

XVI LEGISLATURA - CAMERA DEI DEPUTATI
Martedì 23 ottobre 2012
Commissione Bilancio, tesoro e programmazione (V)

Mercoledì 24 ottobre 2012. — Presidenza del presidente [Giancarlo GIORGETTI](#). — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Gianfranco Polillo.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013). C. 5534-bis Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015. C. 5535 Governo.

(Esame congiunto e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti in oggetto.

[Amedeo CICCANTI](#) (UdCpTP), *relatore per il disegno di legge di bilancio*, rileva che il disegno di legge di bilancio presentato quest'anno dal Governo da legge formale ha assunto marcate connotazioni di legge sostanziale, presentano novità che lo avvicinano sempre più a uno strumento di programmazione economico-finanziaria, piuttosto che a un mero documento che fotografa la legislazione vigente. Prima di illustrarne il contenuto in termini contabili, ritiene quindi utile evidenziare come, alla luce delle norme in materia di flessibilità introdotte nella nuova legge di contabilità e da altre recenti modifiche legislative, il disegno di legge di bilancio non appaia più come una legge meramente formale, atteso che non si limita a registrare i fattori legislativi di spesa, ma incide direttamente su di essi attraverso rimodulazioni delle dotazioni finanziarie attivabili anche tra le missioni del medesimo stato di previsione. In proposito, ricorda che alla norma ordinaria di flessibilità di cui all'articolo 23 della legge di contabilità – che prevede la possibilità, con il disegno di legge di bilancio, di effettuare, per motivate esigenze, rimodulazioni compensative delle dotazioni finanziarie, relative anche ai fattori legislativi, all'interno di un programma o tra programmi di una medesima missione di spesa – si sono affiancati ulteriori interventi normativi che hanno esteso le potenzialità della legge di bilancio quale strumento idoneo a realizzare scelte allocative in precedenza riservate alla legge finanziaria, e che hanno altresì previsto un ampliamento della discrezionalità amministrativa del Governo, con la possibilità per quest'ultimo di incidere con strumenti non legislativi sugli stanziamenti determinati con la legge di bilancio. Rileva che, in particolare, operano in questa direzione le norme di flessibilità introdotte, in deroga alla disciplina generale, dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, il quale, a fronte delle consistenti riduzioni delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di competenza dei vari Ministeri ivi realizzate, ha previsto, all'articolo 2, che per il triennio 2011-2013 con il disegno di legge di bilancio possano essere rimodulate, per « motivate esigenze », le dotazioni finanziarie « tra le missioni » di ciascuno « stato di previsione della spesa », laddove il predetto articolo 23 della legge di contabilità riconosce tale facoltà solo nell'ambito di un singolo programma o fra programmi della stessa missione. Evidenzia che tale facoltà può essere esercitata esclusivamente con riferimento alle spese rimodulabili, ossia riconducibili a quelle disposte da fattori legislativi e di adeguamento al fabbisogno e in ogni caso nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e con il divieto di utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. Ricorda che questa rilevante deroga alla disciplina generale l'articolo 6, comma 15, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ne ha aggiunta un'altra, con specifico riferimento alle somme stanziare nel bilancio dello Stato relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, consentendo la reiscrizione degli stanziamenti di tali spese, totalmente non impegnate entro l'anno, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale dell'autorizzazione medesima. Tale possibilità – esclusa per le autorizzazioni di spese permanenti e per i fondi da ripartire – è limitata ai soli tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio, con previsione che qualora nei suddetti tre anni le somme non

risultino impegnate, l'autorizzazione è finanziata. Sempre con riferimento alle autorizzazioni di spesa pluriennale, fa presente che il successivo comma 16 ha previsto, via sperimentale per il triennio 2013-2015, la possibilità di rimodulare, con legge di bilancio, gli stanziamenti di competenza negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale, nel rispetto del limite complessivo della spesa autorizzata, per adeguarli alle corrispondenti autorizzazioni di cassa determinate in relazione al piano finanziario dei pagamenti programmati, predisposto, anch'esso in via sperimentale, dal responsabile della gestione. Osserva che, tale misura di flessibilità è strettamente correlata alla disposizione di cui all'articolo 6, commi 10 e 12, del decreto-legge n. 95 del 2012, che impone ai dirigenti responsabili della gestione, in via sperimentale per il triennio 2013-2015, l'obbligo di predisposizione di un piano finanziario dei pagamenti in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza, relativamente alle spese per somministrazioni, forniture e appalti. Sottolinea che tale novità, senz'altro condivisibili anche alla luce dei cronici ritardi dei pagamenti della PA, sono dirette ad avvicinare la fase contabile dell'impegno a quella del pagamento e dunque ad allineare i pagamenti rispetto all'assunzione degli impegni. Ricorda, infine, che i margini di flessibilità del bilancio, utilizzabili in questo caso nel corso della gestione, sono stati ulteriormente ampliati – rispetto a quelli consentiti ai sensi dell'articolo 33 della legge di contabilità – con il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, che permette alle Amministrazioni centrali, limitatamente al quinquennio 2012-2016, maggiori spazi di manovra per il conseguimento degli obiettivi di progressiva riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL, fissati al comma 01 dell'articolo 1 del decreto-legge. Tali norme – che si sarebbero dovute applicare sulla base delle risultanze di un programma di revisione integrale della spesa pubblica che non è stato tuttavia presentato entro il termine del 30 settembre scorso – in linea teorica prevedono addirittura la possibilità, entro certi limiti e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, di rimodulare, con atto amministrativo, le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione dei Ministeri con riferimento a tutte le spese, comprese, dunque, le spese obbligatorie non rimodulabili. Dall'insieme delle disposizioni citate ritiene evidente come sia un corso una sorta di «mutazione genetica» del bilancio dello Stato, sia sotto il profilo delle potenziali allocative dello strumento, sia sotto il profilo della elasticità gestionale. Rileva come di ciò si tragga peraltro conferma nella nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione prevista dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, recante l'introduzione del principio del pareggio di bilancio – che entrerà in vigore il 1° gennaio 2014 –, la quale non ripropone – non a caso – il terzo comma del vigente articolo 81 della Costituzione, il quale dispone che con il bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese, superando in tal modo la natura formale della legge di bilancio, che potrà quindi comportare anche modifiche all'ordinamento. Evidenzia che, in connessione con tale modifica, il sesto comma dell'articolo 81, come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, e l'articolo 5, comma 2, lettera a), della medesima legge costituzionale demandano quindi alla legge da approvare a maggioranza assoluta entro il mese febbraio 2013 l'individuazione del contenuto della legge di bilancio. Sottolinea quindi come sarà compito del Parlamento ridefinire a breve il contenuto proprio della legge di bilancio, avendo a mente che l'architettura del nuovo sistema dovrà in ogni caso coniugare le esigenze di flessibilità con il principio del «diritto al bilancio» del Parlamento – nel senso che ciò che votano le Camere non potrà essere integralmente «modificato» da un successivo atto amministrativo dell'Esecutivo – e dovrà inoltre assicurare un'assoluta trasparenza e leggibilità dei dati di bilancio, cosa che non sempre risulta agevole laddove insistano ripetute rimodulazioni delle dotazioni di bilancio. Inoltre, rileva che la configurazione del contenuto del disegno di legge di bilancio dovrà risultare funzionale ad operare, attraverso di esso, anche nella direzione della revisione e riqualificazione della spesa, dovendosi proseguire sulla strada della razionalizzazione dei programmi di spesa – oggetto di votazione parlamentare –, operando al contempo sulle autorizzazioni legislative di spesa ad essi sottostanti, al fine di riordinarle e pervenire, attraverso un'azione di sistematica revisione normativa, a «leggi di programma». Rileva come, si tratta in particolare di operare una razionalizzazione» delle migliaia di autorizzazioni legislative di spesa presenti nell'ordinamento, al fine di razionalizzarle e accorparle secondo finalità stabilite dai singoli

programmi, ai quali andranno associato nuovi «indicatori di risultato», che non si limitino a evidenziarne solo i profili finanziari, ma approfondiscano anche gli aspetti di carattere qualitativo in termini di impatto dell'azione pubblica sulla collettività (*outcome*) e di prodotti o servizi finali dell'azione dello Stato (*output*).

In riferimento al contenuto della legge, ricorda che il disegno di legge di bilancio in esame include gli effetti finanziari delle misure adottate nel corso di questi ultimi anni, comprese le misure in materia di *spending review* determinate con il citato decreto-legge n. 95 del 2012, fatta eccezione tuttavia per le riduzioni di spesa dei Ministeri previste dall'articolo 7, comma 12 – pari a 1.777,3 milioni di euro nel 2013, 1.574,5 milioni nel 2014 e a 1.649,5 milioni di euro nel 2015 – che verranno invece disposte con la legge di stabilità e recepite in bilancio con l'apposita nota di variazioni ed include, inoltre, le rimodulazioni proposte dalle Amministrazioni sulla base dei predetti criteri di flessibilità previsti dalla normativa contabile. Quanto alla struttura contabile, osserva che il disegno di legge presenta ulteriori affinamenti rispetto a quella dell'esercizio precedente. In particolare, mentre vengono confermate le 34 missioni, sono aumentati da 172 a 174 i programmi di spesa che costituiscono le unità di voto parlamentare. In aumento risulta altresì il numero delle missioni di spesa condivise tra più amministrazioni, 21 anziché 20, mentre è confermato il numero dei programmi condivisi tra Ministeri, pari a 4. Rileva che, in particolare, il disegno di legge presenta i seguenti nuovi programmi: «Giustizia tributaria», a seguito del passaggio delle commissioni tributarie transitate, nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, dal Dipartimento delle finanze al Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi; «Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio», istituito per ricomprendere le attività delle Ragionerie territoriali in precedenza gestite dal Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi; «Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali», istituito in seguito alla soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e al passaggio delle relative competenze e del personale al Ministero dell'interno. Osserva che è invece soppresso il programma «Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche», a seguito della riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (decreto del Presidente della Repubblica n. 41 del 2012). Rileva che, nel complesso, il disegno di legge è coerente con lo scenario macroeconomico illustrato nella Nota di aggiornamento del DEF e si colloca in un percorso di aggiustamento dei conti pubblici che com'è noto nonostante l'acuirsi della crisi ci condurrà, già dal prossimo anno, al pareggio strutturale di bilancio.

Quanto al contenuto, in virtù della sopra richiamata disciplina in materia di flessibilità, fa presente che il disegno di legge propone rimodulazioni di spese predeterminate per legge, ai sensi dell'articolo 23 della legge di contabilità e dell'articolo 2 del decreto-legge n. 78 del 2010; quantifica, in base all'articolo 52, comma 1, della legge di contabilità, gli stanziamenti destinati al funzionamento degli enti pubblici aventi natura obbligatoria, precedentemente determinati dalla Tabella C della legge finanziaria, propone rimodulazioni nel tempo degli stanziamenti di competenza delle leggi pluriennali di spesa, fermo restandone l'ammontare complessivo, ai sensi dell'articolo 6, comma 16, del decreto-legge n. 95 del 2012. Per quanto concerne la componente rimodulabile riconducibile al fattore legislativo, rileva che nel disegno di legge di bilancio è presente, in allegato a ciascuno stato di previsione della spesa, l'Allegato 1 «Prospetto delle autorizzazioni di spesa per programmi», che espone le autorizzazioni di spesa di ciascun Ministero che sono state rimodulate dal disegno di legge di bilancio. Precisa che, come lo scorso anno, soltanto alcuni Ministeri hanno esercitato le misure di flessibilità a valere sulle spese rimodulabili riconducibili a fattori legislativi.

Per quanto concerne il quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione a legislazione vigente per il 2013, evidenzia che il disegno di legge reca, in termini di competenza e al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, entrate finali per 516,4 miliardi euro e spese finali per 524,5 miliardi, mentre il saldo netto da finanziare risulta pari a oltre 8,1 miliardi di euro e,

in termini di cassa, è pari a 75,7 miliardi di euro. Sottolinea che la differenza rispetto al corrispondente valore in termini di competenza dipende essenzialmente dal fisiologico scostamento tra i valori degli accertamenti di entrata e i corrispondenti importi di incassi. Rileva che per il biennio 2014-2015, il disegno di legge evidenzia un progressivo miglioramento del saldo netto da finanziare, in termini di competenza, che si riduce a 3,9 miliardi nel 2014 e assume un valore positivo di oltre 6 miliardi nel 2015. Osserva che, rispetto all'assestamento per il 2012, le previsioni del bilancio a legislazione vigente per il 2013 evidenziano un peggioramento del saldo netto da finanziare, nell'importo di 11.554 milioni di euro, derivante da un aumento delle spese finali di 25.819 milioni di euro, che riguarda soprattutto le spese di parte corrente pari a 21.504 milioni, e un incremento delle entrate finali di 14.264 milioni di euro, determinato dall'andamento crescente delle entrate extratributarie pari a 14.777 milioni. Precisa che il saldo corrente a legislazione vigente per il 2013 pur evidenziando valori positivi nel triennio, manifesta una riduzione di oltre 7 miliardi nel 2013 rispetto ai dati assestati per il 2012. Ricorda che la Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio per il 2013 sottolinea come gli importi delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato, siano comprensivi degli effetti finanziari derivanti dall'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate, nonché della soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico, le cui funzioni e risorse sono state ripartite tra il Ministero delle politiche agricole e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. In particolare, evidenzia che tali operazioni hanno comportato un incremento delle entrate erariali derivante dall'acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse finanziarie che precedentemente affluivano ai bilanci dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico pari a circa 11,5 miliardi di euro per ciascun anno del triennio 2013-2015 ed un complessivo aumento delle spese, pari a circa 11,2 miliardi per ciascun anno del triennio, in relazione ai maggiori trasferimenti all'Agenzia delle dogane e dei monopoli per lo svolgimento delle funzioni trasferite dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e alle maggiori spese del Ministero delle politiche agricole per il funzionamento dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico.

Per quanto riguarda le entrate, osserva che nel disegno di legge di bilancio le previsioni aggiornate per il triennio 2013-2015 sono state elaborate, oltre che sulla base del nuovo quadro macroeconomico, anche in base agli effetti del citato decreto-legge n. 95 del 2012, il quale, in particolare, ha parzialmente neutralizzato l'aumento dell'IVA previsto dal decreto-legge n. 201 del 2011, con conseguenti minori introiti pari a circa 7 miliardi di euro per il 2013 e 10 miliardi a regime.

Per quanto concerne le entrate finali, per il 2013, rappresenta che esse sono previste pari a 516.381 milioni, in aumento rispetto al dato assestato 2012 di 14.264 milioni.

Osserva che tale incremento è determinato, come sopra rilevato, da un incremento delle entrate extra-tributarie pari a 14.777 milioni di euro, mentre le entrate tributarie ammontano a 457.122 milioni di euro, in lieve flessione rispetto al dato assestato 2012, pari a 457.700 milioni di euro.

In particolare, segnala che aumentano di 2.554 milioni le tasse e imposte sugli affari (+1,8 per cento), di 1.457 milioni le imposte sulla produzione, consumi e dogane (+4,2 per cento). Rimane stabile il gettito dai prodotti di monopolio (10.951 milioni), mentre per il settore lotto, lotterie e giochi si indica una riduzione di 2.522 milioni (-17,7 per cento), riconducibile alla diversa contabilizzazione degli utili derivanti da alcuni giochi, in conseguenza dell'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Fa presente, poi, che anche le imposte sul patrimonio e sul reddito evidenziano una flessione di 2.067 milioni di euro (-0,8 per cento).

Analizzando le principali imposte, rileva che il gettito IRPEF passa dai 188.578 milioni di euro del dato assestato 2012 a 183.820 milioni di euro nel 2013; mentre l'IRES aumenta dai 43.898 milioni di euro delle previsioni assestate 2012 a 46.493 milioni di euro nel 2013.

Il gettito IVA subisce una lieve flessione, venendo indicato in 113.249 milioni nel 2013, rispetto ai 113.986 milioni del dato assestato 2012.

Evidenzia altresì che le imposte di registro, bollo e sostitutive passano da 14.249 a 17.266 milioni di euro, mentre le accise e imposte sugli oli minerali crescono da 25.977 a 27.439 milioni di euro, e quelle su altri prodotti da 8.903 a 8.867 milioni di euro.

Da ultimo, fa presente che, rispetto al dato assestato 2012, a fronte di un gettito IRE ridotto, viene previsto per il 2013 un incremento dell'IRES, pari a 2.595 milioni di euro e delle imposte sostitutive, pari a 795 milioni di euro, mentre per l'IVA si rileva una lieve flessione di 737 milioni di euro.

Per quanto riguarda le spese finali iscritte nel bilancio di previsione per il 2013, che ammontano a complessivi 524,5 miliardi nel 2013, si prevede, rispetto all'assestato 2012, un incremento complessivo di oltre 25.819 milioni di euro, per la maggior parte imputabile a un aumento delle spese di parte corrente, pari a 21.505 milioni di euro rispetto al bilancio assestato 2012.

Fa presente che, anche rispetto al dato del bilancio 2012, le spese di parte corrente risultano aumentate, per un ammontare di oltre 17 miliardi.

In particolare, per la spesa primaria, considerata al netto degli interessi, è prevista nel 2013 una variazione in aumento di circa 18.610 milioni di euro, che porta tale comparto di spesa a oltre 392,5 miliardi di euro.

Evidenzia, poi, che anche la spesa per interessi, che manifesta un incremento nel 2013 rispetto al dato assestato 2012, di 2.896 milioni di euro, si stima un progressivo aumento nel triennio, da 89,7 miliardi di euro nel 2013 a circa 99,9 miliardi di euro nel 2015, in relazione all'andamento previsto per la massa del debito e ai tassi di interesse attesi sui mercati internazionali.

Osserva, poi, che anche la previsione di spesa in conto capitale registra, rispetto al bilancio assestato 2012, un aumento pari a 4.313 milioni di euro. Precisa che le previsioni di competenza delle spese correnti presentano, per il 2013, un incremento, rispetto al dato assestato 2012, di 21.505 milioni di euro, quale somma dell'aumento della spesa corrente primaria e della spesa per interessi. Rileva che le variazioni maggiori rispetto al dato assestato 2012 sono previste per le seguenti categorie di spesa i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, previsti nel 2013 in aumento di oltre 11,2 miliardi di euro. Evidenzia che tale incremento è pressoché interamente imputabile all'aumento dei trasferimenti statali destinati agli enti di previdenza assistenza sociale, parti a 11,7 miliardi di euro, relativi in particolare a maggiori trasferimenti all'INPDAP e all'INPS a titolo di anticipazioni di bilancio per la copertura del fabbisogno di spesa degli enti, tenuto conto degli effetti delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 201 del 2012 e nella legge di riforma del mercato del lavoro n. 92 del 2012.

Nell'ambito dei trasferimenti alle amministrazioni locali, si segnala un incremento di 3.758 milioni dei trasferimenti alle regioni (dovuto, per la gran parte, all'incremento dello stanziamento occorrente per la regolazione contabile delle quote di entrate erariali dalle province autonome di Trento e Bolzano nonché, per 550 milioni, alla costituzione del fondo per la ricostruzione delle zone dell'Emilia-Romagna colpite dal sisma di maggio 2012, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 74/2012) e una riduzione di 3.704 milioni dei trasferimenti agli enti locali (in applicazione dell'articolo 16 del decreto-legge n. 95/2012, che ha disposto il taglio del fondo sperimentale di riequilibrio di comuni e province, quale concorso delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle disposizioni in materia di IMU dettate dall'articolo 13 del decreto-legge n. 201/2012). Sottolinea che le poste correttive e compensative registrano una crescita rispetto all'assestato 2012 di 8.156 milioni, in relazione a quanto sopra illustrato, in merito all'incorporazione dell'AMMS nell'Agenzia delle dogane. Osserva quindi che gli interessi passivi sono previsti in aumento nel periodo considerato. Come precisato nella Relazione illustrativa al disegno di legge, le ipotesi assunte per le previsioni della spesa per interessi derivano dall'analisi delle tendenze in atto per la struttura del debito, dall'evoluzione dei tassi di interesse, dal fabbisogno e dalle indicazioni fornite nel DEF 2012 e nella relativa Nota di aggiornamento. Precisa che i redditi da lavoro dipendente evidenziano, invece, una flessione di 2.124 milioni, in relazione alle norme di contenimento in materia di spesa per il personale dipendente, in particolare per quanto concerne le misure limitative delle assunzioni e della crescita

dei trattamenti economici anche accessori, mentre anche i consumi intermedi sono previsti in lieve riduzione di 105 milioni rispetto al 2012.

Evidenzia che l'aumento delle spese in conto capitale per oltre 4,3 miliardi rispetto al dato assestato 2012 è ascrivibile agli investimenti fissi lordi, con un segno positivo pari a 1.568 milioni, ai contributi per investimenti a imprese, con un incremento pari a 337 milioni e agli altri pagamenti in conto capitale, previsti in aumento di 8.245 milioni di euro nel 2013. Rileva che per questi ultimi, l'incremento è principalmente ascrivibile al profilo dello stanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione, che presenta a legislazione vigente un incremento rispetto al 2012. Si segnala, tuttavia, che il disegno di legge di stabilità per il 2013, nella tabella E, prevede una rimodulazione in riduzione delle risorse del Fondo di 2.500 milioni di euro per l'anno 2013, e in aumento negli esercizi successivi. Osserva che, in particolare, quasi tutti gli altri comparti di spesa in conto capitale presentano riduzioni, segnalando la riduzione di 4.384 milioni dei contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche, che scendono da 14.843 a 10.459 milioni nel 2013, imputabile principalmente al trasferimento alla parte corrente delle risorse del Fondo per l'occupazione, ai fini di una più corretta allocazione della spesa, nonché alle minori assegnazioni alle regioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma, derivanti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione. Per quanto concerne l'analisi della spesa finale per missioni, fa presente che dal disegno di legge si evince che circa l'80 per cento della spesa complessiva dello Stato è concentrato in 7 missioni. Rispetto alle spese complessive del bilancio dello Stato per l'esercizio 2013, calcolate al netto della missione debito pubblico, segnala le missioni di spesa che risultano assorbire le maggiori risorse sono: Relazioni finanziarie con le autonomie locali (Missione 3), pari al 23 per cento, che dispone le risorse per il finanziamento dei programmi concernenti l'attuazione del federalismo fiscale e il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria; Politiche previdenziali (Missione 25), pari al 20,3 per cento, che reca i trasferimenti agli istituti di previdenza per il contributo dello Stato al pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni sociali in denaro; Istruzione scolastica (Missione 22), pari al 9,4 per cento, relativa alle risorse connesse al funzionamento del settore scolastico e dello svolgimento delle attività di insegnamento; Politiche finanziarie e di bilancio (Missione 29), pari al 9,1 per cento, che reca le risorse per il contrasto delle frodi e dei reati finanziari, nonché per i compensi ai concessionari della riscossione e i rimborsi fiscali; Diritti sociali e famiglia (Missione 24), pari al 7,2 per cento.

Osserva che il maggior incremento, in termini assoluti, rispetto all'assestato 2012, è registrato dalle seguenti Missioni: Politiche previdenziali (+8.094 milioni), che passa da 80.294 milioni nel 2012 a 88.388 milioni per l'anno 2013; la spesa di tale missione manifesta un andamento crescente in tutto il triennio considerato (93.197 milioni nel 2013 e 94.433 milioni nel 2015), in conseguenza della legge n. 92/2012 che ha riformato il mercato del lavoro e, in particolare, per la revisione degli istituti per ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione e del relativo finanziamento. Le risorse sono dovute a prestazioni, indennità e contribuzione figurativa; Politiche finanziarie e di bilancio, che reca un incremento di 9.462 milioni, passando da 30.009 milioni nel 2012 a 39.471 milioni per l'anno 2013; Sviluppo territoriale, che passa da 3.818 milioni nel 2012 a 10.317 milioni per l'anno 2013.

Tra le maggiori variazioni in diminuzione, segnala, invece, la Missione Relazioni con le autonomie territoriali, con decremento pari a (-1.398 milioni di euro), la Missione Difesa e sicurezza del territorio, con una riduzione di 1.322 milioni, e la missione Istruzione scolastica, con una diminuzione di 1.114 milioni.

Con riferimento al bilancio pluriennale programmatico, ricorda che il saldo netto da finanziare per il 2013 è fissato in un valore negativo pari a 6,6 miliardi di euro, attestandosi su un livello inferiore rispetto a quello del disegno di legge di bilancio per il 2013, pari a 8,1 miliardi di euro. Rileva che, il valore esposto nel quadro programmatico ingloba gli effetti della manovra adottata con il decreto-legge n. 95 del 2012 e integra altresì gli effetti del disegno di legge di stabilità. Segnala che il valore-obiettivo del saldo netto da finanziare indicato nel bilancio programmatico

dello Stato risulta pari al livello massimo del saldo medesimo fissato all'articolo 1, comma 1, del disegno di legge di stabilità per il 2013. Rileva che il bilancio programmatico confrontato con i dati del bilancio assestato 2012, evidenzia un incremento della spesa corrente al netto degli interessi nel 2013 e nel 2014, con un'incidenza, in termini percentuali sul PIL, che sale dal 23,9 per cento al 24,6 per cento nel 2013, mentre l'incidenza è più bassa nel 2014 pari al 24,2 per cento. Osserva che la spesa per interessi in percentuale al PIL è prevista in aumento, passando dal 5,5 per cento del 2012 al 5,7 per cento nel 2013, e un ulteriore aumento si registra nel 2014 pari al 6 per cento, mentre nel 2015 la spesa per interessi si attesterebbe al 5,9 per cento. Rileva che la spesa in conto capitale è prevista, infine, lievemente aumentare dal 2,4 per cento sul PIL nel 2012 al 2,6 per cento nel 2013, per poi scendere al 2,3 per cento nel 2014 e al 2,1 per cento nel 2015.

Da ultimo, per quanto concerne le previsioni di cassa, segnala come le stesse abbiano assunto un'importanza crescente in considerazione del fatto che il bilancio di cassa è uno strumento indispensabile per regolare i flussi di spesa anche in funzione del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Fa presente che, di recente, con il citato decreto-legge n. 95 del 2012 sono state introdotte disposizioni in materia di programmazione dei pagamenti che anticipano, in sostanza, il potenziamento del ruolo del bilancio di cassa previsto ai sensi dall'articolo 42 della legge di contabilità, rendendo la previsione di cassa uno strumento utile al fine di una efficiente e razionale gestione dei pagamenti. Precisa che il bilancio di cassa per l'anno 2013 reca, al netto di regolazioni debitorie e contabili, previsioni di incassi e pagamenti pari, rispettivamente, a 463.419 milioni e 539.157 milioni di euro. Segnala che la massa acquisibile e la massa spendibile, risultante dalla somma dei residui presunti al 31 dicembre 2012 e la previsione di competenza del bilancio per il 2013, è indicata, rispettivamente, in 781.386 milioni e in 599.687 milioni. Fa presente che i coefficienti di realizzazione espressi dal raffronto dei flussi di cassa previsti con i corrispondenti potenziali risultano pari al 59,3 per cento per le entrate finali ed al 89,9 per cento per le spese finali (rispetto al 92,7 per cento previsto lo scorso anno).

In conclusione, osserva come la necessità di potenziare la legge di bilancio come strumento di programmazione economico-finanziaria da una parte e di rendere trasparenti i processi di rimodulazione della spesa in una logica di flessibilità annuale e pluriennale dall'altra, affinché possano essere rispettati gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti nel DEF e nella Nota di aggiornamento, impone una modifica dei regolamenti parlamentari e comunque un diverso approccio parlamentare, soprattutto da parte delle commissioni di merito rispetto alla natura e agli obiettivi delle missioni e dei programmi. Precisa che si tratta di omogeneizzare le oltre 17.000 autorizzazioni di spesa esistenti affinché siano inserite nei rispettivi programmi di spesa con finalità programmatiche e secondo gli obiettivi del Programma nazionale delle riforme e al Programma di stabilità, al fine di innestarli in modo coerente con la strategia della Commissione europea nell'ambito del processo del «Semestre europeo». Sottolinea che questo scenario va tenuto ben presente soprattutto se si tiene conto dei vincoli posti dal Trattato sul cosiddetto *Fiscal Compact*, che impegna l'Italia su un lungo percorso di rientro del debito pubblico secondo i limiti imposti dal Trattato di Maastricht.

Ritiene, pertanto, che la *spending review* debba diventare permanente nel progetto di bilancio e le rimodulazioni di spesa conseguenti debbano essere oggetto del controllo parlamentare in omaggio al principio del «diritto al bilancio» del Parlamento. Osserva che le Commissioni di merito, di conseguenza, dovrebbero esprimere come orientare dette rimodulazioni di spesa per la parte di propria competenza e definire anche i parametri di risultato sia rispetto agli obiettivi programmatici e sia rispetto alle valutazioni interne della struttura amministrativa di riferimento. Osserva che l'allineamento della contabilità per quanto riguarda le spese di competenza a quelle di cassa, semplifica ed aiuta questo processo di valutazione dei risultati, anche perché accelera la velocità di spesa con ovvi positivi riverberi sull'economia reale. Ritiene che si tratta di sostenere ed incoraggiare questi processi di riforma che la nuova legge di contabilità ha previsto e soprattutto si deve accelerare l'attuazione dei provvedimenti attuativi in essa previsti.

[Pier Paolo BARETTA](#) (PD), *relatore per il disegno di legge di stabilità*, osserva preliminarmente che la legge di stabilità 2013 si inserisce in un contesto economico e sociale particolarmente difficile. Di tale difficoltà ha dato riscontro l'Istat, che, nella sua audizione nella seduta di ieri, ha detto che si intravedono alcuni timidi segnali di miglioramento della produzione industriale, soprattutto nel campo delle esportazioni, ma che queste *performance* non sono ancora un sintomo duraturo di ripresa. Fa presente, infatti, che il 2013 sarà segnato da una tormentata salita e, mentre il PIL scende sotto le previsioni, si registra un peggioramento del potere di acquisto, a causa di una contrazione dei redditi bassi e delle famiglie con figli. Fa presente che lo stesso andamento non positivo si registra nel mercato del lavoro, con tassi non fisiologici di disoccupazione, soprattutto giovanile. Se, dunque, la stagnazione economica permane, a suo avviso, è possibile al contempo parlare dell'acutizzarsi di una vera e propria «questione sociale», alla quale è opportuno dedicare una attenzione prioritaria.

Rileva, peraltro, che i dati di finanza pubblica sono articolati. Se permane, cioè, da un lato, un livello di debito insostenibile, superiore al 120 per cento del prodotto interno lordo che va costantemente aggredito con politiche eccezionali, dall'altro ritiene che il raggiungimento del cosiddetto «pareggio» di bilancio sia un obiettivo perseguibile, come ritiene il Governo, nel 2013, il che consente, pur nella indispensabile prudenza e rigore, di disporre di margini di manovra finalizzati a politiche espansive. A questo proposito ritiene che sia opportuno ricordare che nella nuova stesura dell'articolo 81 della Costituzione, la cui applicazione si sta, in queste settimane, definendo attraverso una legge rinforzata, non si parla di pareggio, bensì di «equilibrio» di bilancio, in relazione ad un ciclo economico avverso, quale è, peraltro, quello attuale. Ma, pur senza arrivare a questo estremo interpretativo, va ricordato che le stesse disposizioni del cosiddetto *Fiscal compact* autorizzano uno scostamento dello 0,5 per cento del Prodotto interno lordo. Osserva, comunque, che nell'arco del triennio prossimo, periodo di competenza della legge di stabilità, è previsto, addirittura, un avanzo di bilancio importante, che può ben essere utilizzato per invertire il ciclo negativo.

Rileva, comunque, che gli effetti degli interventi fiscali previsti con la legge di stabilità siano ispirati ad obiettivi condivisibili ed innovativi: la riduzione del carico fiscale e il contenimento dei rischi inflattivi derivanti dall'aumento dell'Iva non raggiungono lo scopo, a causa dell'affastellarsi contraddittorio di norme i cui benefici, di conseguenza, si elidono a vicenda. Si tratta, a suo avviso, del caso del dimezzamento dell'Iva, anziché della sua, più volte annunciata, cancellazione e della, contestuale, quanto inattesa, riduzione delle aliquote Irpef, il cui segnale positivo – anche se di portata concretamente minore di quello che avrebbe avuto un intervento sul cuneo fiscale – è depresso dall'intervento eccessivamente restrittivo delle misure in materia di detrazioni.

Per queste ragioni, a suo avviso, fasce sociali importanti, dagli incapienti ai titolari di redditi bassi, alle famiglie con figli, non godono dei benefici prospettati ed altre, di reddito medio, vedono, dal combinato disposto dei provvedimenti, annullato il beneficio.

Ritiene, pertanto, che la manovra denoti una incertezza nella opzione dell'asse sociale a cui fare riferimento. In proposito, osserva che sia la Corte dei conti che la Banca d'Italia, pur con argomenti differenti, evidenziano tali incertezze, confermate dalla stessa dinamica con la quale sono avvenute le decisioni del Governo, comprovate dal fatto che alle stesse parti sociali, consultate poche ore prima del Consiglio dei ministri, era stata comunicato l'intervento completo sull'Iva e non quello parziale sull'Irpef.

Rileva, peraltro, che un'analogha incertezza presieda alle scelte sui tagli di spesa, dalla sanità alla scuola, dalle cooperative sociali alla previdenza. A suo avviso, tale incertezza va superata attraverso opportuni correttivi a questa legge di stabilità, che propone di effettuare d'intesa col Governo.

Per adottare questa linea di miglioramento dei contenuti della legge di stabilità, è opportuno, a suo giudizio, definire le priorità sulle quali intervenire. Ritiene, tuttavia, che sia prima necessario chiarire l'ammontare delle risorse disponibili. Osserva, infatti, che, in questi giorni, si è rilevato che il criterio di fondo per accedere ad una modifica dei contenuti è il rispetto dei saldi, un criterio ribadito sin dal primo giorno anche dal suo gruppo che ha ispirato anche le dichiarazioni del

Governo, in particolare del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze. Ritiene, però, necessario, definire chiaramente e preliminarmente l'ammontare di questi saldi, verificando in particolare se esistano ulteriori risorse disponibili che possano consentire di meglio operare nel riequilibrare i pesi e le misure di questo provvedimento.

Nel ricordare che il ministro Grilli ha parlato nei giorni scorsi sulla stampa ed anche ieri nel corso della sua audizione di un fondo dell'ammontare di circa 900 milioni di euro, osserva che, se si tratta di quello previsto all'articolo 8 del disegno di legge, è necessario discuterne meglio le finalizzazioni. Fa presente, poi, che il sottosegretario all'economia e le finanze ha accennato alle risorse rivenienti dai minori interessi che pagheremo a fronte dell'abbassamento dello spread. Pur trattandosi di somme di difficile contabilizzazione immediata, ritiene che si tratti di un polmone da non sottovalutare.

Al tempo stesso, ricorda che già il precedente Governo diede vita ad una commissione, presieduta dall'attuale sottosegretario Vieri Ceriani, sulla riorganizzazione delle detrazioni e deduzioni che ha elaborato un elenco di oltre 700 voci, quantificando in circa 250 miliardi di euro le mancate entrate per lo Stato. A suo avviso, non si tratta di «farsi la bocca buona», anche perché una materia di questo tipo è da collegare alla delega fiscale, ma ritiene evidente che tale lavoro collochi in una diversa luce l'intervento sulle detrazioni e sulle deduzioni, consentendo sia di far fronte, con opportune scelte, alla emergenza, sia di procedere in maniera selettiva e non lineare.

Ritiene, inoltre, che non debba neppure essere dimenticato il lavoro affidato al professor Giavazzi, circondato da un inutile alone di mistero, che, finalmente, il Ministro Grilli, ieri, ha promesso di svelare nei prossimi giorni. A suo avviso, o i risultati di questa ricognizione non porteranno al reperimento di ulteriori risorse, ed allora conviene chiudere definitivamente il *dossier* ed evitare l'ulteriore accumularsi di aspettative, oppure daranno risultati inferiori, anche sensibilmente, a quelli attesi. In questo ultimo caso, ritiene, comunque, opportuno che esse siano riversate nella legge di stabilità per concorrere a risolvere i problemi sopra descritti, con attenzione al fatto che la loro destinazione sia coerente con la loro origine.

Ripropono, infine, le considerazioni già formulate sui margini previsti dal *Fiscal compact*.

Ritiene, pertanto, che esista una gamma di possibilità che consente, in maniera sufficiente, se c'è volontà di agire, anche nel delicato e controverso capitolo delle «coperture».

In ordine alle priorità dell'intervento migliorativo da effettuare, segnala in primo luogo che sul versante fiscale gli effetti della manovra sono già stati analizzati e, per correggerli, è necessario prioritariamente rispondere ad alcune domande. In primo luogo, si chiede se un intervento sulle due aliquote Irpef, così articolato, consente un effetto realmente positivo di sostegno ai redditi e sul potere di acquisto delle fasce più esposte o non rischia di disperdersi, tanto più che premia tutti i cittadini, anche i più abbienti. Si chiede, poi, se un intervento così restrittivo sulle detrazioni, oltre a ridurre ulteriormente gli spazi dell'intervento sull'Irpef e, palesemente contraddire il patto tra Stato e cittadino, non sia, di per sé, penalizzante proprio per i ceti medi e medio bassi, che più concorrono al sostegno della economia. Occorre, inoltre, interrogarsi sugli effetti inflattivi e di depressione dei consumi di una riduzione di un solo punto dell'Iva, che andrebbe in vigore dalla metà del 2013. Si chiede, quindi, se a fronte di questi interrogativi si impongono scelte nette ed alternative tra loro, per ottimizzare l'efficacia delle correzioni necessarie o si intravedono soluzioni che restano in equilibrio tra le diverse voci. Ritiene che, in questo caso, sia prematuro indicare le soluzioni, ma non decidere le strade da imboccare.

Quanto alle riduzioni di spesa, osserva che gli interventi su enti locali e sanità si aggiungono a quelli già decisi precedentemente e pongono seri problemi di tenuta dei servizi essenziali o di ulteriore ricaduta negativa, come rilevato anche dalla Corte dei Conti sulla fiscalità locale. A suo avviso è ormai da tempo maturo un intervento di allentamento del Patto di stabilità interno e si chiede se non sia questa l'occasione, anche in relazione ad una risoluzione in discussione in Commissione, di intervenire adottando misure che mettano gli enti locali virtuosi in condizioni di meglio operare.

Particolarmente delicata appare, a suo giudizio, la questione della scuola. Ai tagli previsti dalla

spending review si aggiungono ulteriori ed ingenti risparmi che sono indirizzati a nuovi impieghi attraverso un piano di valorizzazione della edilizia scolastica. Osserva, tuttavia, che ciò avviene attraverso un intervento chiaramente ordinamentale, quale è la modifica dell'orario degli insegnanti.

Ritiene, peraltro, che non spetti alla legge di stabilità decidere la riforma della organizzazione della scuola. Segnala che, in sede di valutazione del contenuto proprio, questa norma ha superato il vaglio di ammissibilità in quanto prospetta anche un rilevante impatto finanziario, ma è fuori dubbio che sia consigliabile che il Governo desista, in questa sede, dall'operare un intervento così esplicitamente riorganizzativo. Fa presente che spetta, comunque, alla legge di stabilità dar corso ai risparmi previsti dalla *spending review*.

Per quanto attiene al settore del *welfare*, segnala che esistono alcune norme da correggere o migliorare. In particolare, con riferimento ai lavoratori «esodati», giudica positiva l'introduzione di un fondo. Ritiene, tuttavia, che ad esso vadano agganciate le nuove platee e la conseguente compiuta valutazione delle risorse necessarie, attraverso un meccanismo pluriennale di auto alimentazione del fondo stesso.

Per quanto attiene alle cooperative sociali, osserva che l'aumento dal 4 al 10 per cento dell'IVA determina conseguenze rilevanti sulla competitività e la occupazione del settore. Rileva, peraltro, che sulla base di quanto evidenziato dall'audizione dei rappresentanti dell'Alleanza delle cooperative non sussistono gli elementi di infrazione comunitaria prospettati dalla relazione di presentazione del provvedimento.

Con riferimento ai patronati, segnala che, come rilevato da R.ETE Imprese Italia e dalle organizzazioni sindacali, nonché, autorevolmente, dal Presidente Amato nel suo incarico di consulente del Governo per la razionalizzazione della spesa, si tratta di un intervento improprio, ascritto alle voci del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma indisponibile, in quanto costituzionalmente protetto.

Segnala, infine, che non è opportuno intervenire con tagli su categorie particolarmente svantaggiate attraverso misure sulle pensioni di guerra, sui lavoratori affetti dalle conseguenze dell'amianto e sui disabili, soprattutto in questa congiuntura e al di fuori di uno schema organico di razionalizzazione.

Ritiene, invece, che molti altri capitoli del provvedimento siano positivi e, dandone atto al Governo, reputa che essi vadano difesi. È il caso del salario di produttività che, a suo avviso, rappresenta uno stimolo efficace alla ripresa e non dovrebbe essere condizionato al raggiungimento dell'accordo sindacale, ma, come ha evidenziato la Banca d'Italia, diventare strutturale. È anche il caso della tassa sulle transazioni finanziarie che rappresenta un risultato che non va compromesso, come potrebbe avvenire se si alterasse eccessivamente l'equilibrio raggiunto.

Reputa, infine, apprezzabile lo stanziamento di risorse per molte spese indifferibili, che completano interventi infrastrutturali indispensabili.

Alla luce di queste premesse, il lavoro che attende la Commissione è impegnativo. Nel far presente che non intende rinunciare a perseguire gli obiettivi di risanamento e di risparmio e si dichiara disponibile ad operare, come si è già fatto nel corso di tutto il 2012, le scelte necessarie; avvertendo, comunque, di essere altrettanto determinato a dialogare con il Governo per imprimere una definizione equilibrata socialmente ed economicamente alla legge di stabilità.

Nell'osservare che il dibattito che si è sviluppato in queste ore già si cimenta sulle soluzioni da adottare, che, peraltro, si intravedono, ricorda che non siamo alla scena finale e che si può, ogni mattina, scoprire un delitto e, magari, individuare l'assassino: manca ancora una settimana alla presentazione degli emendamenti e più di quindici giorni alla conclusione dell'*iter* in Commissione. Invita, quindi, a non sottovalutare, nella discussione e nella formazione delle decisioni, questa scansione temporale che ha ritmi diversi dalle urgenze della cronaca giornalistica alla ricerca quotidiana della notizia.

Sottolinea, in proposito, che la riuscita di questo delicato intervento di *restyling* sarà possibile solo se si formerà, anche con le necessarie mediazioni, una larga intesa nella maggioranza parlamentare sui risultati da raggiungere.

[Renato BRUNETTA](#) (PdL), *relatore per il disegno di legge di stabilità*, ricorda che quella in esame è l'ultima legge di stabilità della legislatura. Una legislatura che è stata caratterizzata dalla crisi economica, iniziata con i mutui *subprime* nell'estate del 2006 negli Stati Uniti, per poi trasferirsi dalla finanza privata alla finanza pubblica, nella forma di speculazione sui debiti sovrani. Una legislatura, dunque, sotto l'insegna della bassa crescita del PIL e della produttività, l'ultima con origini remote e, soprattutto, sotto l'insegna di manovre correttive dei conti pubblici finalizzate a rispettare i nostri impegni con l'Europa contenuti nel patto di Stabilità. Una legislatura che è stata caratterizzata, almeno dall'estate dell'anno scorso, dalla più profonda crisi economica e finanziaria della moneta unica, l'euro, con conseguenti attacchi speculativi alla nostra economia, ma non solo. Ritiene quindi che il giudizio che la Commissione si accinge ad esprimere vada formulato non solo con riguardo a quanto in essa contenuto, ma anche, soprattutto, alla luce di cinque anni di crisi, della politica economica che ne è conseguita, delle manovre e dell'evoluzione della *governance* economica, finanziaria e istituzionale in Europa. Ricorda come il provvedimento in esame sia la prima legge di stabilità che viene in prima lettura alla Camera nell'ambito del Semestre europeo, introdotto dal Consiglio europeo del 7 settembre 2010 e avviato nel 2011, al fine di assicurare coerenza finanziaria tra le politiche strutturali e gli obiettivi di finanza pubblica di ciascun paese dell'area euro. Ricorda quindi come il Semestre europeo preveda che ogni anno, entro fine aprile, il governo presenti al governo al Parlamento il Documento di Economia e Finanza (DEF), che al suo interno contiene il Programma di Stabilità (PdS), recante le strategie di bilancio definite dal governo, elaborate sulla base di specifiche analisi delle tendenze della finanza pubblica, e il Programma Nazionale di Riforma (PNR), cioè l'agenda delle azioni da intraprendere per conseguire gli obiettivi dichiarati. Il Semestre europeo trova, infine, nella legge di Stabilità, che il Governo presenta al Parlamento ogni anno entro il 15 ottobre, il suo punto nodale. L'anno scorso, ricorda, essa è andata in prima lettura al Senato, e la Camera ha avuto un ruolo secondario. Per tutte queste ragioni, ritiene che la legge di stabilità per il 2013 rappresenti un'opportunità di assoluta rilevanza per questo ramo del Parlamento, anche perché essa può essere considerata in due modi: o l'ultima di un quinquennio, con i caratteri del ciclo che ha prima evidenziato, o la prima di una nuova fase. Per queste ragioni, le considerazioni che effettuerà sul provvedimento devono tenere conto diacronicamente di tutto quello che è successo nel corso della legislatura, in termini di riforme, di manovre e di impegni con l'Europa, sia sul piano economico e finanziario, sia sul piano della *governance*, come l'introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio, il Fiscal Compact e la road map che si sta definendo in ambito europeo verso l'unione bancaria, economica, fiscale e politica, che non potrà non influire sulle decisioni della Commissione in materia di politica economica. Per queste ragioni, inoltre, e sulla base delle audizioni svolte ieri dalle Commissioni, ritiene che la discussione sulla Legge di stabilità dovrà tenere conto certamente di quello che è successo negli ultimi cinque anni e dei vincoli dati, ma soprattutto guardando al futuro. Invita a domandarsi come avviare riflessioni e considerazioni decisive per affrontare nella maniera più corretta e più sostenibile le sfide del futuro, avendo riguardo alla crescita, che è la sola che può consentire credibilità nei confronti dei mercati, sostenibilità riguardo all'equilibrio di bilancio, e, soprattutto, equità nella distribuzione del reddito e incremento di produttività, con relativo incremento di competitività. Ritiene che l'economia e la società di solo rigore muoiano. E il rigore, se declinato senza le opportune misure per la crescita, non è neanche in grado di raggiungere gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica. Se la sequenza è unicamente quella del taglio della spesa pubblica e dell'aumento della pressione fiscale, con relativo avvimento in termini di crescita, non solo non si raggiungono gli obiettivi fissati, ma si finisce per ridurre drasticamente l'efficacia della politica monetaria che il presidente della BCE, Mario Draghi, ha cercato di far convergere progressivamente verso l'impostazione espansiva adottata dalle altre banche centrali mondiali. Osserva come il limite delle politiche fin qui seguite dal governo sia stato, tra l'altro, di recente evidenziato con estrema chiarezza nell'ultimo *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internazionale, ricordato in audizione dal presidente dell'Istat, che ha messo in guardia dai rischi di avvimento derivanti da forti riduzioni dell'indebitamento pubblico, in presenza di una

congiuntura economica negativa. Secondo il Fondo Monetario Internazionale, i moltiplicatori fiscali effettivi sperimentati nei paesi avanzati durante l'ultima crisi sono due/tre volte maggiori di quelli abitualmente analizzati nelle analisi economiche. Ciò comporta che, per ogni punto percentuale di PIL di contenimento del disavanzo fiscale, la crescita economica di breve termine viene ridotta da poco meno di un punto percentuale fino a più di un punto e mezzo. Dichiara che l'obiettivo deve essere quello di continuare con il rigore dei conti pubblici, con le riforme di struttura per migliorare la qualità, l'efficacia e la trasparenza del sistema Italia ed avviare la riforma delle riforme: quella fiscale. Osserva come sia nota la stretta correlazione tra pressione tributaria e crescita, rilevando come si sia giunti a un livello insopportabile di pressione fiscale che, insieme alle altre inefficienze strutturali dell'economia, vanifica qualsiasi possibilità di essere competitivi. Pertanto, il suo giudizio sulla legge di stabilità è un giudizio critico, perché essa non affronta il nodo centrale in questa congiuntura economica e dopo cinque anni di crisi. E il nodo è proprio la pressione fiscale sulle famiglie e sulle imprese. Si dichiara, infatti, non convinto, per entrare nel merito del disegno di legge, dell'endiadi riduzione dell'Irpef e aumento dell'IVA, né della retroattività della franchigia e del tetto sulle deduzioni e sulle detrazioni. Non è questa la cura, e non ritiene che questo sia l'approccio corretto all'attuale crinale della politica economica. Fermi restando il pareggio di bilancio nel 2013 e lasciando i saldi invariati, ritiene che occorra riflettere su come evitare la trappola di Irpef, Iva e deduzioni e detrazioni, con relativi più e meno su chi ci guadagna e chi ci perde, anche perché su questo si sono espressi in maniera esaustiva gli auditi indipendenti nella seduta di ieri. Al contrario, osserva come occorra ragionare su come predisporre le condizioni per una virtuosa strategia di riduzione della pressione fiscale nel prossimo triennio e, allargando lo sguardo, nella prossima legislatura. A questo riguardo, ritiene vada innanzitutto considerata la palese insufficienza della relazione tecnica nel valutare l'impatto dell'intreccio di misure di carattere fiscale proposto. Sarebbe stata doverosa una puntuale analisi costi-benefici derivanti, con riferimento alle diverse tipologie familiari, dalla riduzione delle aliquote Irpef e dalla possibile sterilizzazione totale dell'aumento dell'IVA. Tale lacuna è stata solo parzialmente colmata dalle audizioni svolte nella giornata di ieri. La Corte dei Conti, in particolare, ha evidenziato come la riduzione delle aliquote Irpef appaia sfavorevole per i contribuenti collocati nelle più basse fasce di reddito complessivo (i 20 milioni di soggetti con redditi fino a 15.000 euro). Infatti, il taglio delle aliquote, che non tocca i 10 milioni di incapienti, avrebbe risultati limitati anche per i restanti 10 milioni, mentre l'aumento delle aliquote Iva inciderebbe in maniera significativa. L'Istat, a sua volta, ha sottolineato come la misura sia destinata a produrre benefici inferiori rispetto alla media del quintile di appartenenza per le famiglie con figli. E lo svantaggio relativo delle famiglie con figli risulta più evidente se questi sono di minore età o ancora impegnati negli studi. Ancora l'Istat ha evidenziato come l'incidenza sui redditi dell'aumento delle aliquote Iva risulti superiore per le famiglie meno abbienti, che hanno una propensione al consumo più alto. Analogamente, la valutazione d'impatto della modifica del regime delle deduzioni e delle detrazioni fiscali, che, tra l'altro, appare affrettata e concepita senza operare, *mutatis mutandis*, alcun tipo di spending review, risulta alquanto lacunosa e inidonea a verificare gli effetti delle misure proposte sulle famiglie e sulle imprese. L'assenza di un intervento più organico e incisivo in materia è stata tra l'altro sottolineata dalla Banca d'Italia proprio ieri. Osserva come questi i temi sui quali incentrare la discussione in Commissione e ritiene che vi sia l'esigenza di chiedere al Governo profonde e opportune modifiche al testo che abbiamo ricevuto, naturalmente collocando in altri veicoli legislativi attualmente in discussione, quali la *spending review*, i provvedimenti sulla crescita, i provvedimenti sugli enti locali e la prossima legge sulla concorrenza e sul mercato, quello che ci si accinge a decidere in questa legge di stabilità, che ha limiti ben precisi di contenuto, come la Commissione ha già avuto modo di sottolineare nel parere sullo stralcio al Presidente della Camera. Conclusivamente, osserva che l'esame parlamentare della legge di stabilità potrà costituire la sede per affrontare quella discussione con le parti sociali e i partiti che compongono la maggioranza che il Governo non ha avuto modo di realizzare prima della sua presentazione alla Camera.

Il sottosegretario [Gianfranco POLILLO](#) si riserva di intervenire in sede di replica.

[Alberto GIORGETTI](#) (PdL) rileva come le relazioni svolte sul disegno di legge di stabilità dagli onorevoli Baretta e Brunetta sembrino, a suo avviso, più propriamente relazioni di minoranza, che hanno evidenziato i limiti e le criticità del testo presentato dal Governo. A tal proposito, rileva come esso sembri dunque non condiviso, nella sostanza, dalla maggioranza che sostiene il Governo, tenuto conto dei rilevanti cambiamenti che esso dovrebbe subire, secondo quanto affermato dagli stessi relatori. Osserva come, in passato, le relazioni di minoranza presentate sui documenti di bilancio siano state anche meno critiche di quanto non siano oggi le relazioni svolte dai relatori che rappresentano la maggioranza. Ricorda che il testo deve essere inquadrato nell'ambito di quanto stabilito dalla vigente normativa contabile in riferimento ai limiti di contenuto della legge di stabilità. Osserva come, anche in relazione alle dichiarazioni dei relatori, andrebbero preliminarmente chiariti i criteri cui la presidenza si atterrà nella valutazione di ammissibilità delle proposte emendative. Rileva inoltre come sia preliminare comprendere anche i limiti finanziari entro i quali le proposte emendative potranno essere ritenute ammissibili. Ritiene inoltre utile acquisire in proposito anche l'avviso del Governo.

[Massimo POLLEDRI](#) (LNP) ritiene che sia ampiamente auspicabile che la Commissione bilancio possa costituire una sorta di cantiere aperto nel quale lavorare per introdurre modifiche e integrazioni al disegno di legge di stabilità presentato dal Governo, osservando come tale attività costituisca, in sostanza, la funzione propria della Commissione e consentirebbe di valorizzare l'esame parlamentare della manovra. Giudica, pertanto, con favore le relazioni dei due relatori per il disegno di legge di stabilità, ringraziandoli per la loro onestà intellettuale, che ha consentito loro di individuare con precisione chirurgica gli aspetti maggiormente critici del provvedimento, prospettando modifiche al riguardo. Ritiene, quindi, che lo spirito che emerge da tali relazioni, ove fosse confermato, potrebbe influire favorevolmente sull'atteggiamento che il suo gruppo terrà nei lavori della Commissione.

[Lino DUILIO](#) (PD) manifesta stupore per le dichiarazioni dell'onorevole Alberto Giorgetti, che, a suo avviso, era abituato a disegni di legge di stabilità ritenuti inemendabili dal Governo. Osserva come la situazione odierna, rappresentata dai relatori, sia invece da apprezzare poiché, pur nell'ambito della volontà unanime di rispettare i saldi previsti dal disegno di legge di stabilità, rappresenta un momento di grande valore politico. Ricorda inoltre come la Banca d'Italia abbia già adombrato la possibilità di una nuova manovra correttiva nella prossima primavera per garantire il rispetto dell'impegno al pareggio strutturale di bilancio nel 2013. Osserva come il Parlamento abbia correttamente rivendicato la sua primazia nella decisione di bilancio e voglia offrire il suo contributo a migliorare i contenuti della legge di stabilità, nel rispetto dei paletti finanziari condivisi da tutti i gruppi. Rileva come l'intendimento di svolgere un lavoro approfondito per migliorare il disegno di legge di stabilità non debba essere accolto con preoccupazione. Ritiene che la discussione sarà caratterizzata dal senso di responsabilità dimostrato in altre occasioni, anche al fine di garantire una maggiore coesione sociale nel paese. Osserva quindi come proprio la somma delle posizioni minoritarie potrà garantire un lavoro di buona qualità.

[Bruno TABACCI](#) (Misto-ApI) osserva preliminarmente come i relatori, pur formulando rilievi critici, abbiano indicato chiaramente l'esigenza di salvaguardare i saldi di finanza pubblica e ritiene, pertanto, opportuno che la discussione sia improntata a criteri di compostezza. Reputa, infatti, che nell'esame dei disegni di legge di stabilità e di bilancio non si possano non considerare le condizioni del nostro Paese, osservando, ad esempio, come nel sollevare il tema della pressione fiscale si debba tenere conto del fatto che l'Italia non è l'Olanda e l'economia sommersa non è valutabile nel 5 per cento del prodotto interno lordo, come in quel Paese, ma in circa il 30 per cento. In questo contesto, osserva come le considerazioni del collega Giorgetti si inseriscano in una dialettica parlamentare

nella quale al Governo si richiede l'individuazione delle coperture finanziarie e al Parlamento si affida il compito di individuare la destinazione delle risorse reperite. Ritiene, tuttavia, che nell'attuale situazione occorra muoversi con la massima serietà, evitando di scherzare con il fuoco, condividendo in questo senso l'invito formulato dal Presidente della Repubblica Napolitano, che ha invitato a tenere conto della strada seguita negli ultimi mesi. A suo avviso, quindi, può senz'altro discutersi di miglioramenti, anche con riferimento alle disposizioni fiscali, senza tuttavia sparare nel mucchio, con toni denigratori, osservando come nel Paese non sembrano sussistere maggioranze alternative in grado di assumere responsabilmente il governo. Giudica, infatti, potenzialmente dannosa la richiesta di un ritorno alla supremazia della politica se questa si rivela di qualità molto bassa, osservando che si rischia di ottenere i risultati profondamente insoddisfacenti che hanno caratterizzato le più recenti esperienze. Ritiene, quindi, che le modifiche che verranno prospettate dovranno rispondere a precisi contenuti di politica economica e finanziaria, in quanto, in caso contrario, l'esame parlamentare della manovra costituirà lo specchio delle insufficienze dell'attuale classe politica.

[Michele VENTURA](#) (PD), nel richiamare preliminarmente le considerazioni svolte dall'onorevole Duilio, rileva come le posizioni rappresentate dai relatori dimostrino una normale dialettica tra e nelle forze politiche. Condivide le considerazioni svolte dall'onorevole Tabacci secondo cui la crisi non può considerarsi conclusa e osserva come si confrontino adesso anche analisi e ricette diverse. Ritiene che, attraverso un lavoro costruttivo, si possa arrivare a concludere l'esame dei provvedimenti di bilancio con un ottimo risultato. Sottolinea come, fermo restando il rispetto dei saldi, sul merito delle singole scelte si potrà svolgere la normale dialettica parlamentare in Commissione.

[Massimo BITONCI](#) (LNP) si dichiara sconcertato dalle relazioni svolte dai due relatori per il disegno di legge di stabilità, che hanno sostanzialmente bocciato le disposizioni di carattere fiscale e di riduzione delle spese, formulando altresì giudizi critici sulle norme in materia di *welfare*. Pur condividendo i giudizi espressi nelle relazioni, osserva tuttavia che è troppo comodo che i rappresentanti dei due maggiori partiti che sostengono l'attuale Governo, dopo aver assicurato in modo costante il proprio appoggio al Governo Monti, in prossimità delle consultazioni elettorali contestino il disegno di legge di stabilità, cercando di blandire l'opinione pubblica, alla quale il provvedimento è invisibile. Ritiene, infatti, che l'attuale maggioranza debba assumersi le proprie responsabilità, non essendo possibile dimenticare i numerosi provvedimenti volti a incrementare le tasse e a realizzare tagli riferiti a spese non comprimibili. Ritiene, pertanto, che il presidente dovrebbe valutare l'opportunità di revocare i relatori per il disegno di legge di stabilità e nominarne altri maggiormente in linea con gli orientamenti del Governo, osservando come, per molto meno, l'onorevole Ventura chiese la sua revoca da relatore quando formulò valutazioni politiche su un provvedimento del quale era relatore.

[Giancarlo GIORGETTI](#), *presidente*, osserva come la nomina di due relatori testimoni proprio l'eccezionalità della situazione. Osserva che la maggioranza è quella che ha votato la fiducia al Governo e i due relatori rappresentano i due partiti maggiori. Sottolinea come nel dibattito parlamentare possono essere esposte critiche. In riferimento ai criteri che la presidenza dovrà seguire in ordine alle valutazioni sull'ammissibilità, rileva che non si potrà che agire in maniera coerente con i criteri adottati al momento del parere sul contenuto proprio della legge di stabilità espresso ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento. Ricorda inoltre come la legge di stabilità, tra le altre, non possa recare disposizioni di sviluppo ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 196 del 2009. In merito ai saldi, rileva come occorra garantire il rispetto di quanto il Parlamento stesso ha da ultimo deliberato approvando la risoluzione sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.