

Legislatura 17ª - 5ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 477 del 04/11/2015

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 4 NOVEMBRE 2015

477ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

TONINI

*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.**La seduta inizia alle ore 15,05.*

IN SEDE CONSULTIVA

(2110) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere all'Assemblea su testo ed emendamenti. Esame. Parere non ostativo con presupposto sul testo. Parere in parte non ostativo, in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione e in parte condizionato, ai sensi della medesima norma costituzionale sugli emendamenti)

Il relatore **DEL BARBA** (PD) ribadisce, in relazione al testo, quanto espresso nella seduta del 3 novembre e rammenta che la Commissione competente nel merito ha terminato l'esame del provvedimento nella seduta del medesimo giorno, senza l'approvazione di alcun emendamento.

Illustra, quindi, gli emendamenti trasmessi dall'Assemblea, segnalando, per quanto di competenza, che comportano maggiori oneri le proposte 1.23, 1.24, 1.0.1, 1.0.2, 1.0.4 e 1-bis.1. Occorre acquisire una relazione tecnica sull'emendamento 1.0.3. Occorre poi valutare le proposte 1.16, 1.17, 1.18 e 1.22 e l'inserimento di una clausola di invarianza finanziaria all'emendamento 01.0.100. Considera, infine, opportuno prevedere che la partecipazione alle attività del Comitato paritetico, introdotto dal capoverso 1-ter degli emendamenti 1.100, 1.101 e 1.102, sia assicurata a titolo gratuito, specialmente con riferimento ai rappresentanti di aziende del settore pubblico. Osserva, infine, che non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti.

Il vice ministro MORANDO illustra la relazione tecnica di passaggio, che deposita e mette a disposizione dei membri della Commissione. In particolare, fa presente, con riferimento all'articolo 01 aggiuntivo, che una compiuta valutazione degli effetti finanziari della misura non può che essere rinviata al successivo esame dei provvedimenti legislativi che daranno attuazione alla disposizione, i quali dovranno essere corredati della necessaria copertura finanziaria.

Il senatore **AZZOLLINI** (AP (NCD-UDC)) chiede che quanto appena espresso dal vice ministro sia inserito nel parere quale presupposto al fine di precisare che la disposizione non produce di per sé alcun effetto sulla finanza pubblica e che, tuttavia, gli interventi successivamente adottati in attuazione del principio da essa fissato dovranno essere adeguatamente coperti.

Il senatore **URAS** (Misto-SEL) interviene in dichiarazione di voto precisando di astenersi nella votazione relativa al testo, condividendo le osservazioni espresse in relazione alla congruità delle coperture finanziarie. Osserva, quindi, che dichiarare un settore come quello dei beni culturali di natura essenziale comporta necessariamente degli oneri in capo al bilancio dello Stato poiché, a suo avviso, un settore di tale ampiezza non può continuare ad essere gestito con le risorse attualmente disponibili.

Alla luce dei chiarimenti forniti dal Governo e del dibattito svoltosi, il relatore **DEL BARBA** (PD) propone l'approvazione del seguente parere: "La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo sul testo con il seguente presupposto: "che i successivi provvedimenti di attuazione del principio recato dall'articolo 01 siano corredati di adeguata copertura finanziaria degli eventuali oneri".

Verificata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva.

In merito agli emendamenti, il vice ministro MORANDO concorda con il relatore sull'onerosità degli emendamenti 1.23, 1.24, 1.0.1, 1.0.2, 1.0.4 e 1-bis.1.

Quanto alla proposta 1.0.3, concorda sulla necessità di acquisire una relazione tecnica in quanto i consorzi di cui trattasi potrebbero risultare onerosi. In merito all'emendamento 1.16, ritiene che ne possano derivare maggiori oneri in relazione alle esigenze di personale e di funzionamento. Esprime considerazioni analoghe sulla proposta 1.18, mentre ritiene necessario acquisire una relazione tecnica sull'emendamento 1.22. Risulta, a suo avviso, necessario inserire una clausola di invarianza finanziaria sull'emendamento 1.17. Quanto alla proposta 0.1.0.100, ritiene che il parere possa essere non ostativo dal momento che non risulta evidente il possibile intervento di personale della pubblica amministrazione, pur rimettendosi alle valutazioni della Commissione. Concorda, infine, sull'opportunità di inserire una clausola che specifichi la gratuità dell'incarico in relazione agli emendamenti 1.100, 1.101 e 1.102.

Alla luce dei chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo, il relatore **DEL BARBA** (PD) propone l'approvazione del seguente parere: "La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti trasmessi dall'Assemblea al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, esprime parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 1.23, 1.24, 1.0.1, 1.0.2, 1.0.4, 1-bis.1, 1.0.3, 1.16, 1.18 e 1.22. Il parere sull'emendamento 1.17 è di nulla osta condizionato, ai sensi della medesima norma costituzionale, all'inserimento infine del seguente periodo: "dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Il parere sull'emendamento 01.0.100 è altresì condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, all'inserimento dopo la parola "competente" delle seguenti: "e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Il parere sulle proposte 1.100, 1.101 e 1.102 è di nulla osta condizionato, ai sensi della citata disposizione costituzionale all'inserimento al capoverso 1-ter del seguente periodo: "la partecipazione di dipendenti di enti o aziende pubbliche alle attività del Comitato non dà diritto alla corresponsione di emolumenti, indennità, rimborsi o gettoni di presenza comunque denominati a carico degli stessi".

Il parere è di nulla osta sui restanti emendamenti".

La Commissione approva.

IN SEDE REFERENTE

(2112) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018

- **(Tab. 1)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018 *(limitatamente alle parti di competenza)*

- **(Tab. 2)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(2111) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)

(Esame congiunto e rinvio)

La senatrice **CHIAVAROLI (AP (NCD-UDC))**, relatrice insieme alla senatrice Zanoni sul provvedimento, svolge la relazione sul disegno di legge di bilancio 2016-2018 osservando che esso è impostato, coerentemente al dettato normativo di cui all'articolo 21 della legge di contabilità e finanza pubblica, secondo la struttura contabile per missioni e programmi. Al riguardo viene confermata l'articolazione dell'anno scorso con 34 missioni e 181 programmi di spesa. Il disegno di legge di bilancio è inoltre predisposto sulla base del criterio della legislazione vigente e delle indicazioni fornite con la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 19 del 7 maggio 2015.

In premessa, rammenta che l'esercizio finanziario 2016 dovrebbe essere l'ultimo nel quale si avranno i due distinti strumenti della legge di bilancio e della legge di stabilità, in quanto l'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, che si applica a decorrere dal 1° gennaio 2016, prevede l'unificazione nell'unico disegno di legge di bilancio delle disposizioni ora distinte nelle due leggi di stabilità e di bilancio. Ricorda che, nei mesi scorsi, le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno svolto congiuntamente un'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio che dovrà concludersi con un documento che dia conto anche di questo tema.

Come evidenziato nella Relazione illustrativa, il disegno di legge di bilancio per il 2016 è coerente con lo scenario macroeconomico illustrato nella Nota di aggiornamento del DEF 2015. L'evoluzione degli aggregati di entrata e di spesa del ddl di bilancio includono gli effetti finanziari delle disposizioni legislative adottate nel corso degli ultimi esercizi, nonché delle rimodulazioni proposte dalle amministrazioni sulla base della flessibilità concessa dalla normativa vigente. Durante il 2015 sono state adottate disposizioni con effetti sulle previsioni per il triennio 2016-2018, tra queste si segnalano gli interventi a favore dell'istruzione scolastica di cui alla legge n. 107 del 2015, che ha specificato l'utilizzo del fondo istituito con la Legge di stabilità dell'anno scorso, destinandone la quota più rilevante all'assunzione del personale docente e alla sua formazione e valutazione professionale; le misure a sostegno degli enti territoriali di cui al decreto-legge n. 78 del 2015; le misure per l'ottimizzazione dell'amministrazione giudiziaria, di cui al decreto-legge n. 83 del 2015, con risorse per favorire l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, la revisione del sistema di deducibilità delle perdite e delle svalutazioni degli enti creditizi. Il disegno di legge all'esame dà conto, inoltre, delle rimodulazioni proposte dalle Amministrazioni negli Allegati 1 degli stati di previsione dei Ministeri che hanno esercitato le misure di cosiddetta flessibilità del bilancio.

In merito alle risultanze, il quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione a legislazione vigente, al netto delle regolazioni contabili e dei rimborsi IVA, evidenzia i seguenti importi per gli anni 2016-2018: per il 2016, in termini di competenza, il saldo netto da finanziare è previsto pari a -11,4 miliardi di euro, in miglioramento rispetto alla previsione del bilancio 2015 (che indicava un saldo netto da finanziare pari a 53,6 miliardi). Per il biennio 2017-2018, il disegno di legge evidenzia un ulteriore miglioramento del saldo netto da finanziare che si attesta a un valore positivo di 5,4 miliardi nel 2017 e di 13,7 miliardi nel 2018, effetto dell'incremento delle entrate finali che passano da 550 miliardi per il 2016 a 580,1 miliardi per il 2018, riflesso dell'andamento crescente delle entrate tributarie che aumentano dai 477,8 miliardi del 2016 a 508,6 miliardi nel 2018. Nel triennio anche le spese finali presentano una leggera crescita (da 561,4 miliardi nel 2016 a 566,4 miliardi nel 2018).

In termini di cassa, il saldo netto da finanziare, è pari a -76,1 miliardi nel 2016, a -52,2 miliardi nel 2017 e a -43,7 miliardi nel 2018. 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 incassi.

In termini allocativi evidenzia come poco meno del 75 per cento delle risorse sia allocato su 6 missioni, in ordine decrescente "3 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", "25 - Politiche previdenziali", "29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio", "22 - Istruzione scolastica", "24 - Diritti sociali e famiglia" e "4 - L'Italia in Europa e nel mondo": le prime due missioni assorbono quasi il 41 per cento delle risorse.

Circa la struttura del documento, il disegno di legge di bilancio di previsione è costituito da un unico stato di previsione dell'entrata; dagli stati di previsione della spesa relativi ai singoli Ministeri con portafoglio, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome; dal quadro generale riassuntivo, esteso al triennio. Ciascuno stato di previsione è corredato da una nota integrativa che contiene elementi informativi ai fini dell'esame parlamentare. Per le entrate, attraverso la nota informativa è possibile esaminare i criteri utilizzati per la previsione di imposte e tasse. Per la spesa, la prima sezione della nota illustra gli obiettivi di ciascun ministero correlandoli a ciascun programma e ai relativi indicatori di performance, con indicazione delle risorse destinate alla realizzazione degli obiettivi e degli indicatori di realizzazione ad essi riferiti, mentre la seconda sezione espone il contenuto di ciascun programma di spesa e i criteri di formulazione delle relative previsioni di spesa, con indicazione dei relativi riferimenti legislativi nonché dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale.

Per ogni programma è inoltre presentata una scheda illustrativa con indicazione delle leggi che lo finanziano. A corredo degli stati di previsione è inoltre previsto un riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi economica e funzionale; una scheda illustrativa dei capitoli recanti i fondi settoriali, con indicazione degli stanziamenti triennali, il riepilogo dei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni; la presentazione del *budget* dei costi un documento di contabilità analitica che riporta i costi previsti dai centri di costo dell'amministrazione e il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie di bilancio.

La documentazione all'esame è corredata anche da una sezione recante l'ecobilancio dello Stato. Nonostante la legge di contabilità e finanza pubblica non preveda l'esposizione delle spese aventi finalità ambientale, tale scelta non solo pare condivisibile ma auspicabile nella misura in cui consente un confronto dei dati previsionali con quelli di consuntivo. Si ricorda infatti che, ai sensi dell'art. 36, comma 6 della citata legge di contabilità, in allegato al Rendiconto è prevista l'illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali. In particolare, nel provvedimento all'esame si prevede che le risorse allocate a tali finalità ammontino a 2,7 miliardi di euro per il 2016 (0,5 per cento delle spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato per l'anno 2016. Tale percentuale scende allo 0,4 per cento negli altri due anni del triennio di programmazione).

La relatrice **ZANONI (PD)** svolge la relazione sulla legge di stabilità 2016, condivisa con la senatrice Chiavaroli ugualmente relatrice sul provvedimento in titolo. Ricorda preliminarmente che, nella Nota di aggiornamento del DEF il Governo ha illustrato una cornice macroeconomica in miglioramento rispetto ai dati disponibili nello scorso aprile. Infatti, il tasso di crescita del PIL 2015 passa dallo 0,7 allo 0,9 per cento e quello 2016 dall'1,4 all'1,6 per cento. Stante la conferma dell'entità della revisione al rialzo delle previsioni di crescita del PIL reale formulate a settembre, i contenuti di questa legge di stabilità per il 2016 tratteggiano un orientamento di politica fiscale chiaramente volto a perseguire l'obiettivo di ridurre il carico fiscale sulle imprese e le famiglie e stimolare gli investimenti privati anche attraverso l'utilizzo dei "margini di flessibilità previsti all'interno del Patto di Stabilità e Crescita". Tale impostazione è motivata dal fatto che la riduzione del rapporto debito/PIL, attualmente l'indicatore che presenta maggiori criticità per il nostro Paese, può essere perseguita sia con la disciplina di bilancio che soprattutto con un ritorno a tassi sostenuti di crescita del PIL nominale.

Nel Documento programmatico per il 2016 trasmesso, lo scorso 15 ottobre, dal Governo alla Commissione europea e all'Eurogruppo sono stati confermati tali orientamenti e sono state chiarite le ragioni che portano a chiedere condizioni di maggiore flessibilità di bilancio. In particolare, vengono elencate le nuove riforme che giustificano il margine ulteriore di 0,1 punti di PIL e gli investimenti cofinanziati a fronte del richiesto margine di 0,3 punti di PIL, nonché viene descritto l'impatto della cd. emergenza migranti a fronte della richiesta di ulteriori 0,2 punti di PIL di flessibilità.

In termini complessivi, le disposizioni del disegno di legge di stabilità determinano un peggioramento dell'indebitamento netto, rispetto al valore del saldo risultante a legislazione vigente, di circa 14,6 miliardi di euro nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017 e di circa 16,2 miliardi nel 2018. Con riferimento alle misure condizionate al riconoscimento da parte delle istituzioni europee della "clausola migranti", queste, ove riconosciuta la predetta clausola, determinerebbero, per il 2016, un ulteriore peggioramento dell'indebitamento netto per circa 3,1 miliardi di euro (di cui 2,6 miliardi per l'anticipo della riduzione IRES e circa 0,5 miliardi per le misure in favore dell'edilizia scolastica sostenute dagli enti locali) che quindi passerebbe a circa 17,7 miliardi di euro, mentre per il biennio successivo non si determinano variazioni del saldo finale. Gli effetti sul fabbisogno sono analoghi a quelli sull'indebitamento netto, con

differenze limitate, nell'ordine delle poche decine di milioni di euro. La scelta di politica di bilancio è dunque indirizzata a utilizzare al massimo gli spazi di flessibilità disponibili garantendo comunque il rispetto delle regole europee. L'allentamento della correzione di bilancio non pregiudica il rientro del disavanzo, con un livello di indebitamento netto stimato per il 2016 comunque più vicino al 2 che al 3 per cento. Nel complesso, le misure proposte con il provvedimento in esame rispondono a un obiettivo chiaro e ben definito: potenziare la ripresa già in atto della domanda interna, concentrando l'uso delle limitate risorse disponibili sul rafforzamento della domanda delle famiglie e sulla riduzione degli oneri che gravano sulle imprese. Gli interventi mirano inoltre a modificare le aspettative di famiglie e imprese.

L'intervento sulla pressione fiscale è volto innanzitutto a disinnescare l'attivazione delle clausole di salvaguardia che a partire dal 1° gennaio 2016 avrebbero fatto scattare aumenti delle imposte per 1 punto percentuale del PIL.

Difatti, ragionando sempre in termini di riflessi sull'indebitamento netto, per quanto riguarda la composizione della manovra (esercizio 2016) si può osservare che circa 22,6 miliardi di euro sono attribuibili a minori entrate tributarie, poco meno dell'80 per cento degli impieghi (sia nello scenario "con" che in quello "senza clausola migranti"). Il 75 per cento di tali minori entrate è attribuibile alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia (16,8 miliardi) che, dunque, complessivamente pesano sul totale della manovra dal lato degli impieghi per circa il 60 per cento. Sempre sul fronte delle minori entrate si segnalano l'abolizione della TASI sulla prima casa ad eccezione di quella gravante sugli immobili di pregio, cui si aggiungono le misure di esenzione dall'Imu dei terreni agricoli – montani, semi-montani o pianeggianti – utilizzati da coltivatori diretti, imprenditori agricoli professionali e società, con un alleggerimento fiscale per chi usa la terra come fattore produttivo di circa 405 milioni di euro, sempre sul fronte produttivo vengono esclusi i macchinari funzionali al processo produttivo (cd. imbullonati) dalla rendita catastale e quindi dalle imposte immobiliari.

Le maggiori spese sono invece prevalentemente imputabili alla parte corrente. Tra le misure che determinano maggiori spese correnti, si segnalano quelle in materia pensionistica relative alla c.d. "opzione donna" (160 milioni di euro per il 2016, 405 milioni per il 2017 e 757,1 milioni per il 2018, compensate - interamente per il 2016 e parzialmente per il 2017 - da una riduzione a valere sull'autorizzazione di spesa relativa al "Fondo per i lavoratori salvaguardati"). Si segnalano altresì interventi diversi in materia di disagio sociale (Titolo III del disegno di legge) che determinano complessivamente maggiori spese (al netto delle misure compensative indicate nel medesimo Titolo III) per 940 milioni di euro per il 2016 e per 1.340 milioni a decorrere dal 2017. Fra questi interventi si evidenzia in particolare l'istituzione di un "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale", di importo pari a 600 milioni di euro per l'anno 2016 e a 1 miliardo di euro per gli anni 2017 e 2018. Ulteriori misure riguardano "esigenze indifferibili", tra cui: la spesa di 300 milioni di euro annui per i rinnovi contrattuali), nonché la spesa di 100 milioni di euro per il 2016, 150 milioni per il 2017 e 50 milioni per il 2018, per interventi nella "Terra dei fuochi", ascritta in modo indifferenziato sia al conto capitale che alla parte corrente. Tra i fattori che determinano un incremento della spesa in conto capitale, si evidenzia, nel 2016, l'effetto per 666 milioni di euro imputabile alle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali di cui all'articolo 35 e, in particolare, all'inserimento del fondo pluriennale vincolato nel saldo di riferimento per il rispetto dell'equilibrio di bilancio. Nell'ipotesi di riconoscimento della "clausola migranti", un'ulteriore spesa in conto capitale per 500 milioni di euro, per il 2016, sarebbe scontata ai fini del saldo di indebitamento netto per effetto dell'articolo 35, comma 6.

Illustra, quindi, le misure volte a reperire le risorse necessarie a finanziare gli interventi. Evidenzia che le disposizioni previste dalla legge di stabilità si inseriscono, come evidenziato da alcune delle istituzioni audite, in un contesto positivo, di cui pone in risalto il miglioramento del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese registrato dall'ISTAT nei dati di ottobre 2015.

Fa presente, quindi, che pur con elementi di criticità espressi da alcuni auditi, i segnali nei confronti del complesso della manovra sono risultati positivi. Menziona, in particolare, la Confindustria, di cui ricorda l'invito rivolto al Parlamento a confermare l'impianto complessivo della manovra. Sottolinea, quindi, che per la prima volta, dopo molto tempo, l'ANCI è intervenuta positivamente sulla legge di stabilità, della quale ha registrato una inversione di tendenza rispetto alle manovre finanziarie degli scorsi anni. I problemi sollevati, invece, dai rappresentanti delle province, possono, a suo avviso, giustificarsi con il carattere transitorio della riforma che si sta attuando. Si sofferma, inoltre, su alcuni aspetti trattati in modo marginale nel corso delle audizioni relativamente alla riforma della TASI e del diverso regime sugli ammortamenti delle aziende. In merito alle compensazioni del mancato gettito tributario dei comuni, sottolinea l'importanza della decisione pur riconoscendo che bisognerà affrontare in successivi provvedimenti il meccanismo di ripartizione tra i singoli enti. Pone in evidenza la misura riguardante l'assunzione straordinaria dei ricercatori universitari sottolineandone l'importanza, nonché gli interventi di semplificazione fiscale che consentiranno notevoli risparmi a favore dei contribuenti. In relazione poi al limite all'utilizzo del contante, ricorda che la stessa Banca d'Italia ha chiarito in audizione come risulti difficile valutare l'impatto delle diverse soglie, ricordando la necessità di condividere tali tipi di misure con il resto dei paesi europei. Per quanto riguarda gli investimenti, sottolinea in particolare la possibilità concessa agli enti locali di utilizzare degli spazi fiscali per le spese in conto capitale. Fa presente, infine, che per la prima volta da molto tempo, la manovra non contiene misure per far fronte a delle emergenze, ad eccezione di quella che interviene sull'operatività della protezione civile.

Conclude rinviando all'ampia documentazione fornita nel corso delle audizioni dalle associazioni e dalle istituzioni intervenute, nonché dai Servizi bilancio e studi del Senato e della Camera dei deputati.

Su richiesta della senatrice **BULGARELLI** (M5S) il **PRESIDENTE** rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per domani.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.