

SENATO DELLA REPUBBLICA

**BILANCIO (5ª)**

MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 2010

**346ª Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
AZZOLLINI

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

*La seduta inizia alle ore 15.*

**(omissis)**

*IN SEDE REFERENTE*

**(2228) Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica**

(Rinvio dell'esame)

Il presidente AZZOLLINI avverte che il Governo ha trasmesso la Nota informativa sulla manovra di consolidamento 2011-2013, con la quale è possibile verificare l'impatto macroeconomico della manovra stessa.

Il senatore MORANDO (PD) ritiene opportuno che il Servizio del bilancio acquisisca stime aggiornate sulla crescita del PIL elaborate dalla Commissione europea, dal Fondo monetario internazionale e dall'OCSE, per confrontarle con quelle contenute nella Nota testé consegnata.

Il senatore LEGNINI (PD) chiede chiarimenti da parte del Governo sul Fondo per le aree sottutilizzate (FAS), nonché sull'edilizia sanitaria. Entrambi questi settori dovrebbero infatti essere fortemente colpiti dagli effetti delle disposizioni contenute nell'articolo 1. La relazione tecnica non fornisce dati di dettaglio a tal riguardo. Inoltre, auspica che, dopo l'esame della manovra, la Commissione bilancio avvii un'indagine conoscitiva volta ad accertare gli oneri della ricostruzione dei territori colpiti dal sisma in Abruzzo. In particolare, in relazione alla proroga della sospensione dei tributi per le popolazioni colpite dal sisma, circolano stime non suffragate da dati condivisi. Auspica che il Governo, quindi, fornisca in tempi rapidi una stima degli oneri connessi alla proroga citata, stima necessaria anche per l'elaborazione di emendamenti alla manovra.

Il presidente AZZOLLINI condivide le richieste di informazioni avanzate e ritiene che esse possano essere fornite durante l'esame del provvedimento. Propone di rinviare l'esame dello stesso al fine di consentire un esame della documentazione trasmessa.

La Commissione conviene.

L'esame del provvedimento viene quindi rinviato.

MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 2010

**347ª Seduta (notturna)**

*Presidenza del Presidente*  
AZZOLLINI

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

*La seduta inizia alle ore 21,15.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(2228) Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica**  
(Esame e rinvio)

Il presidente AZZOLLINI (*PdL*), in qualità di relatore, illustra il disegno di legge in titolo ricordando che il provvedimento in esame nasce dalla esigenza di placare le pressioni crescenti dei mercati attivate dall'emergere di un significativo rischio di *default* della Grecia dando così una sorta di attuazione anticipata all'intento comune espresso in sede europea dalla Commissione finalizzata a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche del 12 maggio scorso, decisione contestuale alla creazione del meccanismo di stabilizzazione europeo. La situazione dei conti pubblici in Europa sta determinando un processo di concentrazione delle politiche economiche a livello sovranazionale. Seppure comprensibile, dati gli elevati livelli di debito di alcuni Paesi membri, tuttavia questo processo non è privo di criticità e rischia di creare alcune contraddizioni se non viene rafforzata la sovranità e la rappresentatività delle istituzioni europee. Infatti, la tendenza è quella di sottoporre le politiche economiche degli Stati nazionali al giudizio degli altri Paesi membri, anche se i piani di intervento a salvataggio dei Paesi a rischi *default* avviene ancora con prestiti garantiti dai singoli Paesi membri. Su questi aspetti occorre svolgere una attenta riflessione. Il coordinamento degli interventi di politica economica potrebbe portare alla fissazione dei principali aggregati dei bilanci nazionali (totale delle entrate, totale delle spese, quota delle spese correnti) da parte delle istituzioni europee. Questa opzione, in una formula meno vincolante, era stata già vagliata durante l'esame della riforma del bilancio approvata nel 2009, ed era stato ritenuto preferibile scegliere una opzione meno vincolante per l'Esecutivo data la variabilità dei fenomeni economici recenti. Ora la tendenza è rendere più cogenti questi strumenti di controllo della spesa con il rischio di espropriare, significativamente, la sovranità nazionale. Fa presente inoltre che, già nei primi mesi dell'anno, la crisi finanziaria ha infatti investito i titoli di debito sovrano dei paesi europei. Si è ritenuto inizialmente che le difficoltà di finanziamento incontrate dalla Grecia costituissero un fenomeno circoscritto. Purtroppo, il fenomeno non è limitato a questo solo Paese. L'esposizione reciproca dei sistemi bancari europei è stata molto rilevante determinando difficoltà nell'erogazione dei prestiti alle imprese ed ha tradotto in rischio sistemico la possibilità di insolvenza di un singolo Paese. Il debito pubblico italiano ha superato in aprile la soglia, mai raggiunta prima, dei 1.800 miliardi di euro. Ciò impone una maggiore attenzione al debito rispetto al *deficit*. La manovra di bilancio in esame, pur anticipata rispetto alle scadenze usuali, è intesa pertanto a ridurre l'incertezza per gli operatori economici e rende evidente che la politica di bilancio è al momento fermamente orientata a raggiungere gli obiettivi indicati. La manovra, che ha un impatto a regime quantificato pari a circa l'1,5 per cento del PIL, è destinata, pertanto, prevalentemente a correggere l'andamento dei saldi, riportandoli in linea con il percorso di riduzione del *deficit* tracciato nei documenti di bilancio – da ultima la RUEF del maggio scorso – dal 5,3 per cento del PIL registrato nel 2009 fino al 2,7 per cento previsto per il 2012. Rispetto all'andamento del ciclo economico, fa presente che la manovra si colloca nella fase di consolidamento della ripresa, ma bisogna tenere presente che la crisi del biennio 2008-2009 non ha ancora esaurito i suoi effetti sia sull'economia reale, sia sulla finanza pubblica. Nel complesso, l'entità della correzione è da ritenersi senz'altro adeguata a raggiungere gli obiettivi di indebitamento netto nel quadro macroeconomico delineato nella RUEF, sebbene, da più parti, sia stato sostenuto anche il rischio che potrebbero rendersi necessari ulteriori interventi in futuro, qualora si presentasse uno scenario diverso, e ancora più sfavorevole di quello assunto alla base della manovra in esame. Il Governo ritiene che la manovra non avrà un impatto recessivo sulle variabili macroeconomiche. Ciò è giustificato anche dall'effetto prociclico che l'incremento delle esportazioni - recentemente rilevato - potrà produrre sul sistema economico del Paese. Circa i suoi interventi, la manovra è basata in larga misura su riduzioni della spesa corrente oltre che su misure di contrasto all'evasione. Tale composizione degli interventi appare complessivamente appropriata, considerata in particolare la dinamica divergente che hanno registrato rispettivamente la crescita economica e la spesa corrente nell'ultimo decennio, ciò a motivo dei diversi determinanti dei due aggregati. Vi è stata certamente a questo riguardo una insufficiente capacità di intervento. La correlazione tra incremento della spesa corrente e la riduzione della crescita economica negli ultimi

anni appare evidente. Infatti, l'incremento della spesa corrente, stante i vincoli europei, ha spiazzato la spesa in conto capitale ed ha portato ad un incremento della spesa per interessi, minando le possibilità di crescita del PIL. Per la parte della spesa, la manovra sconta pertanto un aumento medio annuo della spesa primaria corrente inferiore a un punto percentuale, nel biennio 2011-2012, in termini nominali. Per raggiungere questo risultato si è resa necessaria una decisa correzione di rotta rispetto alle tendenze dell'ultimo decennio, in cui la spesa nominale è invece cresciuta in media del 4,6 per cento l'anno. Sul versante della spesa, le scelte fatte, in massima parte obbligate, corrispondono alle numerose evidenze teoriche ed empiriche che suggeriscono come le riduzioni di spesa pubblica, in particolare nei paesi con condizioni di finanza pubblica particolarmente difficili, precostituiscono le condizioni per la crescita economica. Il peso del debito pubblico impone una riduzione dei conti pubblici. Nel dettaglio, per più del 70 per cento, gli interventi sono rappresentati da riduzioni lineari nelle spese dei ministeri o da riduzioni dei trasferimenti a Regioni ed enti locali.

Se, per un verso, in materia di spesa si interviene anche sulla razionalizzazione degli enti pubblici e sui cosiddetti "costi della politica", la massima parte dei risparmi di spesa opera invece attraverso il raffreddamento della dinamica di incremento, per un triennio, dei contratti nel pubblico impiego, contemplando l'erogazione della sola "vacanza contrattuale". Per comprendere meglio le decisioni prese per quanto concerne il comparto del pubblico impiego va segnalato che in questo ultimo decennio la dinamica delle retribuzioni ha visto un incremento di fatto sensibilmente superiore per la pubblica amministrazione rispetto a quello degli altri due comparti: circa il 32 per cento, a fronte del 27 per cento nell'industria e 23 per cento nei servizi di mercato. Importante è il confronto di tali incrementi complessivi con quelli della sola componente contrattuale dove, per il settore pubblico, la crescita della retribuzione di fatto supera di circa 9 punti percentuali quella contrattuale, mentre tanto nell'industria che nei servizi privati il divario è pressoché nullo. In tale direzione, una parte significativa delle misure riguarda anche la finanza decentrata, per la quale si è rilevato nel 2009 un aumento dell'ammontare dei debiti commerciali. Anche in questo caso, si interviene su di un settore che, nel suo complesso, aveva evidenziato un andamento della spesa divergente rispetto al PIL. La parte preponderante delle riduzioni di spesa incide sulle Regioni e sugli altri enti territoriali, chiamati a contribuire a regime per 8,5 miliardi di euro, cifra che rappresenta oltre il 60 per cento della riduzione prevista nella spesa dalla manovra. Completano gli interventi sulla spesa la chiusura di alcune finestre per pensioni di vecchiaia e anzianità, misura che comporta risparmi anche sul versante previdenziale, per circa un miliardo di euro, senza comunque intaccare le prestazioni già in erogazione. Sulla materia previdenziale ritiene che grazie alle riforme fatte nello scorso decennio l'Italia si trovi in una posizione migliore rispetto ad altri Paesi. Ricorda poi che di recente si sono chiuse le operazioni di rimpatrio dei capitali in Italia con l'emersione di 9,2 miliardi di euro e un gettito di 694 milioni di euro. Il 95% dei 9,2 miliardi è costituito da rimpatri in Italia. Il bilancio dell'operazione si chiude così con un recupero di attività per complessivi 104,5 miliardi di euro (il 98% dei quali costituiti da rimpatri in Italia) e un incasso per l'Erario di 5,6 miliardi di euro, con notevole sollievo per il bilancio pubblico. Sul punto vi è da dire che gli interventi di clemenza fiscale corrono sempre il rischio di abbassare la soglia di *compliance*, ma nel concreto della situazione italiana va sempre tenuto conto, senza per questo darne una giustificazione, della praticabilità amministrativa di estese azioni di contrasto in presenza di una struttura produttiva estremamente polverizzata, di elevate quote di attività irregolari e di imprese marginali. Per contro, la componente espansiva della manovra è di limitata entità e sostanzialmente concentrata sul solo anno 2011, per il quale si prevedono maggiori spese correnti per circa 2 miliardi, derivanti dall'ampliamento del fondo per la politica economica presso la Presidenza del Consiglio e 2,3 miliardi di minori entrate, derivanti principalmente da una riduzione degli acconti IRPEF, poi recuperati come maggiori entrate nel 2012 e 2013. Ci sono poi alcuni aspetti che meritano una riflessione più attenta. L'immediata esecutività dell'accertamento determina una perdita di liquidità per il sistema delle imprese, tenuto conto dell'elevata percentuale dell'accoglimento dei ricorsi e della difficoltà dell'erario di rimborsare i contribuenti. Vi sono poi molti aspetti tecnici relativi alla quantificazione, compiutamente descritti nel medesimo referto del Servizio del bilancio, al quale fa integralmente rinvio. Segnala, in particolare le questioni metodologiche relative all'articolo 2, in ordine alla insufficiente trasparenza sull'impatto della misura di taglio lineare a livello dei programmi che costituiscono l'unità di voto parlamentare e quindi dovrebbero essere compiutamente conosciuti in questa sede. A livello generale constata come l'esposizione dei dati e dei metodi utilizzati per la relazione tecnica, nonostante quanto espressamente prescritto dall'articolo 17, comma 3, della nuova legge di contabilità, sia ancora perfettibile. Si tratta di un aspetto, purtroppo non l'unico, che mostra come non sia compiutamente attuato il percorso previsto dalla riforma della nuova legge di contabilità. In ordine ai suoi effetti sul quadro macroeconomico, i dati congiunturali più recenti sembrano confermare le previsioni del Governo anche se la Banca d'Italia ha paventato un effetto recessivo

connesso all'inevitabile raffreddamento della domanda di consumi. Nell'immediato si è pertanto battuta una via necessitata. Le manovre di contenimento dei *deficit* pubblici contribuiscono infatti alla stabilizzazione dei mercati finanziari e valutari, e quindi determinano condizioni più favorevoli per gli investimenti; la componente della domanda ha inciso in misura maggiore sulla caduta del PIL del 2009, sottraendo 2,3 punti percentuali alla crescita per l'insieme dell'area dell'euro, 2,5 punti in Italia e ben 4,4 in Spagna. Il problema cruciale per il Paese è la bassa produttività totale dei fattori. E' prevedibile che effetti compensativi possano verificarsi per effetto del rafforzamento della fiducia sulla sostenibilità dei conti e del controllo della spesa. Essi si tradurranno in un più ordinato comportamento dei mercati, i cui benefici effetti si rifletteranno anche sul rafforzamento della crescita. Messa in ordine la politica pubblica, la sfida sta nell'impostare, in un secondo momento, il più presto possibile, una seconda fase della manovra di politica economica e finanziaria verificando le strade attraverso le quali la finanza pubblica può aiutare la politica industriale.

In generale, segnala il tema della costruzione di una autentica *governance* politica ed economica europea. Affinché l'Italia possa governare tali processi con la stessa autorevolezza dei grandi Paesi europei, deve prima di tutto risanare i conti pubblici, seguendo l'esempio della Germania che ha modificato la Costituzione per imporre un vincolo di pareggio del bilancio e effettuando riforme strutturali sul debito. L'impressione è che non vi sia bisogno di intervenire in modo radicale sul patto di stabilità e crescita ma che sia sufficiente, a tale riguardo, una nuova lettura, accentuando il carattere preventivo delle relative misure. Ciò potrebbe consentire di non dover ricorrere alla soluzione pure intrapresa all'estero, della imposizione di vincoli costituzionali ai *deficit* di bilancio. Sul piano interno, fa presente che occorre affrontare il tema, mai sufficientemente discusso rispetto alla sua urgenza, delle riforme strutturali.

Come è noto, vi è un dibattito sul tema della libertà di impresa, di recente tornato alla ribalta, vi sono ampi margini per incrementare la garanzia di spazi minimi di concorrenza, anche grazie allo strumento della legge annuale a ciò deputata, vi sono spazi per una maggiore semplificazione burocratica, a favore delle imprese. A tal riguardo, non ritiene che l'elenco clienti e fornitori porti ad una efficace lotta all'evasione. Un altro tema centrale è quello del Mezzogiorno, area del Paese che presenta le maggiori potenzialità di crescita della produttività. Al riguardo ricorda che nel Sud d'Italia, più che altrove, incide sul potenziale di crescita la difficoltà di fare impresa tenuto anche conto che le modalità di gestione e fornitura dei servizi pubblici spesso non agevolano l'attività imprenditoriale. La quantità di oneri amministrativi è eccessiva e occorre trovare soluzioni efficienti. Gli studi in materia evidenziano che nel Mezzogiorno gli oneri amministrativi e burocratici necessari all'avviamento e allo svolgimento dell'attività di impresa, misurati in termini di tempi e costi, sono generalmente più elevati. Fa presente che in ordine a questo problema la manovra dedica in particolare gli articoli 41, 42 e 43 in materia di azzeramento degli adempimenti burocratici nel mezzogiorno e di attivazione della fiscalità di vantaggio, anche se in relazione a questa ultima misura va ricordato che dovranno essere le regioni stesse, alla luce degli indirizzi comunitari, ad individuare le risorse cui farvi fronte.

A tale proposito, ritiene sia lecito chiedersi se si tratti di misure sufficienti a raggiungere l'obiettivo, tenuto altresì conto, ai sensi dell'articolo 2, dell'effetto della riduzione, pari a circa 2,4 miliardi di euro nel triennio, operata sulla missione 28, sviluppo e riequilibrio territoriale. Occorre comunque ricordare che tuttora le regioni del Mezzogiorno non riescono a spendere tutti i fondi comunitari. Pertanto le critiche ai tagli operati dal Governo dovrebbero tener conto dell'inefficiente impiego delle risorse in questione. Vi sono dunque molti aspetti di questa manovra che sono suscettibili di essere migliorati ed emendati nel prosieguo del lavoro. Peraltro, il Consiglio dei Ministri dello scorso 10 giugno ha discusso ed approvato la presentazione di emendamenti da presentare in sede di conversione. Il Governo prende atto del monito all'Italia, espresso in sede europea, ad accelerare l'equiparazione dell'età pensionabile per uomini e donne e dispone che ciò avvenga dal 1° gennaio 2012. Nella misura in cui sarà possibile emendare dunque il testo, ritiene però che le condizioni di contesto descritte in premessa non consentano di agire sui saldi differenziali, al di là del valore formale ad essi associati dal Governo, ma semmai, di migliorarli. Conclude auspicando che il dibattito si possa concentrare sul merito delle questioni e non sulla contrapposizione tra diverse filosofie di approccio al problema che dobbiamo affrontare: riportare l'Italia su di un sentiero di crescita sana e stabile e senza aggravare i conti pubblici.

Il seguito dell'esame viene rinviato.

*La seduta termina alle ore 22,15.*