

BILANCIO (5ª)

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 2012
816ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

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

La seduta inizia alle ore 9,05.

IN SEDE REFERENTE

(3585 e 3585-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015 e relativa Nota di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

- **(Tabb. 1 e 1-bis)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (*limitatamente alle parti di competenza*)

- **(Tabb. 2 e 2-bis)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (*limitatamente alle parti di competenza*)

(3584) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013), approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella prima seduta pomeridiana di ieri.

Il presidente AZZOLLINI, dichiara aperta la discussione generale congiunta sui provvedimenti in esame.

Il senatore GIARETTA (PD) si ricollega alle relazioni sui documenti di bilancio, nelle quali è stato dato conto dei significativi miglioramenti introdotti dalla Camera dei deputati durante l'esame in prima lettura, volti a correggere il testo iniziale del Governo, mantenendo fermo l'obiettivo dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica. Nel condividere pienamente la necessità di salvaguardare il rigore nella gestione dei conti, osserva, tuttavia, come un'analisi limitata esclusivamente al perseguimento di tale finalità rischi di far passare in secondo piano un aspetto forse altrettanto rilevante, rappresentato dal tipo di politiche adottate per garantire l'invarianza dei saldi. Al riguardo, dà succintamente conto di un recente studio elaborato dal professor Giavazzi, incentrato sugli effetti del moltiplicatore della pressione fiscale e che mette a confronto la realtà italiana e quella di altri Paesi dell'OCSE: tale analisi evidenzia come politiche finanziarie basate sul ricorso all'incremento della pressione fiscale comportino un forte effetto recessivo che rischia di vanificare l'obiettivo dell'invarianza dei saldi. Ne consegue che, nonostante il prevalere di alcuni luoghi comuni, non è per nulla fondata la tesi secondo cui i nostri bilanci siano scritti sotto la dettatura delle Istituzioni europee; ferma restando la finalità di perseguire determinati saldi finanziari, le politiche nazionali dispongono tutt'ora di margini rilevanti entro i quali agire per accompagnare la stabilità dei conti pubblici. Nel ricordare, poi, i dati concernenti l'evoluzione nei prossimi anni, del rapporto tra spesa pubblica

e prodotto interno lordo, che si attesta su percentuali oscillanti tra il 44 e il 45 per cento, fa presente che l'incidenza della spesa sul prodotto interno lordo è ancora molto alta, il che rende velleitarie le ipotesi di utilizzare la leva della spesa per rilanciare l'economia e uscire dalla recessione. Ritiene, quindi, che le linee su cui dovrebbe impostarsi la politica nazionale consistano, da un lato, nella redistribuzione del prelievo fiscale, rendendolo più equo e funzionale allo sviluppo, dall'altro nella razionalizzazione della spesa, proseguendo il processo avviato con la cosiddetta *spending review*. In terzo luogo, considera indispensabile agire sul fronte della buona amministrazione e della qualità della produzione normativa. Quest'ultimo aspetto risulta particolarmente rilevante, dal momento che un buon livello qualitativo della legislazione e della regolamentazione rappresenta uno stimolo a politiche di sviluppo: a quest'ultimo proposito, ricorda che, secondo una segnalazione recente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la vigente e farraginoso normativa del settore assicurativo, con particolare riferimento alla responsabilità civile automobilistica, ha favorito condotte collusive tra le maggiori compagnie di assicurazione, determinando un danno erariale tra i 300 e i 400 milioni di euro, a scapito delle risorse che si sarebbero potute utilizzare per migliorare il trasporto pubblico locale. Un secondo esempio rappresentato dalla vicenda delle concessioni demaniali nel settore balneare. Anche nel recente esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 179 del 2012, ci si è illusi che una proroga quinquennale possa, mantenendo lo *status quo*, risultare adeguata per disciplinare un settore in cui operano 28.000 concessionari, caratterizzato da sacche di evasione fiscale e contributiva, da situazioni di disparità tra gli operatori, da incertezza nella programmazione degli investimenti e conseguenti danni per l'erario. Al contrario potrebbe rivelarsi utili perseguire il modello adottato per il settore distributivo del gas, in cui si è avuto il coraggio di adottare soluzioni che favorissero la concorrenza e gli investimenti.

In conclusione, ribadisce come, anche in un quadro critico di finanza pubblica, sussista tuttavia uno spazio significativo per le iniziative politiche del Parlamento e del Governo funzionali alla crescita e allo sviluppo.

Il presidente [AZZOLLINI](#), stante l'imminente avvio dei lavori dell'Assemblea, sospende la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 9,30, riprende alle ore 10,15.

Interviene quindi il senatore [MORANDO](#) (PD) osservando come la sessione di bilancio attuale presenti una caratura di portata molto significativa nella storia delle manovre di bilancio in quanto, forse per la prima volta da molti anni, il disegno di legge di stabilità opera una correzione assolutamente marginale sui saldi tendenziali di finanza pubblica, pari, per il 2013, a poco più di due miliardi di euro. Ciò significa che le scelte, a volte molto discutibili, adottate già dal 2009, con il precedente Governo, e basate su interventi sia sul lato delle entrate che delle spese, hanno comunque garantito la stabilizzazione dei conti pubblici, orientando i tendenziali di bilancio all'equilibrio strutturale. Il fatto, quindi, che il disegno di legge di stabilità presenti un effetto correttivo sostanzialmente ininfluente conferma il giudizio secondo cui l'equilibrio strutturale di bilancio del prossimo anno non sia il frutto di uno sforzo contingente e insostenibile nel breve periodo, ma il prodotto di una svolta derivata dall'adozione di misure che, in parte, richiedono un aggiornamento o una modifica. Nel condividere la necessità di proseguire in futuro sia con il riequilibrio della pressione fiscale orientandola in modo da favorire il lavoro e le imprese sia nella razionalizzazione della spesa, osserva poi come la correzione dei conti pubblici non sia stata affatto raggiunta soltanto attraverso l'incremento del carico fiscale. Al riguardo, rammenta che, già nel 2010, la spesa corrente primaria è rimasta stabile rispetto al 2009, rappresentando ciò un fatto senza precedenti.

Altresì, rispetto alla politica dei tagli lineari del ministro Tremonti, il governo Monti ha agito sul versante della riduzione della spesa, attraverso la riforma del sistema previdenziale e la revisione integrale della spesa (cosiddetta *spending review*). Ma mentre il primo intervento è stato portato compiutamente a termine, il secondo resta incompleto. Per quanto concerne la riforma previdenziale, già negli anni 2009 e 2010 il contenimento della spesa primaria consentiva di sostenere la dinamica pensionistica soltanto con una riduzione di tutte le altre

componenti di spesa; tale equilibrio è saltato a seguito dell'aumento degli interessi sul debito pubblico. Il governo Monti, con il decreto cosiddetto "salva Italia", ha deciso, pertanto, di portare a regime la riforma Dini del 1995, generalizzando il sistema di calcolo contributivo *pro rata temporis* e riducendo la fase transitoria per il passaggio ai nuovi requisiti di pensionamento: in tal modo, in nuovo sistema permetterà di tenere sotto controllo i saldi di finanza pubblica nel medio-lungo periodo, a decorrere dal 2014, risolvendo così un annoso problema dei conti pubblici italiani.

Relativamente, poi, al processo di revisione della spesa, è stata adottata una buona metodologia di partenza, rappresentata dalla relazione del ministro Giarda, e si è proceduto ad un'applicazione corretta della *spending review* in alcuni specifici settori, come quello della difesa, mentre, contestualmente, il commissario Enrico Bondi ha avviato un'azione di monitoraggio complessiva. È comunque indubitabile che il futuro Governo dovrà impegnarsi su questo versante in maniera molto più rilevante rispetto all'attuale. La logica della revisione integrale della spesa dovrà porsi come obiettivo di conquista culturale in quanto se tale cultura non entrerà capillarmente nella logica amministrativa centrale non sarà possibile abbandonare la politica dei tagli lineari.

Nel dare, poi, conto dei risultati del monitoraggio del commissario Bondi sulla spesa sanitaria, al netto di quella farmaceutica e per dispositivi medici, ricorda come lo scarto tra le regioni più virtuose e quelle meno virtuose sia pari a circa il 30 per cento, il che evidenzia una forte eterogeneità tra amministrazioni che operano nello stesso settore. Occorre, quindi, che i decisori politici riescano a prevalere rispetto alle pressioni dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni che tendono a privilegiare strategie poco responsabilizzanti nella riduzione della spesa. Per evitare questo fenomeno sarà necessario introdurre parametri finalizzati a responsabilizzare la dirigenza pubblica, attraverso meccanismi premiali e sanzionatori sia sul fronte stipendiale che su quello delle prospettive di carriera.

Passando all'esame delle politiche di carattere tributario, rileva la necessità di riequilibrare il carico fiscale tra le diverse basi imponibili: a tale riguardo, ricorda che, secondo l'ultimo rapporto sulla finanza pubblica elaborato dalla Corte dei conti, in Italia il cosiddetto *total tax rate* risulta superiore di circa quattordici punti percentuali rispetto a quello della Svezia e di gran lunga più elevato rispetto alla Germania e alla Francia. Da questo punto di vista, registra una continuità tra il governo Monti e l'ultimo governo Berlusconi, posto che il rapporto tra pressione fiscale e prodotto interno lordo è aumentato dal 2009 ad oggi, anche a causa delle esigenze di risanamento dei conti pubblici. Pertanto, appare necessario che, contestualmente al processo di razionalizzazione della spesa pubblica, sia perseguito l'obiettivo di ridurre, nel medio periodo, di almeno due punti percentuali il rapporto fra pressione fiscale e prodotto interno lordo, mentre, nel breve periodo, occorrerà riequilibrare il carico fiscale, favorendo i redditi di lavoro e di impresa. D'altra parte, per molti anni l'Italia si è caratterizzata per un livello particolarmente basso della pressione fiscale sui consumi e sui patrimoni, soprattutto in rapporto agli altri Paesi con economie avanzate: il carico fiscale sui consumi, infatti, è tuttora basso poiché, nonostante i recenti incrementi delle aliquote IVA, sussiste una forte evasione fiscale che deve essere aggredita, utilizzando una parte degli introiti per attenuare il peso gravante sui lavoratori e sulle imprese. In merito, invece, al prelievo sui patrimoni, il governo Monti ha deciso di anticipare l'operatività dell'IMU, istituita con i decreti di attuazione del federalismo fiscale, facendo sì che l'Italia passasse dall'ultimo al secondo posto in Europa, subito dopo la Francia, per quanto concerne proprio la tassazione sui cespiti patrimoniali: tale risultato è stato reso possibile grazie all'anticipazione di questo prelievo fiscale e all'introduzione dell'imposta di bollo sui conti correnti e depositi bancari.

D'altra parte, considerata la struttura del modello sociale europeo, risulta irrealistico ridurre la pressione fiscale sotto il 40 per cento del Pil, mentre è auspicabile redistribuire il contributo con cui le diverse basi imponibili concorrono alla definizione del livello fiscale complessivo: ribadisce, quindi, la necessità di utilizzare parte dei proventi derivanti dal contrasto all'evasione dell'IVA e dal prelievo fiscale sui patrimoni per alleggerire quello sui lavoratori e sulle imprese, evitando qualsiasi aumento della spesa pubblica. A tale riguardo, chiede ai Relatori ed al Governo di valutare un'unificazione dei diversi interventi contenuti nel disegno di legge di stabilità per ridefinire il prelievo a titolo di IRAP in un'unica e più efficace misura.

Auspica, poi, che non venga ridotto, ma se possibile incrementato, il fondo per la contrattazione di secondo livello, eventualmente appostando nuove risorse nella Tabella A della legge di stabilità e ricordando che la ripresa economica della Germania è stata resa

possibile grazie allo spostamento dal livello di contrattazione nazionale a quello territoriale e aziendale, voluto dal Governo formato dai socialdemocratici e dai verdi.

Esprime, poi, la propria insoddisfazione personale per la modalità con cui è stata congegnata l'imposta sulle transazioni finanziarie, che risulta molto diversa dal modello delineato dalla *Tobin tax*, nata per colpire la componente speculativa del mercato finanziario. Infatti, nell'ambito della cooperazione rafforzata a cui hanno aderito l'Italia e i maggiori Paesi europei, la Commissione europea ha fissato come obiettivi della tassa sulle transazioni finanziarie tre precise finalità: in primo luogo, l'armonizzazione della tassazione indiretta sulle transazioni finanziarie, evitando distorsioni nel mercato interno; in secondo luogo, una drastica riduzione delle operazioni cosiddette "ad alta frequenza" di carattere puramente speculativo; in terzo ed ultimo luogo, il recupero di risorse per finanziare il bilancio europeo. Nel ricordare che anche il Regno Unito ha una propria tassazione sulle transazioni finanziarie e che la Francia ha recentemente adottato un'imposta con caratteri non dissimili da quelli britannici, evidenzia che la norma contenuta nel disegno di legge di stabilità risulta difforme dai tre obiettivi europei, in quanto il gettito è destinato soltanto allo Stato, manca un'armonizzazione della base imponibile e il contrasto delle operazioni "ad alta frequenza" è alquanto debole.

Pertanto, auspica una correzione che contribuisca a far sì che l'imposizione italiana si avvicini al modello europeo, seguendo l'esempio francese, in modo che si crei un coordinamento normativo tra Italia, Francia e Regno Unito, consentendo, auspicabilmente, il superamento della cooperazione rafforzata e il coinvolgimento a pieno titolo dell'Unione europea. Paventa, quindi, che una mancata modifica dell'imposizione sulle transazioni finanziarie possa determinare uno spiazzamento dei mercati italiani, vanificando le aspettative di maggior gettito.

Reputa, poi, opportuno un maggiore coordinamento nell'azione di contenimento del volume globale del debito pubblico, attraverso una valorizzazione del patrimonio immobiliare che permetta, in futuro, una riduzione della spesa per gli interessi, utilizzando le risorse che si libererebbero da tale vincolo per favorire lo sviluppo e diminuire le diseguaglianze.

Altresì, nel contesto della normativa sull'IMU, rileva l'opportunità di giungere a una riscrittura del Patto di stabilità interno, consentendo gradualmente che le amministrazioni comunali assumono la piena responsabilità della gestione finanziaria, evitando di dover ricorrere ai trasferimenti erariali: ciò consentirebbe anche di evitare continue riscritture del Patto di stabilità interno che penalizzano soprattutto le amministrazioni virtuose.

In conclusione, auspica che lo sforzo congiunto dei Relatori e del Governo permetta di individuare poche e qualificate proposte modificative, dando la possibilità al Senato di correggere le storture più evidenti del disegno di legge di stabilità, senza perdersi in interventi frammentari e sporadici.

La seduta, sospesa alle ore 11,05, riprende alle ore 13,25.

Il PRESIDENTE, dato il protrarsi dei lavori dell'Assemblea, aggiorna i lavori della Commissione alla seduta pomeridiana.

Il seguito dell'esame congiunto è, quindi, rinviato.

La seduta termina alle ore 13,30.