

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
VI Commissione permanente (Finanze)

Mercoledì 27 ottobre 2010

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011). C. 3778 Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. C. 3779 Governo.

Tabella n. 1: Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013.

RELAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione, esaminata, per le parti di competenza, la Tabella n. 1, stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2011, del disegno di legge C. 3779, recante «Bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013», e le connesse parti del disegno di legge C. 3778, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011)»; rilevato come l'esame dei documenti di bilancio relativi al triennio 2011-2013 sia il primo ad avere luogo successivamente all'entrata in vigore della legge n. 196 del 2009, che ha realizzato una complessiva riforma della disciplina in materia di contabilità e di finanza pubblica ed ha abrogato la normativa previgente contenuta nella legge n. 468 del 1978; rilevato, in particolare, come la predetta riforma abbia notevolmente alleggerito il contenuto della manovra di fine anno, segnatamente prevedendo che la legge di stabilità non possa contenere norme finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia (secondo quanto già previsto in via sperimentale per le ultime due leggi finanziarie), ed attribuendo pertanto a tale atto legislativo il compito, che caratterizzava originariamente anche la legge finanziaria, di definire i saldi di finanza pubblica, di variare aliquote, detrazioni e scaglioni, di effettuare le regolazioni di carattere quantitativo previste da singoli provvedimenti, di quantificare le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, di operare aumenti di entrata o riduzioni di spesa, di disporre misure correttive degli effetti finanziari delle leggi, nonché di garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno e del Patto di convergenza; evidenziato come la legge n. 196 del 2009 abbia inciso sull'articolazione del bilancio, anche attraverso una riclassificazione delle entrate per ricorrenza e per tipologia dell'entrata, nonché spostando l'unità di voto parlamentare al livello delle tipologie di entrate, passando cioè ad un livello di aggregazione superiore rispetto a quello dell'unità previsionale di base in precedenza previsto; rilevato inoltre come la predetta riforma abbia realizzato la compiuta triennializzazione della struttura di bilancio, in quanto le previsioni, sia di entrata sia di spesa, contenute nelle singole unità di voto, si riferiscono a tutte le annualità comprese nel triennio considerato; evidenziato come il disegno di legge stabilità 2011 non produca effetti correttivi sui saldi di finanza pubblica, dal momento che la manovra per il triennio 2011-2013 è già stata effettuata con il decreto - legge n. 78 del 2010, il quale ha anticipato la correzione dei saldi, al fine di assicurare preventivamente il rispetto degli obiettivi programmatici già fissati in sede di aggiornamento del Patto di stabilità e crescita europeo; sottolineato, sotto il profilo macroeconomico, come i segnali di ripresa evidenziatisi soprattutto nella prima parte dell'anno non consentano ancora di considerare definitivamente superata la crisi in

cui si trovano tutte le economie dei Paesi avanzati, e come sia pertanto necessario concentrare gli sforzi sui temi del sostegno dello sviluppo;

evidenziato come le previsioni relative ai principali saldi di finanza pubblica del bilancio confermino gli ottimi risultati conseguiti dal Governo nella sua azione di stabilizzazione della finanza pubblica, che ha ottenuto il pieno consenso degli organismi dell'Unione europea;

rilevato, a tale riguardo, come le previsioni relative al 2011, registrino una riduzione del saldo netto da finanziare rispetto all'assestamento per il 2010, determinata da una riduzione delle spese finali e da un incremento delle entrate finali;

segnalato, in particolare, come, nonostante il difficile quadro economico, che sta certamente incidendo in modo molto negativo sull'andamento del gettito, le entrate tributarie dovrebbero registrare, nel 2011, un incremento pari ad oltre 4 miliardi di euro;

rilevato, in dettaglio, come, a fronte di una riduzione del gettito dell'IRES, delle imposte sostitutive e delle imposte sulla produzione e sui consumi, si preveda, per il 2011, un netto incremento del gettito dell'IVA, una crescita del gettito IRE e delle imposte e tasse sugli affari, nonché un lieve incremento delle entrate derivanti dai comparti dei monopoli e dei giochi;

rilevato come l'articolato del disegno di legge di stabilità, il quale si compone di un solo articolo, non contenga disposizioni rilevanti per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze;

segnalata l'esigenza di proseguire speditamente lungo il percorso, recentemente avviato dal Governo, per la riforma del sistema fiscale, puntando innanzitutto al triplice obiettivo di ridurre la pressione fiscale sulle imprese, in particolare di piccole e medie dimensioni, sulle famiglie e sul lavoro dipendente, di rafforzare ulteriormente gli strumenti di lotta all'evasione fiscale, e di realizzare una radicale semplificazione del sistema tributario, rendendo più chiaro il quadro normativo in materia e riducendo in tal modo gli oneri gravanti sui contribuenti e sugli intermediari;

rilevato come il Governo si appresti, nel quadro dell'attuazione della delega sul federalismo fiscale, a modificare il regime tributario delle locazioni, introducendo, nello schema di decreto legislativo relativo al federalismo municipale, un meccanismo di imposizione forfetaria a fini IRPEF, con aliquota del 20 per cento, sui redditi da locazione relativi a contratti concernenti immobili adibiti ad abitazione, riprendendo in tal modo il contenuto di una serie di proposte di legge di origine parlamentare all'esame della Commissione Finanze;

rilevata l'opportunità di apportare correttivi alla normativa sui rimborsi IVA, al fine di venire incontro alle esigenze delle numerose imprese italiane che, alla luce delle modifiche recentemente intervenute nella disciplina IVA relativa alla territorialità delle operazioni imponibili a seguito del recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva 2008/8/CE, operato dal decreto legislativo n. 18 del 2010, hanno visto significativamente ridursi la possibilità di compensare l'imposta assolta sugli acquisti, e sono ora costrette a recuperare tali crediti d'imposta attraverso il meccanismo dei rimborsi, con conseguenti, gravosi oneri finanziari a loro carico;

sottolineato come l'indispensabile riassetto del sistema della riscossione coattiva dei tributi, il quale ha comportato un radicale miglioramento nei risultati di tale attività di riscossione, debba essere completato introducendo in tale ambito alcuni ulteriori elementi di flessibilità, tali da consentire agli agenti della riscossione, in presenza di condizioni oggettive ed in un quadro di garanzia degli interessi erariali, di tenere conto delle difficoltà che alcuni contribuenti ed imprese incontrano ad onorare i propri debiti tributari a causa della recessione economica in atto;

evidenziata inoltre l'opportunità di introdurre misure volte ad eliminare i dubbi interpretativi insorti in merito alla disciplina relativa al credito d'imposta in favore dei nuovi investimenti in aree svantaggiate prevista dall'articolo 8 della legge n. 388 del 2000, in particolare al fine di chiarire che tale agevolazione si applica a tutte le acquisizioni di beni strumentali nuovi, anche se realizzati su beni in locazione, laddove i contraenti del contratto di locazione o di affitto siano riconducibili allo stesso soggetto economico,

DELIBERA DI RIFERIRE FAVOREVOLMENTE

con le seguenti osservazioni:

- a)* si sottolinea l'esigenza che la necessaria azione di contrasto all'evasione fiscale, perseguita con determinazione dal Governo, sia realizzata evitando di concentrare gli accertamenti e le verifiche fiscali solo sulle imprese di piccole dimensioni, anche in quanto l'effettuazione di tali verifiche determina oneri particolarmente gravosi sui piccoli imprenditori, assicurando inoltre un'equilibrata distribuzione sul territorio nazionale delle attività di accertamento, tenendo conto a tal fine del fatto che in alcune aree il fenomeno del sommerso presenta dimensioni particolarmente rilevanti;
- b)* si rileva l'opportunità di apportare ulteriori correttivi alla disciplina sulla riscossione coattiva dei tributi, al fine di non penalizzare quelle famiglie ed imprese che, a causa dell'attuale crisi economica, si trovano in condizioni di oggettiva difficoltà ad adempiere ai propri obblighi tributari;
- c)* si evidenzia l'opportunità di intervenire sulla disciplina relativa ai rimborsi IVA, in particolare al fine di evitare che le modifiche apportate alla disciplina sulla territorialità delle operazioni imponibili determinino conseguenze finanziarie negative per molte imprese italiane, che hanno visto ridursi la possibilità di compensare, in sede di versamenti intrannuali, l'imposta assolta sugli acquisti, e sono ora costrette a recuperare tali crediti d'imposta in tempi molto più lunghi, attraverso il meccanismo dei rimborsi;
- d)* si segnala l'opportunità di rivedere la normativa di cui all'articolo 25 del decreto - legge n. 78 del 2010, che prevede l'applicazione, da parte delle banche e di Poste Italiane, della ritenuta d'acconto del 10 per cento sui bonifici disposti in favore delle imprese artigiane nell'ambito di interventi di ristrutturazione edilizia o di interventi per la qualificazione energetica degli edifici, per i quali spetta la detrazione dall'IRPEF, al fine di evitare di anticipare il prelievo tributario su tali somme, consentendo quindi alle stesse imprese artigiane, che in molti casi si trovano in una condizione di difficoltà finanziaria, di disporre di maggiori disponibilità di cassa;
- e)* si segnala l'opportunità di procedere al monitoraggio sull'andamento del gettito delle imposte sulla produzione e sui consumi, segnatamente per quanto riguarda l'andamento dell'accisa sui tabacchi, in considerazione del fatto che un incremento della tassazione su tali prodotti potrebbe avere effetti depressivi indotti sulla produzione e sulla domanda, determinando quindi indirettamente, per questa via, una flessione delle entrate.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011). C. 3778 Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. C. 3779 Governo.

Tabella n. 1: Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013.

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

RELAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione,

esaminate, per le parti di competenza, la Tabella n. 2, stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2011, del disegno di legge C. 3779, recante «Bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013», e le connesse parti del disegno di legge C. 3778, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011)»;

sottolineato come la sostituzione della legge finanziaria con la legge di stabilità e lo snellimento del contenuto proprio di tale strumento legislativo confermino la valorizzazione del contenuto decisionale del bilancio dello Stato che già aveva caratterizzato, solo in via sperimentale, i precedenti due anni della Legislatura;

evidenziato inoltre come la legge n. 196 del 2009 abbia modificato l'articolazione del bilancio, anche per quanto riguarda la riclassificazione delle spese dei Ministeri, che risultano ora ordinate per missioni e programmi, individuando nel programma di spesa l'unità di voto sul quale concentrare l'esame parlamentare;

evidenziato come le previsioni del bilancio a legislazione vigente per il 2011 registrino una riduzione del saldo netto da finanziare rispetto all'assestamento per il 2010, nella misura di 15.103 milioni di euro, derivante da una riduzione delle spese finali di 11.601 milioni di euro, che riguarda soprattutto le spese in conto capitale, e da un incremento delle entrate finali di 3.502 milioni di euro;

rilevato come il valore del risparmio pubblico indicato dal bilancio a legislazione vigente per il 2011 registri, rispetto ai dati assestati per il 2010, un miglioramento di oltre 8 miliardi di euro; considerato inoltre come sul processo di formazione del disegno di legge di bilancio per il 2011 abbia inciso, anche sotto il profilo della spesa, la disciplina introdotta dall'articolo 2 del decreto - legge n. 78 del 2010, il quale ha disposto, a decorrere dal 2011, la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di ciascun Ministero;

sottolineato come, anche attraverso le misure di contenimento della spesa adottate nel corso della Legislatura, segnatamente mediante quelle contenute nel predetto decreto - legge n. 78 del 2010, il Governo abbia dimostrato la volontà concreta di incidere su alcuni settori della spesa che si ritenevano finora praticamente incompressibili, quali le spese di personale e quelle relative ai costi della politica, evidenziando in tal modo la capacità di portare a compimento quel processo di ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse pubbliche che costituisce una delle condizioni imprescindibili per dedicare maggiori risorse al rilancio del tessuto economico del Paese; rilevata, a tale riguardo, l'esigenza di assicurare il pieno coinvolgimento delle regioni e degli enti locali in un più corretto e razionale utilizzo delle risorse pubbliche, anche attraverso il completamento della riforma in senso federalista della finanza degli enti locali, segnatamente attraverso la convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, nonché

mediante la convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, prevista dall'articolo 18 della legge n. 42 del 2009;
evidenziata, in tale contesto, l'opportunità che la disciplina del Patto di stabilità interno consideri in misura maggiore il comportamento finanziario complessivamente tenuto dai singoli comuni;
rilevato come, nell'ambito del centro di responsabilità «Dipartimento delle finanze», si preveda una riduzione delle risorse destinate alle Agenzie fiscali pari a circa 600 milioni per l'Agenzia delle entrate, a 22,7 milioni per l'Agenzia del demanio, a 84 milioni per l'Agenzia del territorio e a 108 milioni per l'Agenzia delle dogane, a fronte della quale si dispone un incremento di 50 milioni degli stanziamenti per i Centri di assistenza fiscali (CAF);
segnalato altresì come, nell'ambito del Programma «Rapporti con le confessioni religiose» si preveda un incremento dello stanziamento relativo ai contributi da versare alle confessioni religiose a valere sulla quota dell'otto per mille IRPEF, che passa da 1.087,4 milioni a 1.108,7 milioni in ciascuno degli anni dal 2011 al 2013;
sottolineato, con riferimento alla Tabella E, relativa agli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali, allegata al disegno di legge di stabilità, come siano stati confermati gli stanziamenti destinati a finanziare, rispettivamente, il credito d'imposta per spese di ricerca ed innovazione, il credito d'imposta per favorire la crescita delle aggregazioni professionali, ed il credito d'imposta per l'installazione di apparecchi di video-sorveglianza in favore delle piccole e medie imprese commerciali di vendita al dettaglio e all'ingrosso e di quelle di somministrazione di alimenti e bevande;
rilevato, sempre con riferimento al contenuto della medesima Tabella E, come si disponga il rifinanziamento del credito d'imposta per le spese sostenute dai rivenditori di generi di monopolio per l'acquisizione e l'installazione di impianti ed attrezzature di sicurezza, nonché del credito d'imposta per i costi sostenuti in relazione ad attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo;
evidenziata l'esigenza di favorire un'adeguata disponibilità di credito per il sistema produttivo nazionale, soprattutto per le piccole e medie imprese e per le famiglie, in particolare valutando attentamente gli effetti dell'entrata in vigore del nuovo Accordo di «Basilea 3» sui requisiti patrimoniali delle banche, al fine di evitare che le misure in esso contenute possano indurre gli istituti di credito, segnatamente quelli di piccole e medie dimensioni, a ridurre la quantità di finanziamenti erogati,

DELIBERA DI RIFERIRE FAVOREVOLMENTE

con le seguenti osservazioni:

- a) si segnala l'opportunità di perfezionare la disciplina del Patto di stabilità interno, al fine di tenere maggiormente conto del complessivo comportamento finanziario dei comuni, introducendo meccanismi volti a privilegiare quegli enti che abbiano mantenuto nel tempo un profilo di gestione finanziaria virtuosa;
- b) si rileva l'opportunità di monitorare l'andamento dei tassi e delle commissioni praticati dalle banche alla clientela nell'ambito dei rapporti di finanziamento, al fine di evitare che l'inasprimento delle condizioni praticate, in particolare nei confronti delle piccole e medie imprese, costituisca un ostacolo insormontabile all'accesso al credito da parte del nucleo fondamentale del tessuto produttivo nazionale.