito alla competenza, che è il sistema in base al quale da quasi un secolo vengono gestiti i bilanci pubblici e che è indissolubilmente legato all'idea della programmazione delle risorse, il cui abbandono nel giro di poco tempo può non essere assimilato adeguatamente dalle tante pubbliche amministrazioni coinvolte. La scelta è dunque, per intanto, rafforzare la cassa, che è il vero problema, ferma rimanendo la possibilità a regime, con una cassa meglio gestita, di rivedere la questione complessiva e ripensare alla utilità di un sistema anche di competenza. Procedere altrimenti, senza la dovuta gradualità, può effettivamente rappresentare un rischio che il sistema della finanza pubblica di questo Paese è bene che non corra, tenuto conto delle ingenti masse finanziarie coinvolte. Del resto, va ricordato che la felice intuizione della stagione riformistica al riguardo, che culminò con il varo della legge 468 del 1978, era di affiancare alla competenza la cassa e collegare quest'ultima alla gestione effettiva delle grandezze finanziarie e monetarie macroeconomiche: questo deve rimanere l'obiettivo, data l'infelice esperienza del tipo di cassa che si è determinato in questi decenni. Lo stesso parere unanime che la Commissione espresse nello scorso dicembre sulla bozza del decreto di sperimentazione del passaggio al sistema di cassa sottolineava gli inconvenienti del sistema della legge 196 al riguardo e affermava la piena disponibilità a ripensare la materia. Un altro problema certamente minore da affrontare è individuare la data di presentazione nonché i nuovi contenuti della Relazione generale della situazione economica del paese: la soluzione può consistere nel fatto che l'apposita Commissione termini i propri lavori entro due mesi e che per quest'anno il termine possa essere fissato al 30 settembre, come prevede il decreto-legge cosiddetto "proroga termini", fermo rimanendo che a regime esso può rimanere al 30 aprile. In definitiva, sia pure sotto l'incalzare degli stimoli provenienti dall'Europa, si sono colti tre obiettivi di fondo. Anzitutto, si è allungato e irrobustito il criterio della programmazione a medio termine, in secondo luogo si sono previsti istituti che sostanziano un maggior coinvolgimento del Parlamento nella definizione di questi obiettivi e in terzo luogo si è stabilito un collegamento tra le politiche congiunturali e di coordinamento macroeconomico da un lato e dall'altro la politica delle riforme. Il tutto con un coinvolgimento delle Amministrazioni pubbliche non statali. Con questa legge l'Italia è uno dei paesi che ha modificato più velocemente le proprie normative contabili per tener conto delle decisioni europee, il che

contribuisce a dare credibilità, al di là dei contenuti, alla gestione della finanza pubblica italiana: alla Camera il consenso è stato unanime non solo sui contenuti, ma anche sulla approvazione in tempi brevi del disegno di legge. L'augurio è che al Senato prevalga lo stesso orientamento.

Si apre la discussione generale.

Il senatore **MORANDO** (PD) fa presente che la Commissione si trova di fronte a due scelte possibili: decidere di limitarsi a modifiche formali della decisione di bilancio, oppure introdurre strumenti innovativi più confacenti alle sfide ambiziose dell'Unione europea. A tal riguardo, fa presente che il 24 e 25 marzo, in sede europea, verranno adottati nuovi strumenti di coordinamento delle politiche economiche e di finanza pubblica. I temi sono in larga misura già noti: il debito pubblico diventerà un parametro equiparato a quello del *deficit* nelle regole europee, sarà richiesta una maggiore disciplina fiscale in termini sia di azioni preventive che correttive. In tale quadro, appare poco ragionevole non tener conto degli orientamenti che i *leader* di Francia e Germania hanno reso pubblici dopo il Consiglio europeo del 4 febbraio scorso. In quella sede sono emersi alcuni orientamenti rispetto ai quali, in taluni casi, il Paese ha già approntato le giuste misure, in altri casi, le sfide devono essere ancora raccolte. Il primo orientamento emerso in quella sede è relativo all'abolizione del sistema di indicizzazione dei salari, aspetto sul quale l'Italia ha già fatto la sua parte. In merito al secondo punto, ossia il mutuo riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali per incentivare la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Europa, l'Italia registra un grave ritardo. Il Documento di economia e finanza potrebbe, in questa prospettiva, contenere le indicazioni di riforme coerenti con gli orientamenti europei. Un altro aspetto trattato è quello dell'armonizzazione dei regimi fiscali per le imprese. In merito, in Italia si pone il problema dell'IRAP che non trova applicazione diffusa negli altri Paesi membri. L'Italia ha già fatto le riforme necessarie per quanto concerne l'adeguamento dei sistemi pensionistici all'invecchiamento della popolazione, altro aspetto fondamentale emerso nel Consiglio europeo citato. Per quanto concerne, poi, la creazione di un meccanismo di gestione nazionale delle crisi del sistema bancario, l'Italia si caratterizza per il fatto che le banche sono meno esposte ai rischi rispetto ad altri Paesi, tuttavia la situazione non è migliore dal punto di vista patrimoniale. Occorre quindi rafforzare l'attivo patrimoniale delle banche aiutandole a ridurre la leva finanziaria. Quest'ultimo aspetto è molto legato alla finanza pubblica, perché, come dimostra l'esperienza della recente crisi finanziaria, un eccesso di debito privato porta al rischio di instabilità del sistema bancario, cui si fa fronte attraverso l'intervento dello Stato. Cita infine l'ultimo orientamento concernente l'obbligo di introdurre una norma costituzionale che crei un meccanismo di allerta per il debito pubblico. Si tratta di una decisione politica che ha rilevanti riflessi tecnici. Ritiene che l'esame del disegno di legge in questione rappresenti un'occasione preziosa per introdurre nella legge di contabilità un sistema di regole coerenti con il processo europeo in corso. Ciò darebbe anche un segnale credibile di stabilità ai mercati. L'esempio della Germania può essere adottato perché presenta equilibrate soluzioni di flessibilità: consente una politica fiscale anticiclica, ma richiede più rigore nelle fasi positive del ciclo. È tecnicamente complessa la regola costituzionale tedesca, ma è stata adottata e quindi è assolutamente replicabile. Non ritiene strettamente necessario modificare sin da subito l'articolo 81 della Costituzione, ma ritiene assolutamente auspicabile che il Ministro dell'economia e delle finanze possa rivendicare nel contesto europeo il merito di aver introdotto regole che danno stabilità ai conti pubblici dell'Italia. Come emerso durante le audizioni della Banca d'Italia sulla riforma della *governance* europea del 10 dicembre scorso, un miglioramento annuale del *deficit* strutturale dello 0,5 per cento in rapporto al PIL rappresenta un vincolo molto più restrigente rispetto alla regola che la Commissione europea intende introdurre sul debito (riduzione di 5 punti percentuali in rapporto al PIL del debito). Ritiene quindi necessario - se si vuole intervenire sulla legge di contabilità da un punto di vista sostanziale - introdurre una regola sul disavanzo. Ciò determinerebbe un sacrificio concentrato nei primi anni che avrebbe però l'effetto di determinare una caduta significativa del debito. Rinviare i sacrifici al 2014 non comporta soltanto un ritardo nel cammino di disciplina fiscale, bensì l'impossibilità di raggiungere la sostenibilità dei conti pubblici. Infatti, in una condizione di incertezza politica quale quella attuale, ogni ulteriore ritardo nell'intraprendere le misure necessarie potrebbe esporre il Paese ad attacchi speculativi. Condivide l'entusiasmo del Ministro dell'economia e delle finanze per il fatto che il debito privato sia entrato come parametro nella valutazione dei fattori di equilibrio macroeconomico, tuttavia sarebbe un errore il fatto di non introdurre una regola fiscale sul disavanzo e, di conseguenza, sul debito. Il differimento al 2014 di una disciplina fiscale più rigorosa non è un'alternativa percorribile.

Il seguito dell'esame viene rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.