

BILANCIO (5ª)

GIOVEDÌ 19 LUGLIO 2012

736ª Seduta

Presidenza del Presidente [AZZOLLINI](#)

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Polillo e alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini.

La seduta inizia alle ore 9,40.

IN SEDE REFERENTE

(3396) Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 12 luglio scorso.

Il relatore [GIARETTA](#) (PD) rappresenta l'opportunità di acquisire il rapporto elaborato dal professor Giavazzi, e citato oggi su molti organi di informazione, riguardante la riforma dei contributi alle imprese, considerata la stretta connessione tra tale documento e le tematiche affrontate dal decreto sulla *spending review*.

Il senatore [MASCITELLI](#) (IdV) chiede alla Presidenza un chiarimento sulla tempistica adottata per esaminare il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012.

Il [PRESIDENTE](#), dopo aver rassicurato il relatore Giaretta sull'acquisizione del rapporto predisposto dal professor Giavazzi, avverte che alla scadenza del termine fissato risultavano presentati circa 2000 emendamenti. Pertanto nella giornata di lunedì 23 luglio, a partire dalle 14,30, la Commissione avvierà l'esame delle proposte emendative, partendo dall'illustrazione; nelle giornate di martedì e mercoledì, compatibilmente con le sedute dell'Assemblea la Commissione proseguirà con l'esame del provvedimento per concluderlo in modo da rispettare la calendarizzazione in Assemblea, fissata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi.

Il senatore [MASCITELLI](#) (IdV) chiede alla Presidenza se non sia più opportuno, in considerazione dell'elevato numero degli emendamenti, e del fatto che in Assemblea verrà presumibilmente posta la fiducia su un unico maxi-emendamento che accorperà questo decreto con quello sulla valorizzazione del patrimonio pubblico, individuare fin da subito, sulla base di un confronto col Governo, i temi su cui vi è la disponibilità ad apportare delle modifiche.

Il senatore [MORANDO](#) (PD), comprendendo che la proposta del presidente Azzollini è consequenziale con la programmazione dei lavori decisa dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo e dall'Assemblea rappresenta la necessità che i lavori della Commissione bilancio siano conformi alla prassi seguita da molti anni e che vede l'illustrazione degli emendamenti come la sede più adeguata e trasparente per consentire a tutti i senatori, ed in particolare ai relatori e al Governo, l'individuazione dei filoni tematici su cui concentrare l'azione emendativa. Resta fermo il principio in base al quale il Governo, qualora intenda porre, in Assemblea, la questione di fiducia, dovrà farlo su un emendamento che sia sostanzialmente corrispondente al testo approvato dalla Commissione.

Considerata, inoltre, l'estrema ristrettezza dei tempi a disposizione risulta altresì necessario che venga individuato un termine di presentazione degli emendamenti dei Relatori e dell'Esecutivo.

Da ultimo, stigmatizza il fatto che il Senato dedichi i pochi giorni all'esame di un provvedimento di estrema importanza, con il rischio che venga poi modificato dalla Camera dei deputati, mentre l'altro ramo del Parlamento sta esaminando da parecchie settimane il decreto legge n. 85 del 2012 recante le misure urgenti per la crescita, che, stante la prossimità del termine di decadenza, dovrà poi essere esaminato dal Senato senza la possibilità di apporvi alcuna modifica.

Il senatore [Massimo GARAVAGLIA](#) (LNP) preannuncia che il proprio Gruppo si concentrerà, in sede di illustrazione, sugli emendamenti più qualificanti, non superiori a circa venti proposte tra quelle presentate.

Il senatore [DE ANGELIS](#) (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), nel rappresentare l'impegno del proprio Gruppo a concentrarsi su pochi e significativi emendamenti, auspica un lavoro della Commissione efficace e pregnante, garantendo una parità di condizioni a tutti i Gruppi.

Il [PRESIDENTE](#) ritiene fondamentale che la Commissione concluda i propri lavori approvando il testo nella versione corrispondente a quella su cui il Governo porrà l'eventuale questione di fiducia. Per garantire il rispetto dei tempi molto ristretti, invita poi i Relatori e l'Esecutivo a presentare i propri emendamenti entro la serata di lunedì. Chiede poi ai senatori, pur nel rispetto della loro autonomia decisionale, la disponibilità a concentrarsi sugli emendamenti più rilevanti. In risposta all'osservazione del senatore Mascitelli, sottolinea come non sia abitudine di questa Commissione conferire al Governo delle deleghe in bianco, attraverso trattative parallele, essendo l'esame in Commissione la sede naturale per affrontare le proposte di modifica. Ai fini del buon esito dei lavori, ritiene poi necessario che, entro la giornata di martedì, i Relatori formulino pareri ben definiti sugli emendamenti.

Il senatore [VACCARI](#) (LNP) annuncia che il Gruppo della Lega Nord non interverrà in discussione generale, riservandosi di esprimere le proprie valutazioni nel corso dell'illustrazione degli emendamenti e delle relative dichiarazioni di voto.

Si apre, quindi, la discussione generale.

Il senatore [AGOSTINI](#) (PD) sottolinea l'importanza e la delicatezza del provvedimento in esame, su cui formula un giudizio complessivamente positivo, pur nella consapevolezza della necessità di alcune modifiche.

Nel giudicare necessario rispettare i tempi di esame fissati dalla presidenza, pur se ristretti e compressi dalle sedute dell'Assemblea, auspica un clima costruttivo nel rapporto tra il Governo e i Gruppi sia di maggioranza che di opposizione.

Nel merito del provvedimento, ritiene che il decreto-legge n. 95 rappresenti la prosecuzione di un percorso già avviato con il precedente decreto-legge n. 52 e finalizzato a dare attuazione all'obiettivo storico della revisione strutturale della spesa pubblica. Al riguardo, rammenta che il decreto n. 95 ha come finalità principale quella di consolidare l'equilibrio dei conti pubblici, evitando l'incremento dell'IVA programmato per il prossimo ottobre, aggredendo la componente della spesa pubblica rappresentata dai consumi intermedi delle pubbliche amministrazioni. Osserva, altresì, la necessità che le amministrazioni pubbliche, sia a livello statale che territoriale, avviino una sorta di piano industriale, in cui sia rivolta estrema attenzione agli aspetti organizzativi, garantendo, in ogni caso, la qualità dei servizi erogati alla cittadinanza.

Auspica la possibilità di modificare le previsioni normative contenenti i tagli al settore della ricerca, considerato che i risparmi per tal comparto ammontano a poco più di trenta milioni di euro quest'anno e a circa ottanta negli anni successivi; peraltro, fa presente la necessità di salvaguardare il servizio delicato fornito dall'ISTAT, preservando l'indipendenza di giudizio e di azione di tale istituto.

Si sofferma, poi, sull'articolo 4, riguardante le società *in house* controllate direttamente e indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, il cui numero è di circa 5.500 unità. Al riguardo, ritiene opportuno che le amministrazioni proprietarie si impegnino, entro un termine prefissato, a predisporre un piano industriale di riorganizzazione, garantendo un effettivo risparmio di spesa; per quanto riguarda, invece, le altre società partecipate, che operano sul mercato, si potrebbe prevedere un parametro, quale l'utile di bilancio, che, se rispettato, le esoneri dall'applicazione di tale riorganizzazione. Occorre, poi, chiarire la portata normativa della previsione che esclude dall'applicazione dell'articolo 4 le società che forniscono servizi ai cittadini, considerata la genericità della locuzione.

In terzo luogo, risulta necessario verificare la possibilità di riequilibrare il complesso delle riduzioni di spesa rivolte alle autonomie territoriali.

Per quanto concerne, inoltre, la revisione delle circoscrizioni provinciali, nell'esprimere il pieno assenso sulla soppressione delle province, rileva la necessità di rivedere i criteri di riorganizzazione, considerato che nelle regioni Basilicata e Umbria la circoscrizione regionale verrebbe a coincidere con l'unica provincia. Considera poi illogico il fatto che il provvedimento non contenga il riordino degli uffici decentrati dello Stato, anche a causa delle resistenze opposte dagli apparati amministrativi.

Dopo aver auspicato un lavoro serio ed approfondito sul settore della spesa sanitaria, rappresenta la necessità di esaminare con attenzione il problema degli esodati, stante la delicatezza sociale della questione. Nell'associarsi alla richiesta del relatore Giaretta di acquisire il rapporto del professor Giavazzi, sottolinea la connessione esistente tra gli incentivi alle imprese e la riduzione del cuneo fiscale.

Da ultimo, fa presente che il vero problema del nostro Paese non è tanto il livello della spesa pubblica che, al netto degli oneri per il servizio del debito, è sostanzialmente in linea con la media europea, quanto soprattutto la qualità della spesa, che deve essere rivista attraverso un maggiore sforzo riformista, distinguendo tra i servizi di qualità e quelle sacche di spreco che rappresentano un ostacolo alla crescita del Paese.

Il senatore [MORANDO](#) (PD) osserva, in via preliminare, come il decreto in esame non sia una manovra correttiva, in quanto esso determina correzioni significative dei saldi di finanza pubblica unicamente sul fabbisogno per il 2012, che viene variato di 1,5 miliardi di euro, mentre i restanti saldi restano invariati. Infatti, il Governo ritiene che, sulla base delle manovre finanziarie adottate lo scorso anno, sia possibile rispettare l'obiettivo del raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio nel 2013, nonostante una fase recessiva che si presenta più severa e duratura di quanto preventivato alla fine del 2011. Pertanto, si deve prendere atto di una scelta chiara e non scontata del Governo, che trova come base argomentativa la definizione dell'equilibrio strutturale di bilancio, rappresentato dall'individuazione dei saldi nominali, tuttavia corretti sulla base dell'andamento del ciclo economico. Giudica, quindi, indispensabile che presso l'opinione pubblica italiana, nonché in sede europea, anche grazie all'autorevolezza del Presidente del Consiglio, sia veicolato il concetto dell'equilibrio strutturale dei saldi di finanza pubblica.

Rileva, poi, come il decreto corregga in maniera significativa la composizione delle manovre finanziarie dello scorso anno, considerato che già quest'anno si copriranno minori entrate tributarie, per circa 3,8 miliardi di euro, attraverso minori spese e che tale cifra supererà i 9,4 miliardi nel 2014, ossia due terzi di punto percentuale di prodotto interno lordo.

Considera particolarmente apprezzabile la correzione nella composizione delle manovre, alla luce del fatto che le critiche sollevate in passato al Governo denunciavano uno squilibrio sul lato delle entrate tributarie, come peraltro registrato dalla Corte dei conti nel recente rapporto sul coordinamento della finanza pubblica. Al riguardo, rammenta che, secondo le teorie economiche prevalenti, in condizioni di pressione fiscale superiore al 40 per cento del PIL, una manovra economica imperniata sull'incremento delle entrate tributarie risulta avere un effetto recessivo probabilmente maggiore rispetto ad una equivalente riduzione della spesa. È quindi apprezzabile, che, dinanzi a queste valutazioni critiche, il Governo abbia modificato la composizione delle manovre, riequilibrandole sul fronte delle riduzioni di spesa.

Ritiene, poi, che il decreto in esame, evitando l'aumento delle aliquote IVA programmato per il prossimo ottobre, contenga le vere misure per lo sviluppo: infatti, è a tutti noto che, mentre le imprese italiane che operano sui mercati stranieri continuano a registrare utili - come si evince dal fatto che la crescita dell'*export* italiano nel primo semestre di quest'anno è stata analoga a quella tedesca - il vero problema è rappresentato dalla domanda interna, che sarebbe stata ulteriormente penalizzata dalla aumento dell'IVA, con il rischio di trasformare la recessione in depressione.

Richiamandosi al già citato rapporto della Corte dei conti, rammenta che, prima dell'adozione del decreto cosiddetto "salva Italia", il nostro Paese era al primo posto, nell'area dell'euro, per l'imposizione fiscale sui redditi di lavoro, al secondo posto per l'imposizione sui redditi di impresa, al settimo posto per quella sui patrimoni e al quindicesimo posto, su sedici Paesi, per la pressione fiscale gravante sui consumi. Dopo l'adozione del decreto legge n. 201 del 2011, l'Italia è salita dal settimo al secondo posto in termini di imposizione sui patrimoni, smentendo quanti criticano il Governo per non aver introdotto l'imposta patrimoniale; invece, è rimasta invariata la posizione del Paese per le altre tipologie di tassazione compresa quella sui consumi, nonostante l'incremento delle aliquote IVA scattato lo scorso autunno. Ciò mostra che, in materia di imposizione sui consumi, il problema non è rappresentato dalle aliquote ma dal livello sproporzionato di evasione.

Nel merito del provvedimento, giudica un grave errore, da parte dell'Esecutivo, non aver cifrato in relazione tecnica gli effetti di alcune norme di sicuro risparmio, poiché ciò potrebbe consentire, nei prossimi mesi, l'attenuazione o la vanificazione degli effetti virtuosi di tali misure. Inoltre, risultano assenti quei provvedimenti strutturali di riforma della macchina pubblica previsti dall'articolo 01 del decreto legge n. 138 del 2011, come la riorganizzazione delle strutture statali decentrate e la razionalizzazione della rete diplomatica, la quale ultima, se adeguata ai livelli della Germania, permetterebbe, come appurato da un'indagine della Commissione Esteri del Senato un risparmio di circa 30 milioni di euro in termini di spesa per il personale.

Osserva, altresì, che la spesa corrente primaria è cresciuta in misura rilevante tra il 2001 e il 2006, con un incremento annuo medio del 6 per cento; successivamente, il Ministro Tremonti, rendendosi conto del grave errore delle precedenti politiche, ha adottato la strategia dei cosiddetti "tagli lineari", che, pur criticabili, hanno comunque permesso, nel biennio 2010-2011, una riduzione nominale della spesa dello Stato centrale pari al 6 per cento, sia pure attraverso una composizione negativa, dal momento che la spesa corrente è stata ridotta soltanto del 3 per cento, mentre la spesa in conto capitale ha subito una pesante decurtazione del 26 per cento. Ritiene, quindi, indispensabile passare dalla fase dei tagli lineari a quella della *spending review*, correggendo quegli aspetti del decreto che risultano lacunosi o troppo timidi servendosi, al tal fine, anche dei dati forniti dal Commissario straordinario, nonché della documentazione della Sose Spa sui costi e fabbisogni *standard*.

Nel ribadire, in conclusione, la necessità di rafforzare i meccanismi attuativi della *spending review*, auspica che il Governo attivi un confronto serrato con le autonomie territoriali, volto ad individuare gli scostamenti di spesa rispetto ai valori mediani di ogni settore e approntando

così i nuovi parametri di virtuosità finanziaria a cui improntare la futura azione della macchina amministrativa.

La senatrice [BASTICO](#) (PD) condivide quanto affermato dal senatore Morando circa l'opportunità di garantire il maggior possibile effetto di revisione della spesa, a scapito della logica dei tagli lineari. Ritene di formulare alcune osservazioni, che si riflettono sugli emendamenti presentati dal proprio Gruppo. Una prima questione attiene allo squilibrio esistente all'interno del provvedimento tra riduzioni a carico del sistema degli enti locali e sacrifici richiesti alle articolazioni periferiche dello Stato. Nell'ambito delle amministrazioni centrali, anche nel recente passato, si è chiesta una contrazione della spesa assai più ridotta, con la sola eccezione dei settori dell'istruzione e della sicurezza, che però risultano assai sensibili sul fronte della qualità della vita dei cittadini. Riconosce come sia senz'altro più semplice il mero taglio percentuale delle prestazioni offerte, ma ritiene che lo sforzo necessario ad una più analitica rimodulazione della spesa sia, in questa fase, doveroso. Ritene, pertanto, possibile avanzare delle proposte migliorative dell'attuale testo del provvedimento: in primo luogo, si può considerare un più esteso e radicale processo di accorpamento degli uffici periferici dello Stato, che confluirebbero nelle attuali Prefetture, da ridenominarsi Uffici territoriali dello Stato. Per ciò che riguarda il settore dell'istruzione, appare razionale che le strutture territoriali siano poste alle dipendenze degli enti regionali o locali. Conviene con il senatore Morando anche sull'opportunità di quantificare puntualmente l'entità del risparmio di spesa che si ritiene di ascrivere a ciascuna misura prevista. Anche rispetto al processo di revisione delle province, vi sono criteri di razionalizzazione meritevoli di un maggiore approfondimento: le province potrebbero mantenere delle funzioni proprie, mentre potrebbero essere, viceversa, sommersi tutti quegli enti autonomi di area vasta (ad esempio gli ATO), da ricondurre proprio al livello provinciale. Un ulteriore stimolo dovrebbe riguardare l'accorpamento delle scuole di formazione interne alla pubblica amministrazione, pur evidentemente salvaguardando le specializzazioni delle diverse articolazioni. Auspica, nell'ambito della gestione degli esuberanti nel pubblico impiego, che si giunga ad una piena equiparazione tra settore pubblico e ambito privato, onde evitare il rischio di una ingiustificata discriminazione. A tal proposito, riterrebbe opportuno estendere i correttivi approntati per tutelare il diritto alla pensione nel lavoro privato anche ai dipendenti pubblici. Conclude ricordando l'iniziativa dei senatori dell'Emilia Romagna volta ad estendere, con un emendamento, la copertura finanziaria per la ricostruzione in deroga al Patto di stabilità interno, attualmente del tutto insufficiente per un effettivo supporto ai territori colpiti dal sisma.

Il senatore [MASCITELLI](#) (IdV) sottolinea come le dimensioni finanziarie del provvedimento siano notevoli, ma anche come le misure di risparmio individuate appaiano ancora eccessivamente frammentarie. Lamenta, inoltre, uno scarso coordinamento con i precedenti provvedimenti dell'Esecutivo: da un lato, il processo delle liberalizzazioni appare in difficoltà, ancora in attesa di regolamenti di attuazione che non stanno vedendo la luce; dall'altro, il decreto-legge n. 52 del 2012 prevedeva precisi impegni per l'Esecutivo, tra cui la presentazione, entro il 31 luglio, di una relazione sui risparmi di spesa precisamente individuati, tempistica che ad oggi pare assai poco verosimile possa essere di una qualche utilità. Da un governo tecnico si attendeva una maggior capacità di analisi e conseguente rivisitazione della spesa pubblica, basata su un esame approfondito dei costi e fabbisogni, mentre il decreto in esame appare ancora fondamentalmente agire sulle grandi voci di finanziamento. Anche il programma di riduzione dei dipendenti pubblici appare poco chiaro, specie se si considera che è basato su una revisione delle piante organiche teoriche e non del personale in servizio. Il decreto agisce, a suo parere, essenzialmente su tre macro settori: gli acquisti tramite la CONSIP, la spesa degli enti locali ed i costi della sanità. Quanto alla CONSIP, fa riflettere la circostanza che già dal 2000 fossero previste forme di centralizzazione degli acquisti, che non hanno avuto, però, un seguito soddisfacente. Le norme sulla sanità andrebbero, poi, redatte in modo più analitico, anche per evitare i prevedibili contenziosi con i soggetti privati interessati; inoltre, una più decisa azione di lotta alla corruzione sarebbe decisiva nel limitare le forme di spreco e malagestione che sono il vero punto debole del sistema sanitario e l'origine di quelle macroscopiche discrepanze nei costi tra differenti ambiti

territoriali che sono state più volte portate all'attenzione dell'opinione pubblica. Analogo ragionamento vale per la contrazione delle spese degli enti locali: è auspicabile che la Conferenza Stato-Regioni sia in grado di individuare con esattezza le voci di spesa da ridurre effettivamente, ma dubita che si possa conseguire un risparmio effettivo delle dimensioni prefigurate dal testo del decreto. Ritene, più in generale, che i documenti di finanza pubblica attualmente prodotti dal Governo non siano rassicuranti per gli investitori internazionali chiamati a sottoscrivere quote rilevanti di debito pubblico italiano, specie in considerazione della gravità della recessione in corso e della contemporanea necessità di collocare sul mercato importanti emissioni obbligazionarie da adesso a fine anno. Il Gruppo dell'Italia dei valori è disposto ad una discussione aperta e senza preconcetti sulle misure di risparmio, purché la tempistica così ristretta dei provvedimenti non vada a scapito della qualità e della analiticità delle disposizioni. Non mancheranno contributi propositivi, dal momento che esistono settori nei quali ritiene si possa intervenire ottenendo risultati anche nel medio-breve periodo. Il primo tra di essi è quello della spesa per consumi intermedi della pubblica amministrazione, che merita un'analisi più approfondita e dunque idonea ad identificare le singole voci ritenute incongrue. Un'ulteriore possibile fonte di rilevanti risparmi è costituita dai trasferimenti alle imprese, per la quale si è ancora in attesa di conoscere le conclusioni raggiunte dal subcommissario Giavazzi in queste settimane. In conclusione, osserva che a buona ragione l'OCSE ha evidenziato come la spesa pubblica primaria italiana sia nella media europea, e che dunque si debba approfondire ogni sforzo per migliorare la qualità della spesa.

Il presidente [AZZOLLINI](#) dichiara chiusa la discussione generale e prende atto della rinuncia dei Relatori e del rappresentante del Governo alle repliche, che si riservano di intervenire in modo più approfondito in sede di esame degli emendamenti. Il seguito dell'esame è, dunque, rinviato. *La seduta termina alle ore 17,15.*