

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 18 LUGLIO 2007
106ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
MORANDO

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

La seduta inizia alle ore 9.

AFFARE ASSEGNATO

(Doc. LVII, n. 2) Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011

(Esame e rinvio)

Il relatore **RIPAMONTI** (*IU-Verdi-Com*) illustra il provvedimento in titolo, segnalando che il documento individua gli obiettivi della crescita e del risanamento finanziario, in un'ottica di equità sociale e sostenibilità ambientale. Richiama al riguardo l'importanza, riconosciuta dallo stesso *incipit* del documento di programmazione economico finanziaria, di "intervenire con decisione sui livelli e sulle modalità di consumo delle risorse ambientali ed energetiche", che costituisce un asse strategico, che dovrebbe condizionare ogni politica economica ed è all'attenzione del governo di centrosinistra. Esprime particolare apprezzamento per i contenuti del DPEF 2008 – 2011, che non presenta semplificazioni, ma ha piuttosto natura problematica, risultando ciò particolarmente apprezzabile sul piano metodologico, in quanto il documento tende a trovare varie soluzioni ai problemi di una società complessa. Si sofferma sulle principali caratteristiche del DPEF, quali, in primo luogo, la trasparenza, che consente un ampliamento del ruolo del Parlamento nelle scelte decisionali, richiamando al riguardo i dati relativi alla tassonomia delle spese eventuali, che supera il limite delle politiche invariate, scoprendo i contorni della manovra lorda, di cui si annunciano importanti segmenti, come per la riduzione dell'ICI sulla prima casa. Il documento è inoltre analitico, delineando un piano di obiettivi coerenti, che possono oggi, superata l'emergenza finanziaria, pienamente dispiegarsi. Rileva inoltre che il documento risulta particolarmente approfondito, recando elementi a supporto delle proposte e degli scenari presentati, come in materia di produttività del lavoro, ove viene spiegata la plausibilità di una crescita più robusta di quella rappresentata nel quadro tendenziale e programmatico; in materia di equità sociale, rispetto alla quale viene mostrato il livello e la articolazione territoriale della povertà in Italia e la necessità di politiche adeguate; nonché con riferimento alle liberalizzazioni dei prezzi, che mostra le forti sperequazioni che caratterizzano il settore assicurativo e bancario. Evidenzia dunque che si tratta di un documento ben temperato, adeguato ad un governo di legislatura, soffermandosi sull'evoluzione dei conti pubblici anche in relazione agli impegni con l'Europa. Rileva che l'Italia ha migliorato le sue *performance* di crescita per cui appare scongiurato il rischio che l'economia italiana non agganci l'economia globale: la previsione di crescita risulta sostanzialmente in linea con quella del 2006 (2,0% per il 2007 e 1,9% per il 2008), sebbene le aspettative restino alquanto ridotte in un quadro comparato alle altre economie industrializzate. Richiama quindi i dati di crescita del PIL, previsto attestarsi nell'anno 2008 sull'1,9 per cento, mentre nel triennio successivo la media annua si attesterebbe intorno all'1,7 per cento, sottolineando il miglioramento del quadro generale della finanza pubblica, atteso che l'indebitamento netto passa, per l'anno in corso, da meno 2,8 punti di PIL della Relazione previsionale e programmatica, presentata a settembre del 2006, a meno 2,1 punti percentuali, al momento dell'emanazione del decreto-legge 81 del 28 giugno 2007, che effettua un'importante svolta redistributiva. La scelta operata dal Governo non risulta comunque meno rigorosa di quella indicata dall'Unione Europea, in quanto prevede il conseguimento, nel 2011, di un avanzo pari a

0,1 punti percentuali, mutando solola scansione temporale della manovra annuale. Fa quindi rinvio ai contenuti delle relative tabelle del documento in esame, richiamando altresì i dati inerenti l'avanzo primario, che riprende a crescere costituendo un elemento essenziale per realizzare una significativa flessione del debito, obiettivo indispensabile per l'Italia. Sottolinea inoltre che il debito pubblico, pari al 106,8 per cento del PIL nel 2007, riprende finalmente la sua discesa, mentre la spesa per interessi resta pressoché invariata per l'intero periodo 2007-2011, sia nel profilo tendenziale che in quello programmatico. Si sofferma poi sui fattori che favoriscono la debolezza strutturale dell'economia italiana, quali il debito pubblico, che, sottraendo risorse ingenti necessarie per il suo servizio, si riflette negativamente in particolare sulle tipologie di spesa che sono più in relazione con la crescita, nonché lo sbilanciamento della struttura produttiva italiana su settori a basso valore aggiunto, competitività e capacità di crescita, rilevando inoltre l'eccessiva precarietà che interessa il mercato del lavoro, altresì affetto da una scarsa attività di formazione, che si riflette sulla perdita di professionalità della classe lavoratrice nel sistema produttivo italiano. Ricorda inoltre che l'Italia presenta livelli molto bassi (1,1 per cento del PIL) in materia di spesa per ricerca e sviluppo, attestandosi al di sotto della media dei principali Paesi europei.

Rinvia, infine, alla relazione scritta che deposita agli atti per gli aspetti di ulteriore approfondimento del documento in esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore **AZZOLLINI** (FI) ricorda di avere richiesto lo svolgimento di un'audizione in ordine al tema degli avanzi primari delle amministrazioni locali, sul quale è tuttavia successivamente intervenuto il decreto-legge fiscale, attualmente all'esame della Camera dei deputati, mutando i termini della questione. Coglie comunque l'occasione della presenza del Sottosegretario Sartor per richiedere lo svolgimento di un approfondimento su tale profilo anche nel corso dell'esame del decreto-legge richiamato.

Il presidente **MORANDO**, dopo aver richiamato le valutazioni effettuate su tale tema dalla Corte dei conti, con particolare riferimento alla percentuale di innalzamento della possibilità di utilizzo dell'avanzo primario da parte delle amministrazioni locali, si dichiara comunque disponibile allo svolgimento dell'approfondimento richiesto, che appare di rilevante utilità.

CONVOCAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il presidente **MORANDO** (Ulivo) avverte che al termine della seduta è convocata la Sottocommissione per i pareri per l'esame dell'ulteriore emendamento presentato al disegno di legge Comunitaria (A.S. 1448-A) all'esame dell'Assemblea.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9,25.

BILANCIO (5^a)

MERCOLEDÌ 18 LUGLIO 2007
107^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Vice Presidente

LEGNINI

indi del Presidente

MORANDO

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Sartor e Casula.

La seduta inizia alle ore 14,40.

AFFARE ASSEGNATO

(Doc. LVII, n. 2) Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Il presidente **LEGNINI** ricorda che nella seduta antimeridiana è stata svolta la relazione preliminare del relatore, dichiara pertanto aperta la discussione generale.

Il senatore **MORANDO** (*Ulivo*), dichiarando di riconoscersi nella relazione svolta nella seduta antimeridiana, preannuncia che concentrerà il suo intervento, in particolare, sull'analisi della crescita italiana e sul suo andamento potenziale, nonché sugli interventi che possano consentire di raggiungere tale ultimo livello.

Le previsioni di crescita contenute nel DPEF sono in linea con quelle elaborate dagli istituti più accreditati. Da tale analisi risulta che il Paese è riuscito ad agganciare - fenomeno non del tutto scontato - la ripresa europea in atto, tenuto conto anche del fatto che alcune norme di sostegno allo sviluppo (ad esempio, la riduzione del cuneo fiscale) non hanno ancora avuto piena attuazione. In sintesi, quindi, gli interventi correttivi adottati con l'ultima finanziaria non hanno impedito al Paese - anche tale fenomeno non è scontato - di partecipare alla favorevole congiuntura europea. Rispetto a tale quadro positivo, permane tuttavia un divario significativo della crescita rispetto alla media degli altri paesi europei. Ciò è dovuto al fatto che il Paese non ha ancora risolto alcuni problemi di competitività. La persistenza di un *gap* rispetto alla crescita potenziale è indicatore dell'esistenza di problemi di carattere strutturale. Ciò è dimostrato anche dalla produttività del lavoro italiano che, anche se aumentata dopo una fase prolungata di stagnazione, tuttavia rimane inferiore rispetto al livello registrato in Germania. Il basso livello di produttività totale dei fattori che non cresce ancora adeguatamente dipende, a suo giudizio, dal *deficit* infrastrutturale del Paese. Tenuto conto di tali considerazioni, emerge un quadro di un Paese che cresce, ma che continua ad accumulare un ritardo di competitività in grado, ove non si inverte la tendenza, di minacciare il futuro.

Domanda, quindi, quali possibilità individua il DPEF per raggiungere un ritmo di crescita più significativo e più prossimo a quello potenziale. Le risposte contenute nel Documento rappresentano in modo apprezzabile un tentativo di rappresentare il fatto che le scelte di finanza pubblica sono impostate rispetto ad uno scenario tendenziale che tuttavia può essere addirittura migliore a certe condizioni. La maggioranza e il Parlamento in generale, dovrebbe quindi concentrare il dibattito sulle iniziative da intraprendere per raggiungere questo più alto livello di crescita potenziale, al fine di non accontentarsi e di nutrire l'ambizione di coltivare l'eccellenza.

Per crescere ad un tasso reale pari al 3 per cento, occorre insistere sulla questione dell'apertura e del buon funzionamento dei mercati, che attualmente realizzano condizioni non concorrenziali. L'avvio delle scelte del Governo in tal senso è stato molto promettente ed è stato confermato con la presentazione di disegni di legge cruciali in tal senso (relativi al settore dell'energia e dei servizi pubblici locali), tuttavia si è registrata successivamente una difficoltà politica a concludere l'*iter* di tali riforme, anche a seguito delle reazioni - alimentate soprattutto

dal centrodestra - che hanno avuto l'effetto di frenare le riforme dando supporto agli interessi corporativi. In tale prospettiva, si iscrive il ritardo nell'approvazione delle liberalizzazioni proposte dal Ministro Bersani, della legge di riforma delle *Authority* e dei servizi pubblici locali. Ancor più grave è il ritardo nell'adozione di un atto amministrativo per la separazione della fornitura dei servizi di erogazione del gas rispetto alla proprietà della rete. Come pure sottolineato dal Governatore della Banca d'Italia durante l'assemblea dell'ABI, in Italia i costi bancari sono più elevati della media europea e tali fattori hanno un effetto di freno sull'economia e sui consumi. Accanto alla liberalizzazione dei mercati occorre poi risolvere il problema delle riforme strategiche, nel campo dell'istruzione e della giustizia. In tal senso, il DPEF dà conto finalmente dell'unica via necessaria per superare i fattori di freno alla crescita che sono attualmente esercitati da inefficienze nei settori suddetti. Non ci sono riforme da introdurre, né maggiori risorse da stanziare (come dimostrano gli studi dell'OCSE), quanto piuttosto un'attenta attività amministrativa di organizzazione di tali comparti di spesa, che non può non basarsi sulla *spending review*, ovvero sul confronto tra risorse spese e risultati ottenuti. Questi sono servizi fondamentali dai quali può derivare l'opportunità del Paese di fare il salto competitivo, a condizione che si cominci a spendere meglio.

A differenza di quanto ora indicato, nelle infrastrutture occorre invece trovare risorse aggiuntive. In tal senso va apprezzata la trasparenza delle indicazioni contenute nel DPEF, in base alla quale viene chiarito che se non c'è riqualificazione della spesa non ci sono nemmeno risorse aggiuntive per incrementare le dotazioni infrastrutturali del Paese. E' infatti ascrivibile alla responsabilità della dirigenza, non solo politica, del Paese lo scarso investimento in infrastrutture materiali e immateriali registrato negli ultimi venti anni e che rappresenta la più forte minaccia al benessere delle future generazioni. E' in questo ambito che assume un ruolo centrale il Parlamento, che dovrebbe indicare le priorità delle spese da effettuare (la quota parte dei 21 miliardi indicati nel DPEF nella tassonomia degli impegni sottoscritti, delle prassi consolidate e dell'ipotesi di nuove iniziative) e delle modalità per finanziarle. In tal senso, la risoluzione parlamentare dovrebbe indicare come priorità la necessità di incrementare i fondi per le infrastrutture e per la ricerca. Il Parlamento dovrebbe indicare al Governo che il finanziamento di tali spese non potrà avvenire mediante un incremento del prelievo fiscale che, stante gli attuali livelli elevati, costituirebbe un atto politico irresponsabile. Anzi, sotto questo profilo, sarebbe opportuno ribadire e rafforzare l'impegno del Governo a restituire ai cittadini "onesti" i proventi della lotta all'evasione. Il finanziamento delle suddette spese dovrebbe avvenire tramite riduzione della spesa primaria. Pur consapevole della difficoltà di attuare una politica del genere, il Parlamento dovrebbe indicare al Governo nella risoluzione la necessità di preparare una manovra volta a ridurre la spesa primaria corrente in termini assoluti o in rapporto al PIL. Dovrebbe, a tal fine, seguire un comportamento coerente del Governo, ma anche del Parlamento. Infine, rileva che sia un errore del Governo quello di ignorare il tema del patrimonio. In passato, sia le forze di centrodestra che di centrosinistra sono intervenute dal lato dell'utilizzo del patrimonio per finanziare incrementi di spesa corrente. Bisognerebbe, invece, attuare una strategia di interventi e di valorizzazione unitaria del patrimonio organizzata mediante il contributo indispensabile del Governo centrale e delle autonomie locali. Valorizzando il patrimonio, nell'arco di una legislatura si può ridurre il debito fino all'85 per cento in rapporto al PIL. E' dalla riduzione del debito e dal conseguente risparmio in termini di interessi che si possono trovare gli spazi per finanziare infrastrutture e ricerca che, differentemente da quanto sostenuto dal relatore, non possono che essere di natura pubblica, in quanto le dimensioni ridotte delle imprese private non consentono di poter fare affidamento su finanziamenti rivenienti dal settore produttivo.

In conclusione, rileva che il DPEF appare idoneo a segnare la direzione tracciata dalle considerazioni svolte, direzione che sembra la più corrispondente alle esigenze del Paese.

Il senatore **CICCANTI** (*UDC*) si sofferma sui dati contenuti nel Documento di programmazione economico-finanziaria in materia di andamento del gettito fiscale e di impiego delle risorse per la spesa primaria corrente dell'Amministrazione. Rileva al riguardo che continua a crescere, con un ritmo annuo di circa il 2 per cento, l'entità della spesa primaria ed in particolare cresce la spesa relativa a prestazioni previdenziali, nonché, per la prima volta dal 1995, torna a crescere la spesa per interessi. Nel 2006 si registra inoltre un rapporto tra debito pubblico e PIL pari a 106,8 per cento e la situazione complessiva profila una ulteriore crescita della pressione fiscale per l'anno 2007, anche alla luce dei dati contenuti nella relazione unificata già esaminata dal Parlamento. Ricorda che nel DPEF dell'anno 2006 erano previste complessive e significative riforme dei quattro comparti della spesa pubblica, rispetto alle quali si registra, nel Documento attualmente in esame, solo un aumento delle spese senza interventi di complessiva rivisitazione delle materie in questione. In particolare, in relazione agli enti locali richiama il

codice delle autonomie e la materia del federalismo fiscale che, pur volti a una ridefinizione degli andamenti della spesa, rimangono attualmente dai contenuti indefiniti, ciò costituendo un segno dell'incapacità dell'attuale maggioranza ad attuare una riforma del sistema delle autonomie. In ordine poi ai costi della pubblica amministrazione mancano tuttora i criteri per l'attuazione della riforma Bassanini in tema di trasferimento di funzioni agli enti locali nonché della riforma del Titolo V della Costituzione. Si deve registrare una rilevante crescita della spesa anche in materia di sanità, comparto che ha registrato taluni interventi ma solo in senso di aumento delle erogazioni dello Stato. Rileva al riguardo che il Patto per la salute, pur costituendo uno strumento condivisibile negli obiettivi, non ha tuttavia modificato tale assetto assai critico, che trasferisce l'inefficienza della spesa a carico degli utenti. Rispetto ai contenuti della nota di aggiornamento al DPEF del 2006, che rivedeva al ribasso gli interventi in materia di spesa pubblica, gli attuali andamenti di finanza pubblica risultano peggiorati anche ad esito del decreto-legge n. 81 del 2007 in materia di uso dell'*extra* gettito. Si registra infatti un rallentamento nelle dinamiche tendenti al risanamento dei conti pubblici e l'uso dell'*extra* gettito realizzato con il decreto citato incide per uno 0,4 per cento del PIL sull'anno 2007 e uno 0,1 per cento sugli anni 2008 e 2009. Non risulta inoltre chiaro quale sia la componente strutturale del maggior gettito registrato, per cui appare criticabile anche sotto tale profilo l'utilizzo delle maggiori entrate effettuato con il richiamato decreto-legge. Ricorda quindi i vincoli posti dalla Commissione dell'Unione europea in materia di riduzione del disavanzo, rilevando che gli impegni assunti in sede europea sono stati considerati non perseguibili dal Ministro dell'economia in relazione alle condizioni economiche e sociali italiane. Formula pertanto osservazioni critiche a tale riguardo, rilevando che appaiono sussistere piuttosto difficoltà di tipo politico nell'ambito dell'attuale maggioranza alla realizzazione di un'efficace manovra di risanamento dei conti pubblici. Si sofferma sull'ulteriore vincolo posto dall'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2007, disposizione condivisa e votata anche da parte dell'opposizione, in base al quale le maggiori entrate devono essere destinate al conseguimento dei saldi, ovvero a interventi a favore dei soggetti incapienti, per la parte di maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale. Evidenzia al riguardo che non si registrano interventi di tale tenore, risultando irrisolti i problemi di perequazione e di aiuto alle classi più deboli, mentre gli interventi sinora adottati determinano un ingente danno per le finanze pubbliche, aumentando i dati per l'indebitamento rispetto a quanto potrebbe registrarsi con l'incameramento di tutte le maggiori entrate. Richiama poi l'intervento svolto dal presidente Morando, soffermandosi sulla necessità di migliorare la qualità della spesa, obiettivo rispetto al quale la questione del rinnovo dei contratti del pubblico impiego pone un problema di incapacità dell'attuale maggioranza a riformare la spesa sul piano strutturale. Dopo aver ricordato gli allarmi espressi dal Fondo monetario internazionale, oltre che dall'Unione europea, in ordine agli effetti del DPEF circa un rallentamento degli sforzi di consolidamento dei conti pubblici, si sofferma sul tema della *spending review* che non risulta aver funzionato sinora, così come gli accantonamenti lineari disposti dal comma 507 della legge finanziaria per il 2007. Il Governo avrebbe dovuto riferire nell'ambito del Documento in esame gli esiti di una valutazione della spesa, ma tale profilo risulta del tutto assente nel Documento, costituendo ciò una grave mancanza nei confronti del Parlamento. Richiama i dati recati nella tabella del DPEF relativi alla tassonomia delle spese eventuali, cui si aggiungono le spese incomprimibili quali quelle per i consumi intermedi e per il personale, quest'ultima registrando un aumento particolarmente consistente. In ordine ai dati relativi all'*extra* gettito, evidenzia che vi sono elementi che appaiono indurre ad una stima superiore all'entità indicata nel Documento, per cui si pone un problema di affidabilità dei dati di riferimento. Sottolinea che il testo in esame avrebbe dovuto attribuire maggiore centralità al tema della famiglia, passando da una concezione statalista di *welfare state*, ad una visione improntata al principio di sussidiarietà di *welfare society*. Conclude evidenziando che è inoltre necessario operare attivamente per un recupero del sommerso al fine di realizzare interventi di perequazione sociale, quali la tassazione negativa per gli incapienti, la deducibilità dell'ICI, la riduzione delle tariffe per i servizi e l'adozione di politiche di sostegno per le donne, attualmente assenti nel Documento in esame.

Il senatore [VEGAS \(FI\)](#), richiamando l'intervento svolto dal Governatore della Banca d'Italia nel corso delle audizioni relative al Documento in esame, critica il rinvio degli interventi di risanamento, anche alla luce della fase di relativo miglioramento del tendenziale del PIL registrato nel momento attuale, che avrebbe dovuto indurre a utilizzare gli elementi positivi a finalità di consolidamento dei conti pubblici. Richiamando il tema degli impegni assunti in sede europea, evidenzia che rispetto alle manovre operate da altri paesi dell'Unione, quale ad esempio quella proposta dalla Francia, in Italia manca uno specifico intervento volto allo sviluppo economico, mentre si registra una mera perdita di opportunità per operare un aggiustamento dei conti. In

ordine alla questione dell'entità della manovra, richiamando il vincolo sulla destinazione delle maggiori entrate posto dall'articolo 1 comma 4 della legge finanziaria per il 2007, critica l'intervento operato con il decreto-legge n. 81 del 2007 che, peraltro, pone problemi di corretta copertura finanziaria di spese di natura corrente mediante entrate fiscali, nonché sul sistema degli accantonamenti lineari previsto dal comma 507 della legge finanziaria per il 2007, che non ha dato frutti positivi. Le conseguenze più probabili del quadro attuale sembrano profilare un ulteriore aumento della pressione fiscale nel futuro, con evidenti effetti negativi sul piano dello sviluppo economico. Il DPEF non chiarisce gli andamenti di finanza pubblica in un'ottica di pareggio del rapporto tra *deficit* e PIL, affidando inoltre la questione del risanamento al mero andamento della crescita economica. Al riguardo, evidenzia invece la necessità di operare un'azione di tipo strutturale, come ad esempio effettuato in Francia, mentre il Documento in esame non fornisce soluzioni operative in tal senso. Resta inoltre aperta la questione relativa alla riforma previdenziale, che pone un problema complesso e di rapporto intergenerazionale, rispetto alla quale esprime preoccupazione per l'eventualità di una abolizione dello scalone da coprire con un aumento dei contributi a carico dei più giovani, secondo quanto profilato dai mezzi stampa. Dopo un intervento incidentale del relatore Ripamonti, volto ad evidenziare il carattere meramente giornalistico di tale ultima questione, richiama in senso critico la relazione depositata agli atti dal relatore, esprimendo forti preoccupazioni per l'assenza di una decisa politica di miglioramento delle infrastrutture in Italia, tema che appare strettamente riconnesso ad una ripresa dello sviluppo. In ordine al federalismo fiscale, pur risultando materia di particolare interesse l'affidamento agli enti locali dell'imposizione tributaria, si sofferma sui rischi connessi ad un'assenza di vincoli in ordine a tale imposizione, che potrebbe determinare un disomogeneo inasprimento della pressione fiscale con effetti di controtendenza rispetto agli obiettivi di sviluppo economico. Il Documento di programmazione economico-finanziaria non affronta esplicitamente la questione fiscale, limitandosi alla mera affermazione della necessità di una diminuzione della medesima, ponendo un problema di incertezza per gli operatori, in assenza di più precisi elementi. Formula quindi osservazioni critiche in ordine al carattere eccessivamente generico della questione dello sviluppo sostenibile, mentre evidenzia la necessità che la lotta all'evasione fiscale venga operata con strumenti appropriati, e non già con elementi quali gli studi di settore che rischiano di avere effetti controproducenti, disincentivando lo sviluppo. Evidenzia che il Documento in esame non reca elementi in ordine alle riforme strutturali annunciate dal precedente Documento di programmazione economico-finanziaria in relazione ai quattro comparti di spesa, concludendo con la formulazione di osservazioni critiche circa l'assenza di una prospettiva evolutiva del Documento nell'ottica di sostenere la ripresa economica, atteso che il testo appare accedere ad una prospettiva minimale e di contenimento che non risulta efficace né al risanamento né alla ripresa.

Il seguito dell'esame viene rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore **BALDASSARRI** (AN) chiede che la Commissione svolga un'audizione urgente del Ministro dell'economia e delle finanze sul caso Alitalia. Chiede inoltre al Presidente che possano essere acquisiti i dati relativi al quadro programmatico di finanza pubblica. Infine, chiede chiarimenti al Governo in merito ad una Nota di risposta inviata dal Gabinetto del Ministro dell'economia e delle finanze in relazione a questioni emerse durante l'audizione sul DPEF del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il presidente **MORANDO** (Ulivo) fa presente che un'analogha proposta di audizione del Ministro sul caso Alitalia è stata avanzata in Assemblea. Preannuncia quindi che prenderà gli opportuni contatti con la Presidenza del Senato al fine di verificare la sede più idonea per svolgere la suddetta audizione. Si farà inoltre carico con il Governo di integrare le informazioni di finanza pubblica richieste. In merito alla citata nota, si farà carico di rappresentare al Ministro i chiarimenti richiesti.

CONVOCAZIONE DI UNA SEDUTA DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il presidente **MORANDO** avverte che la seduta della Sottocommissione per i pareri, già convocata per oggi, al termine della seduta plenaria, è sconvocata. Avverte pertanto che, con il

medesimo ordine del giorno, la Sottocommissione è convocata per domani, giovedì 19 luglio, alle ore 8,45.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,25.

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 19 LUGLIO 2007
108^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
MORANDO

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Casula e Sartor.

La seduta inizia alle ore 9,05.

AFFARE ASSEGNATO

(Doc. LVII, n. 2) Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Interviene in discussione generale il senatore **AZZOLLINI (FI)**, il quale dopo aver richiamato le considerazioni svolte nelle precedenti sedute dai senatori Vegas e Ciccanti, concentra il suo intervento sui temi della produttività dell'industria italiana e sul contenimento della spesa corrente. Premesso che questi due temi sono legati tra loro e quindi possono essere affrontati nell'ambito di una complessiva strategia di politica economica oppure in due fasi successive, rileva che il DPEF non segue nessuna di queste due direzioni e non fornisce risposte a queste due prioritarie questioni per il Paese.

Rileva, in particolare, come in Italia ci sia un problema di credibilità nel perseguimento di obiettivi annunciati, fattore che indebolisce l'immagine del Paese in sede europea. Sarebbe invece più opportuno seguire l'esempio francese, ovvero quello di un Governo che con autorevolezza negozia gli impegni a Bruxelles e poi adotta tempestivamente tutti gli interventi necessari per attuare i suddetti impegni. E' questo il caso delle decisioni assunte dal Governo Sarkozy relativamente alla flessibilità del mercato del lavoro, alla detassazione delle imprese a fini di sviluppo e alla trattativa con la Germania per la costruzione dei nuovi vettori Airbus. In Italia invece si assiste alla disastrosa operazione Alitalia e a grandi operazioni di fusioni bancarie, improntate a migliorare la produttività del Paese, senza però apprezzabili risultati per la clientela. E' evidente che lo Stato non debba intervenire a falsare i meccanismi del mercato, tuttavia, rivendica il merito del precedente Governo di aver saputo gestire situazioni delicate di politica industriale, quali ad esempio il caso Parmalat. Accanto al tema della produttività, vi è poi il tema della spesa corrente sul quale già si è discusso ieri durante l'intervento del presidente Morando. Condivide le considerazioni svolte in quella sede e ribadisce quanto sia importante il contributo del buon funzionamento della giustizia in termini di sviluppo economico citando, ad esempio, recenti pronunce dei Tribunali amministrativi che hanno disposto la sospensiva di gare di appalto in materia di lavori pubblici. Suscita invece forti perplessità l'intenzione preannunciata dal Governo nel DPEF di concentrare il rigore nel contenimento del deficit soltanto negli ultimi due anni della legislatura. Si tratta evidentemente di una politica azzardata. Criticando alcune discutibili campagne mediatiche concernenti il costo della politica, ricorda al contrario quanto lavoro viene svolto, per esempio, nella Commissione bilancio, per arginare le richieste di aumento della spesa corrente, fenomeno ricorrente in ogni legislatura e idoneo a determinare un trascinarsi progressivo di spese a scapito del risanamento finanziario. L'aumento della spesa corrente determina poi un incremento della pressione fiscale con conseguente riflessi negativi

sulla crescita. Occorre pertanto ridurre la spesa corrente e su questo il DPEF non indica tempi certi e misure effettive. Conclude, infine, esprimendo un giudizio negativo sul DPEF in quanto non affronta i nodi di fondo del Paese quali la bassa produttività dei fattori e il contenimento della spesa corrente.

Il seguito dell'esame viene rinviato.

La seduta termina alle ore 9,25.

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 19 LUGLIO 2007
109^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

MORANDO

indi del Vice Presidente

LEGNINI

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

La seduta inizia alle ore 14,35.

AFFARE ASSEGNATO

(Doc. LVII, n. 2) Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nell'odierna seduta antimeridiana.

Il senatore **TECCE** (RC-SE), intervenendo in discussione generale, manifesta apprezzamento per la scelta del Governo di effettuare una manovra espansiva, a partire dall'incremento delle pensioni minime, attuata attraverso una rivisitazione degli obiettivi di finanza pubblica che, al lordo dell'incremento dello 0,4 per cento del *deficit* in rapporto al PIL recato dal decreto-legge n. 81 del 2007, rimangono comunque al di sotto degli impegni assunti dal Governo in sede europea per l'anno 2007. Non condivide pertanto i giudizi negativi sul mancato rigore finanziario del Governo, posto che peraltro resta fermo l'obiettivo di pareggio di bilancio del 2011.

Ritiene convincenti le argomentazioni, contenute nel DPEF, secondo le quali la *spending review* rappresenta lo strumento che può conciliare la riduzione della pressione fiscale – anch'essa condivisibile – con il vincolo del risanamento finanziario, concretizzando il nesso tra risanamento, sviluppo ed equità. Infatti, non si procede a tagli alla spesa sociale, ma si riduce la pressione fiscale a favore dei redditi più bassi. Sotto questo profilo, nella risoluzione approvativa del DPEF, andrebbe valorizzato il lavoro svolto dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato sulla riclassificazione del bilancio, enfatizzando il rilevante contributo che tale analisi può apportare al controllo delle decisioni di spesa da parte del Parlamento, nonché al monitoraggio dei flussi di spesa.

Ritiene altresì importante inserire nella risoluzione l'indirizzo al Governo affinché la rideterminazione e l'armonizzazione dell'imposizione sulle rendite finanziarie siano inserite nella legge finanziaria senza ulteriori differimenti. Si tratta, anche in questo caso, di una misura volta a favorire l'equità, obiettivo quest'ultimo che risulta prioritario anche rispetto al rientro dal *deficit*.

La scommessa di politica economica della maggioranza è di incrementare quanto più possibile la domanda interna, anche attraverso l'aumento delle pensioni minime, promuovere innovazione e competitività senza che i due termini siano in contraddizione.

Pone poi l'accento sul rispetto degli obiettivi di Kyoto, indicati anche nel DPEF, auspicando che in futuro possa trovare sempre più spazio la discussione di un bilancio ambientale e sociale, costruito attraverso indicatori di *welfare*, di politiche ambientali e di equità sociale.

Sul tema del Mezzogiorno rileva che dai dati del DPEF risulta evidente l'esigenza di un piano per la lotta alla povertà e propone di dedicare a tale tematica una sessione parlamentare volta a studiare ammortizzatori sociali, reddito minimo d'inserimento e l'impiego delle risorse stanziare nell'ambito del quadro strategico nazionale per rilanciare tale area del Paese.

Sottolinea tuttavia che gli enti locali, nel DPEF, sembrano più rappresentare un costo che un "pezzo dello Stato". Anche l'ultima versione del Patto di stabilità interno, approvata dall'attuale maggioranza, ha conferito maggior autonomia agli enti locali (essendo previsto il passaggio da un vincolo alle spese ad uno sui saldi) ma non ha certo conferito maggiore equità. Resta aperto il problema degli avanzi di amministrazione e, a tal proposito, auspica che si realizzi un consenso diffuso sull'esigenza di istituire un'indagine conoscitiva volta a studiare le questioni attinenti

all'applicazione del Patto di stabilità interno e finalizzata ad individuare soluzioni al problema. Infine, per quanto riguarda la sanità, auspica che all'interno del patto per la salute possa essere garantito un maggior nesso tra trasferimenti statali e livelli essenziali di assistenza. Conclude formulando un giudizio complessivamente positivo sul documento in titolo.

Il senatore **BALDASSARRI (AN)** integra le considerazioni già svolte durante le audizioni preliminari al DPEF, rilevando che la mancanza di un dettagliato quadro programmatico di finanza pubblica inficia la valutazione complessiva del Documento. L'indicazione del saldo programmatico, infatti, a parità di condizioni, può essere ottenuta attraverso un'infinita combinazione di entrate e di spese. Ritiene pertanto fondamentale che tale informazione sia fornita al Parlamento anche al fine di predisporre le rispettive risoluzioni parlamentari. L'essenza della politica economica, oggi che i saldi sono sotto controllo, consiste nel determinare la composizione della spesa tra oneri correnti e investimenti. Anche due noti esponenti della maggioranza hanno sostenuto sulla stampa l'obiettivo di ridurre dello 0,5 per cento all'anno la spesa corrente. Condivide la logica di indicare linee programmatiche di riduzione della spesa superando l'impostazione attuale che si limita ad indicare un vincolo sui saldi.

L'altra questione su cui intende concentrare l'intervento riguarda le modalità con le quali il Governo ha aggiornato nel tempo le previsioni di entrata della pubblica amministrazione. Sulla base dei dati disponibili nel dicembre scorso, consegnati dal vice ministro Visco alla Commissione bilancio, era già evidente che l'andamento delle entrate indicate in bilancio per l'anno 2007 era sottostimato. La relazione unificata per l'economia e la finanza pubblica ha preso atto dell'esistenza di un gettito "occultato" - già prevedibile a dicembre 2006 sulla base degli andamenti delle variabili macroeconomiche ed ipotizzando una stima prudenziale dell'elasticità del gettito rispetto all'incremento del PIL pari a 1,1 - stimato intorno ai 10 miliardi di euro. Nel DPEF la previsione delle entrate è ulteriormente incrementata ed il Ministro dell'economia e delle finanze lo ha confermato durante le audizioni preliminari. Rileva che ancora oggi permane un gettito occulto di altri 12 miliardi, per cui nel 2007 si realizzerà un incremento di gettito pari a 27 miliardi di euro, rispetto alle previsioni iniziali del bilancio. Quest'ultimo *extragettilo* è stato occultato portando la stima dell'elasticità dall'1,1 allo 0,9 per cento. Pur comprendendo le ragioni di preoccupazione del Ministro dell'economia e delle finanze che prudenzialmente sottostima le entrate, tuttavia questa mancanza di trasparenza sui dati di finanza pubblica contenuti nel DPEF non consente un confronto serio tra maggioranza ed opposizione ed inoltre questo tipo di strategia non fa emergere il livello effettivo della spesa determinando una sottostima delle entrate. Dal DPEF si ricava un quadro allarmante giacché gli analisti attenti che sanno ricostruire l'importo effettivo della manovra possono verificare che alla fine del 2008 l'indebitamento netto sarà pari al 4 per cento in rapporto al PIL. Infatti, è stata fatta una manovra espansiva di circa 7 miliardi di euro di incremento di spese coprendola con ricorso al maggior *deficit*. Su tale questione ricorda incidentalmente come l'aggiornamento dell'articolo 81 della Costituzione sia riuscito, nei decenni scorsi, a determinare una situazione di crisi finanziaria per il Paese. Il *deficit* accumulato è stato poi coperto nei decenni scorsi con il prelievo sui lavoratori senza alcuna equità sociale. Con il decreto-legge che distribuisce il cosiddetto "tesoretto", coprendolo sul *deficit*, si aggira il vincolo costituzionale di cui all'articolo 81. Nel 2008, da un indebitamento netto tendenziale del 2,2 per cento, si prevedono spese aggiuntive per 21 miliardi di euro che da sole porteranno il disavanzo al 3,7 per cento. Non è possibile definire *a priori* quanta parte di queste nuove spese saranno coperte con il maggior gettito occultato dal quadro finanziario delineato dal DPEF. Certamente la manovra per il prossimo anno non potrà essere inferiore all'1 per cento del PIL.

Ritiene pertanto irresponsabile la scelta del Governo di alzare il profilo del *deficit* nel 2007 senza una copertura finanziaria, salvo la "copertura politica" che comunque l'indebitamento netto sarà al di sotto degli impegni assunti in ambito europeo. Si tratta di una scelta sbagliata per ragioni "esterne", in quanto l'Italia non rispetterà i vincoli europei ed in quanto ciò determinerà un maggior premio per il rischio da corrispondere agli investitori che intendano acquistare obbligazioni dello Stato italiano in un momento congiunturale di incremento dei tassi di interesse, ma anche per ragioni "domestiche", in quanto il peggioramento del *deficit* giustifica - entro il limite del 2,8 per cento del PIL - anche qualsiasi altra richiesta avanzata dai Gruppi di maggioranza e sposta nel biennio finale della legislatura l'obiettivo del pareggio di bilancio. L'aumento del *deficit* nel 2007 ed il differimento del pareggio di bilancio rappresentano due elementi di rischio per la tenuta economica del Paese.

Per quanto concerne, poi, la riclassificazione del bilancio, rileva l'utilità di implementare un assetto istituzionale che favorisca la trasparenza della decisione di spesa. Lamenta, tuttavia, che nel DPEF viene di fatto affermato, secondo un'impostazione costante seguita dal Ministero dell'economia e delle finanze, che la politica economica non produce effetti significativi

sull'economia reale. A parte l'assenza di politiche per il Mezzogiorno, sottolinea che l'effetto massimo prodotto sull'economia reale dalle manovre adottate dal Governo è pari allo 0,1 per cento del PIL. Ciò discende dalla "teoria economica di Via XX Settembre" che ritiene sussistere una neutralità della finanza pubblica sull'economia reale. Si tratta di un'impostazione paradossale, tanto più quando è avvalorata da un Governo di centrosinistra, che portò, nel secolo scorso, alla grande depressione del '29. Invece di giustificare l'intervento dello Stato nell'economia in funzione del raggiungimento dell'equilibrio di piena occupazione e dell'allocazione ottima delle risorse, il DPEF interpreta una politica neoclassica che non trova alcun conforto nella storia. Un DPEF che produce un incremento della crescita nel 2011 pari allo 0,11 per cento rende inutile qualsiasi dibattito soprattutto di fronte alla scelta di aumentare il *deficit* dell'anno in corso ed in presenza di un debito pubblico elevato. Infine, ritiene ipocrita e pericolosa la tesi di chi sostiene che, per garantire l'equilibrio finanziario, sarebbe sufficiente stabilizzare il rapporto debito/PIL. La riduzione del debito - obiettivo prioritario della politica economica - va perseguita con decisione per garantire una maggiore equità sociale.

Per questo, l'obiettivo sotteso al DPEF di garantire il risanamento, lo sviluppo e l'equità risulta inconsistente in quanto il Governo non indica fatti concreti e linee programmatiche nel DPEF. Esprimendo una valutazione negativa sul Documento, auspica che la "dimensione politica" delle scelte economiche possa essere almeno assicurata con le risoluzioni parlamentari che saranno presentate dalla maggioranza e dall'opposizione.

Il senatore **POLLEDRI** (*LNP*) fa presente di avere consegnato alla Presidenza una nota valutativa sul documento in titolo.

Il senatore **FERRARA** (*FI*) formula osservazioni critiche sulla natura complessiva della manovra delineata dal documento in esame, che si inserisce in un quadro di ricorso ad entrate certe quale sistema per la copertura di interventi legislativi, secondo quanto effettuato con il decreto-legge n. 81 del 2007 all'esame presso la Camera dei deputati, mentre si ricorre ad entrate meramente eventuali per il sostegno alle politiche di sviluppo. Rileva che l'attuale congiuntura economica avrebbe dovuto indurre ad un uso opposto delle risorse derivanti dalle maggiori entrate, nel senso di sostenere, con quanto effettivamente già realizzato, la ripresa economica. Si sofferma sui contenuti del documento di programmazione economica finanziaria, rilevandone le contraddizioni interne rispetto al perseguimento del risanamento del debito pubblico e sottolineando come non appaiano rispettati i vincoli posti sul piano internazionale. Sulla base delle linee contenute nel DPEF, non è dato riscontrare, infatti, una efficace politica di contenimento delle spese, mentre si ricorre al mero utilizzo del maggior gettito che non appare strumento idoneo al perseguimento del consolidamento dei conti pubblici. Rispetto al documento di programmazione economica e finanziaria presentato nell'anno 2006, evidenzia che non sono stati adottati interventi nei quattro comparti di spesa, come invece preannunciato dal Governo, per cui formula osservazioni critiche in ordine all'inadempienza dell'Esecutivo rispetto agli impegni assunti, soffermandosi sull'assenza di politiche per l'innovazione. Evidenzia la necessità di operare un effettivo recupero di risorse finanziarie, facendo riferimento in particolare ai dati contenuti nella tabella di tassonomia delle spese eventuali recata nel documento, che pone un problema di superamento delle politiche invariate. Si sofferma poi sull'entità degli effetti peggiorativi sul piano dell'indebitamento a seguito dell'avvenuto utilizzo di parte delle maggiori entrate mediante il citato decreto-legge n. 81 del 2007, peggioramento pari allo 0,4 per cento del PIL. Ciò costituisce un notevole appesantimento del quadro di finanza pubblica, atteso che non risulta destinata all'obiettivo del risanamento la totalità delle maggiori entrate registrate, per un complessivo importo di 7,4 miliardi di euro ed evidenzia che da tale scelta operata dal Governo potrebbe derivare un indebolimento della capacità espansiva del PIL, potendosi profilare un effetto di tipo recessivo. In ordine al tema delle esportazioni, rileva che i dati critici riportati nel DPEF, emersi anche nel corso delle audizioni svolte, pur inserendosi nell'ambito degli andamenti economici internazionali, denotano un elemento di incapacità gestionale dell'attuale Governo, anche in ordine alla mancata valorizzazione, da parte dell'Esecutivo, di taluni settori dell'industria italiana, quale quello tecnologico. In tale quadro complessivo, viene ad essere fortemente compromessa una importante occasione di risanamento della finanza pubblica, alla luce dell'utilizzo che viene fatto delle maggiori entrate certe registrate, che non appare dunque condivisibile. Con riferimento alle politiche di settore, emerge la difficoltà dell'Esecutivo di operare concrete scelte di politica economica. In particolare, con riferimento all'allegato infrastrutture, richiama i contenuti della relazione al DPEF svolta dal relatore Ripamonti, nella quale sono svolte osservazioni fortemente critiche nei confronti dell'allegato in questione. Evidenzia come si ponga dunque un problema di coerenza di posizioni all'interno della maggioranza. Sottolinea l'importanza della questione

infrastrutturale come elemento imprescindibile in un'ottica di sviluppo economico, rilevando la centralità di opere strategiche tra le quali cita a titolo esemplificativo i corridoi ferroviari e il ponte sullo Stretto di Messina, evidenziando gli ingenti importi già impegnati dallo Stato in una prospettiva di avvio e realizzazione di tali opere, che viene ad essere oggi esposta al rischio di vanificazione. In ordine ai dati dell'extra gettito, sottolinea come le maggiori entrate possano ricondursi, per una consistente componente, ai condoni già operati nella precedente legislatura, mentre formula osservazioni critiche rispetto all'aumento della pressione fiscale, che non può costituire un valido strumento per l'ampliamento del gettito, dovendosi invece ricorrere a scelte di allargamento della base contributiva. Al riguardo, rileva che l'aumento della pressione fiscale può produrre effetti di tipo recessivo e depressivi dell'economia, risultando perciò controproducente rispetto al prioritario obiettivo della ripresa economica.

Non essendo pervenute ulteriori richieste di intervento, il presidente [LEGNINI](#) dichiara conclusa la discussione generale e propone dunque di rinviare il seguito dell'esame.

Conviene la Commissione ed il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.