



N. 2228-A

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE AZZOLLINI)

Comunicata alla Presidenza il 13 luglio 2010

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78,
recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e
di competitività economica

presentato dal **Presidente del Consiglio dei ministri (BERLUSCONI)**
e dal **Ministro dell'economia e delle finanze (TREMONTI)**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MAGGIO 2010

ONOREVOLI SENATORI. - Bisogna subito ricordare che il provvedimento che ci accingiamo ad affrontare nell'Assemblea del Senato nasce da un'esigenza specifica, quella di rispondere in maniera efficace alle pressioni crescenti dei mercati, generate dall'emergere di un significativo *deficit* dei conti pubblici della Grecia. Si è data così una sorta di attuazione anticipata all'intento comune, espresso in sede europea dalla Commissione, finalizzato a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, preso il 12 maggio scorso, e contestuale alla creazione di un meccanismo di stabilizzazione deciso e attuato in sede europea.

È evidente che la situazione dei conti pubblici in Europa sta determinando un processo di concentrazione delle politiche finanziarie a livello sovranazionale. Seppure comprensibile, dati gli elevati livelli di debito di alcuni Paesi membri, tuttavia questo processo, ad oggi, non è privo di criticità e rischia di creare alcune contraddizioni, se insieme ad esso, in particolare, non vengono rafforzate la sovranità e la rappresentatività democratica delle istituzioni europee.

Su questi aspetti, occorre svolgere un'attenta riflessione. Il coordinamento degli interventi di politica economica e finanziaria potrebbe portare, molto probabilmente già dal prossimo anno, alla fissazione dei principali aggregati dei bilanci nazionali da parte delle istituzioni europee. È evidente che si tratterà di una ulteriore cessione di quote di sovranità nazionale alle istituzioni europee e, ovviamente, al fine di rendere più cogenti questi strumenti di controllo della spesa, sarà necessario - lo ribadisco - un contestuale processo di miglioramento della *governance* politica europea, in particolare della sua democraticità.

Anche in questa chiave la manovra di bilancio in esame, pur anticipata rispetto alle scadenze usuali, è intesa a ridurre l'incertezza per gli operatori economici e rende evidente che la politica di bilancio è al momento fermamente orientata a raggiungere gli obiettivi indicati.

La manovra, che ha un impatto a regime quantificato in circa l'1,5 per cento del prodotto interno lordo, è destinata pertanto prevalentemente a correggere l'andamento dei saldi riportandoli in linea con il percorso di riduzione del *deficit* tracciato nei documenti di bilancio in sede pluriennale. Rispetto all'andamento del ciclo economico, la manovra si colloca nella fase di consolidamento della ripresa ma bisogna tener presente che la crisi del biennio 2008-2009 non ha ancora esaurito i suoi effetti sia sull'economia reale sia sulla finanza pubblica.

Nel complesso, l'entità della correzione - che, voglio ricordare, è rimasta intatta nel corso dell'esame in Commissione bilancio - è da ritenersi adeguata a raggiungere gli obiettivi di indebitamento netto nel quadro macroeconomico. Il Governo, nel corso dell'esame in Commissione, ha evidenziato l'impatto sulle variabili macroeconomiche, suscettibile di essere comunque compensato nel breve termine dalla ripresa dello sviluppo. La grande questione che si è posta nella discussione in Commissione è cioè se l'effetto della manovra sia recessivo, e quindi contrastante con la necessità di aiutare la ripresa in corso. In realtà, i documenti hanno mostrato che non vi è dubbio che una manovra da 25 miliardi ha un limitatissimo effetto, non recessivo ma di minor crescita, quantificata in frazioni, in decimali di punto, ma è evidente che ad essa è anche associato un effetto di contenimento dei costi pubblici che, senza dubbio, produrrà un ef-

fetto di sviluppo non quantificabile al momento ma che, ad avviso del Governo, sarà apprezzabile e probabilmente superiore agli effetti recessivi in senso stretto del contenimento dei conti pubblici.

A tale proposito, va ricordato che la manovra è basata in larga misura su riduzioni della spesa corrente oltre che su misure di contrasto all'evasione. Tale composizione degli interventi appare complessivamente appropriata, considerata in particolare la dinamica divergente che hanno registrato rispettivamente la crescita economica e la spesa corrente nell'ultimo decennio a motivo dei diversi determinanti dei due aggregati: si è cioè visto che nel corso del decennio all'aumento del *deficit* e del debito è corrisposta una diminuzione della crescita economica. Dunque, vale ciò che ho detto prima: certamente, ad una riduzione del debito e del *deficit* corrisponde un significativo contributo alla crescita, al di là degli effetti immediati che una manovra può avere.

Sul versante della spesa le scelte fatte, in massima parte obbligate, corrispondono pertanto alle numerose evidenze teoriche e empiriche, che suggeriscono come la riduzione della spesa pubblica, in particolare nei Paesi con condizioni di finanza pubblica particolarmente difficili, precostituisca le condizioni della crescita economica.

Voglio dire a tutti che è vero che talvolta si portano ad esempio le esperienze di altri Paesi, che certamente bisogna far tesoro delle esperienze di altri Paesi, ma non v'è dubbio che le manovre economiche e finanziarie di ciascun Paese devono poi tener conto delle condizioni specifiche di quel Paese, e noi sappiamo che il nostro è un debito pubblico assolutamente rilevante nel contesto dei Paesi occidentali.

Il peso del debito pubblico - dicevo - impone infatti una riduzione dello stesso.

Per quanto riguarda la manovra, nel dettaglio, gli interventi per più del 70 per cento sono rappresentati da riduzioni lineari nelle

spese dei Ministeri e da riduzioni dei trasferimenti a Regioni ed enti locali.

Per comprendere meglio le decisioni, per quanto concerne il comparto del pubblico impiego va segnalato che in quest'ultimo decennio la dinamica delle retribuzioni in questo comparto ha visto un incremento di fatto sensibilmente superiore per la pubblica amministrazione rispetto a quello di altri comparti. In tale direzione, una parte significativa delle misure riguarda anche la finanza decentrata. Anche in questo caso si interviene su un settore che, nel suo complesso, ha evidenziato negli anni un andamento della spesa divergente rispetto al PIL.

L'esame in Commissione del provvedimento è stato intenso ed impegnativo. Come è noto, si è reso necessario chiedere più proroghe del termine inizialmente fissato. Ciò è stato necessario, in particolare, per tener fede all'impegno preso con tutte le parti politiche di esaminare tutti gli argomenti nella sede più propria della Commissione. E così è stato.

Ho inteso rispettare questo impegno, naturalmente in accordo con la Presidenza del Senato, per evitare il rischio di uno svuotamento sostanziale dell'esame del provvedimento nel Senato della Repubblica, soprattutto nell'ipotesi in cui il Governo dovesse ritenere necessario ricorrere al voto di fiducia in relazione ai tempi stringenti per la conversione del provvedimento. Si può cioè dire che la manovra di bilancio è stata attentamente discussa, esaminata ed approvata nelle Aule parlamentari, nella fattispecie, nell'Aula della Commissione bilancio.

Nel corso dell'esame in Commissione, infatti, sono state approvate numerose modifiche. Mi limiterò, naturalmente, alle più importanti, che si possono suddividere sostanzialmente in quattro principali capitoli: previdenza, enti locali, pubblica amministrazione ed entrate.

In materia previdenziale, purtroppo - mi si consenta una riflessione - l'emendamento presentato, che costituisce una stabilizza-

zione di lungo periodo dei conti pubblici, è stato evidenziato sulla stampa per una piccola questione, peraltro immediatamente espunta in Commissione. Non si è ragionato - ed è invece utile farlo - sulla portata strutturale di questo emendamento. In materia previdenziale, infatti, è stato previsto l'innalzamento dei requisiti anagrafici in rapporto all'allungamento della speranza di vita accertato dall'ISTAT, in modo da incrementare i predetti requisiti in misura pari a tale aumento. Viene data attuazione alla sentenza della Corte di giustizia europea elevando a 65 anni, a decorrere dal 2012, l'età per il pensionamento di vecchiaia per le lavoratrici dipendenti della pubblica amministrazione. Vengono poi apportate modifiche alla norma sulla ricongiunzione pensionistica con finalità di armonizzazione e razionalizzazione; viene previsto anche per il 2010 l'utilizzo delle somme rivenienti dai contributi dei datori di lavoro pubblici alle forme pensionistiche complementari al fine di avviare i fondi pensione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Insomma, una riforma strutturale che certamente è un punto fermo nella stabilizzazione di medio-lungo periodo dei conti pubblici.

In materia di invalidità civile, la Commissione ha approvato una correzione assai significativa del testo del provvedimento. Infatti, è stata mantenuta la percentuale di invalidità al 74 per cento oltre la quale scattano una serie di benefici per gli invalidi. Alla fine, si è ritenuto di evitare l'innalzamento della soglia e la differenziazione tra varie patologie, quale elemento significativo di riconoscimento del coefficiente iniziale di invalidità oltre il quale scattano i benefici. Rispetto a ciò, si è comunque operato nel senso di un notevole miglioramento delle norme per il contrasto alle false invalidità e per il controllo delle invalidità al fine di evitare il ricorso a quello che rappresenta uno tra i fenomeni più irritanti, una vera e propria offesa agli invalidi, che da questo provvedimento sono stati invece adeguatamente

tutelati. In questa chiave si propone un più ampio coinvolgimento, anche in sostituzione, dell'INPS nell'ambito del processo di accertamento delle condizioni di invalidità.

Con riferimento al comparto Regioni-enti locali, oggetto di un'importante discussione a livello nazionale, è stato previsto il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella determinazione delle riduzioni dei trasferimenti da praticare nei confronti dei predetti enti territoriali. In sostanza, la modifica centrale apportata è stata nel senso di dare alle Regioni e agli enti flessibilità e autonomia nel fissare i comparti e le modalità per rispettare la fissazione dei saldi, che invece è rimasta invariata.

Importanti agevolazioni ai fini del patto di stabilità sono state concesse ai Comuni della Provincia dell'Aquila in stato di dissesto e per gli enti per i quali, negli anni 2007-2009, l'organo consiliare è stato commissariato ai sensi dell'articolo 143 del Testo unico degli enti locali.

Sempre con riferimento al comparto enti locali viene istituito un fondo, con una dotazione di 50 milioni di euro annui, finalizzato ad agevolare i termini di rientro dei Comuni per i quali sia stato nominato un commissario straordinario.

Viene soppressa l'agenzia autonoma per l'adesione all'albo dei segretari comunali e provinciali e vengono trasferite le relative risorse e funzioni al Ministero dell'interno. Di conseguenza, viene soppresso il contributo a carico delle amministrazioni comunali e provinciali, compensato con una riduzione del contributo ordinario per i medesimi enti.

Alcune previsioni hanno riguardato le Regioni a Statuto speciale, in particolare con riferimento ai limiti di utilizzo di personale a tempo determinato, secondo quanto previsto dal comma 28 dell'articolo 9.

Ulteriori novità riguardano i crediti maturati nei confronti degli enti territoriali dal Servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture e appalti. A partire dal 1°

gennaio 2011, tali crediti possono essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizioni a ruolo. Se gli enti citati non dovessero versare l'importo del credito certificato entro i termini stabiliti all'agente della riscossione, si procederà alla riscossione coattiva nei confronti degli enti stessi.

Non è ciò che si poteva attendere, nel senso che la questione dei pagamenti della pubblica amministrazione rappresenta oggi una tra le questioni più rilevanti; però, voglio ricordare che questo Governo la affrontò in sede di disegno di legge di assestamento di bilancio e oggi affronta un ulteriore tassello. Ci auguriamo che, compatibilmente con il contenimento a regime dei conti pubblici, si possa di nuovo mettere mano ad un problema vero, che potrebbe davvero dare un contributo significativo alla ripresa delle imprese, vale a dire quello dei pagamenti della pubblica amministrazione nei confronti dei fornitori. In ogni caso è stato fatto un ulteriore passo rispetto alla manovra, dopo quello ricordato dell'assestamento.

Sono state chiarite alcune questioni ed alcuni aspetti procedurali relativi al Comune di Roma.

Nell'ambito del comparto della pubblica amministrazione e in particolare della riduzione dei costi degli apparati amministrativi, sono state apportate alcune correzioni per tenere conto in particolare delle peculiarità delle Forze Armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. È previsto, inoltre, che le economie derivanti dal piano di consegna dei mezzi e sistemi d'arma, nonché derivanti dal canone di occupazione dovuto dagli utenti non aventi titolo alla concessione di alloggi di servizio del Ministero della difesa siano finalizzate alle esigenze del Ministero della difesa. Viene inoltre prorogato al 31 dicembre 2010 il piano di impiego di un contingente di personale militare per la prevenzione della criminalità, autorizzando la relativa spesa.

Al riguardo sottolineo che in Commissione si è svolta una discussione molto significa-

tiva, perché l'Unione europea ha evidenziato particolari criticità proprio sulla consegna dei sistemi d'arma di altri Paesi. La discussione svolta congiuntamente da colleghi della maggioranza e dell'opposizione in Commissione bilancio ha portato ad una migliore specificazione delle procedure di bilancio relative alla consegna dei sistemi d'arma, mettendo al riparo il bilancio dello Stato da ogni possibile problema. Siamo sempre disponibili a fare ancora meglio, ma la discussione su questo punto è stata di particolare rilievo e mi pare giusto sottolinearlo.

Si è proceduto anche alla sistemazione delle norme afferenti alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi, rendendo le disposizioni meno stringenti nei confronti di determinate istituzioni e, in particolare, delle agenzie fiscali.

Si segnala ancora, nell'ambito del comparto sicurezza-difesa, l'istituzione di un fondo di 80 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2011-2012 destinato alle esigenze del personale adibito alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché al soccorso pubblico.

Per il personale della magistratura, a fronte del venir meno di una serie di misure volte a contenere il trattamento economico, si procede nel periodo 2011-2013 alla riduzione dell'indennità speciale prevista dall'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, percepita dal medesimo personale. Forse una più attenta lettura degli emendamenti nel corso dei fine settimana avrebbe portato ad una migliore conoscenza di quanto è stato fatto nei confronti di questi comparti. Ciò sarebbe stato auspicabile perché così si sarebbe potuto spiegare con migliore precisione come si è tentato di contenere - e non certamente di aggravare - i disagi dei comparti, in particolare della sicurezza, della difesa e dell'ordine pubblico.

Un'altra rilevante modifica apportata in Commissione riguarda la disposizione volta ad utilizzare le risorse derivanti dalle risoluzioni anticipate delle convenzioni CIP 6 del

1992 relative alle fonti rinnovabili, inclusi i certificati verdi, in favore di interventi nel settore della ricerca e dell'università. Sempre in tema di certificati verdi, si assicura che l'importo complessivo derivante dal ritiro, da parte del Gestore servizi energetici (GSE), dei certificati verdi, a decorrere dalle competenze dell'anno 2011, sia inferiore del 30 per cento rispetto a quello relativo alle competenze dell'anno 2010, prevedendo che almeno l'80 per cento di tale riduzione derivi dal contenimento della quantità di certificati verdi in eccesso.

In materia fiscale sono state introdotte modifiche in tema di fondi immobiliari. È prevista, inoltre, una stretta sui fondi immobiliari «veicolo», circoscrivendo la vigilanza della Banca d'Italia e il regime fiscale solo ai fondi che gestiscono risparmio diffuso.

Sono stati amplificati gli scopi e gli obiettivi connessi alle cosiddette reti di impresa, prevedendo altresì la possibilità di istituire un fondo patrimoniale comune con una particolare disciplina fiscale. Onorevoli colleghi, si è dibattuto a lungo sull'entità dell'agevolazione delle reti di impresa: anche nella migliore delle ipotesi che abbiamo preso in esame, riteniamo che le agevolazioni a favore delle reti di impresa vadano comunque aumentate al più presto; a nostro avviso, infatti, si tratta di uno strumento che nell'ambito della ripresa può connotarsi come un significativo elemento trainante.

In tema fiscale abbiamo radicalmente modificato una parte che è sembrata a tutta la Commissione particolarmente complessa, anche sotto profili di rilevanza costituzionale: quella relativa all'immediata esecutività dell'accertamento, che ora non c'è più. Il termine è stato spostato a 60 giorni, dando quindi al ricorrente la possibilità di un tempestivo ricorso, per vedere se le sue ragioni cautelari siano o meno degne di accoglimento, e così ripristinando una concreta garanzia per il contribuente, pur in rapporto alla necessità di una riscossione più celere e più efficace. È stata anche eliminata una

controversa questione riguardante l'efficacia temporale del provvedimento cautelare del giudice, che non è parso alla Commissione potesse sussistere, e anche qui, compatibilmente con le esigenze di bilancio, è stato effettuato un ottimo lavoro, eliminando quel termine.

In materia di riscossione dei tributi e dei contributi INPS sono stati poi riallungati una serie di termini.

In tema fiscale, naturalmente, una pagina importante è stata quella relativa alla questione dell'Abruzzo: è stata prorogata la sospensione degli adempimenti tributari di imprenditori e lavoratori autonomi nelle zone colpite dal terremoto. La sospensione, finanziata con un aumento delle accise sui tabacchi, non vale per le banche e per le assicurazioni. Forse, anche nel corso del prosieguo in Aula, si potrà fare ancora meglio, come si è letto. Noi ce lo auguriamo, ma ovviamente tutto deve essere compatibile con i saldi.

Con riferimento all'aggiornamento del catasto, le modifiche apportate sono finalizzate in particolare ad assicurare l'unitarietà del sistema informativo catastale nazionale e a disciplinare l'attività dei Comuni e dell'Agenzia del territorio. A lungo si è discusso di questo: vi è stato anche un provvedimento in materia di federalismo fiscale, riguardante, appunto, gli immobili. Riteniamo che questa norma, se ben applicata, potrà dare un significativo apporto alla riduzione dell'evasione fiscale in questo comparto e, quindi, ad una migliore perequazione per tutti i cittadini e ad un aumento del gettito per lo Stato e per gli enti destinatari delle risorse.

Altresì, vi è stato un intervento sulle sanzioni derivanti dall'inosservanza del divieto di compensazione dei crediti relativi alle imposte erariali, rendendole più coerenti con il sistema.

Importanti sono stati i provvedimenti di semplificazione a carico della pubblica amministrazione per la cosiddetta impresa veloce, affinché con semplici segnalazioni dell'interessato, nell'ambito degli adempimenti

connessi all'inizio dell'esercizio di attività imprenditoriali, sia consentita un'immediata possibilità di iniziare tali attività. Infatti, è a carico dell'amministrazione competente, entro un breve lasso di tempo, accertare i requisiti e i presupposti per l'inizio dell'attività; dopo tale periodo l'amministrazione potrà intervenire solo in presenza di pericolo attuale di un danno grave e irreparabile.

Ove vi siano fraintendimenti sulla salvaguardia di alcune questioni ambientali o dei beni culturali, speriamo di scrivere un testo più netto durante la discussione in Aula, o nell'eventuale emendamento di fiducia, che evidenzia che non si vuole minimamente diminuire né la salvaguardia ambientale, né, tantomeno, quella dei beni culturali, anche se chiediamo alle relative amministrazioni di essere molto più rapide ed efficaci. Infatti, non sempre parlare di ambiente o di beni culturali significa che ci si comporti nel migliore dei modi. Riteniamo che la salvaguardia debba essere assoluta, ma proprio per questo facciamo appello anche a quelle amministrazioni affinché vengano incontro alle esigenze delle imprese e non usino mai il proprio potere come ostacolo o impedimento al libero esercizio delle attività.

In ultimo, segnalo le disposizioni volte a tutelare la sicurezza stradale e la regolarità del mercato dell'autotrasporto di cose per conto terzi.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, concludo questo intervento con alcune considerazioni in ordine ai problemi di più ampia portata che abbiamo di fronte a noi.

La Commissione consegna all'Assemblea e al Paese una manovra di dimensioni rilevanti: circa 25 miliardi di euro a regime. Nonostante ciò, ci riteniamo soddisfatti, ma crediamo che si debba fare ancora di più e meglio. La soluzione dei problemi dell'Italia richiede soluzioni strutturali e capacità di visione strategica.

Abbiamo già detto all'inizio che si impone il tema della costruzione di una autentica *governance* economica europea.

Sul piano interno, occorre affrontare il tema, mai sufficientemente qui discusso rispetto alla sua urgenza, delle riforme strutturali. Qualcosa è stato già fatto in questa manovra; ho già detto in materia di pensioni; altro dobbiamo continuare a fare. È evidente infatti come, in assenza di un incremento della produttività e di un aumento della partecipazione al lavoro, la nostra economia non possa progredire a ritmi soddisfacenti: di ciò continuano a risentirne in particolare le generazioni più giovani.

Dobbiamo cioè superare il dibattito tra chi ritiene che venga prima il rigore nei conti pubblici e dopo lo sviluppo economico e chi insiste per la priorità dello sviluppo: dobbiamo fare riforme, perché è chiaro che lo sviluppo, l'aumento della produttività e dell'occupazione non possono che essere abbinati al rigore nei conti pubblici. Non vi è dubbio - è più che decennale la serie storica che lo evidenzia - che la diminuzione della crescita è associata all'aumento del debito pubblico. La priorità è quindi una sola: aumentare il tasso di sviluppo del Paese, puntando su tutte le risorse che possono essere mobilitate.

Messi i conti pubblici in ordine, cosa che stiamo facendo, la sfida poi sta nell'impostare nel più breve tempo possibile la manovra di politica economico-finanziaria che verifichi come la finanza pubblica possa aiutare la politica industriale.

E non posso non citare in questa sede un problema del quale forse poco si è discusso: si sta giocando a Pomigliano una partita fondamentale per la ripresa industriale dell'Italia. Lì, il 66 per cento dei lavoratori ha ritenuto che quell'accordo dovesse essere approvato, e noi riteniamo che, a partire da quell'accordo, possa riaprirsi una strada per lo sviluppo industriale dell'Italia. Non posso non ricordare come, dopo la Germania, il nostro è il Paese manifatturiero più importante in Europa e che la crescita degli ultimi mesi è stata trainata anche per l'Italia dalle esportazioni; restituire all'Italia questa sua grande

vocazione di Paese manifatturiero è sfida importante, che a Pomigliano si sta giocando. Il nostro compito, mantenendo il rigore nei conti pubblici, è contribuire positivamente a questa sfida.

Voglio poi soffermarmi su un'ultima questione. Noi sappiamo come in Italia abbiamo una grandissima forza, che è quella del grande risparmio privato e del piccolo debito privato. Sapete che il Governo ha fatto una giusta battaglia, che ha avuto riscontro positivo in Europa, perché questi parametri siano riconosciuti: non certamente per ridurre il rigore sui parametri pubblici, cioè l'indebitamento ed il debito, ma per far leva su quelle due grandi potenzialità, direi su quei due grandi *asset* dell'Italia, il grande risparmio privato e il ridotto debito privato, per poter

associare quelle risorse allo sviluppo della nostra Italia.

Questo è il punto sul quale merita svolgere una riflessione, e su questo tema si è discusso in Commissione, forse ad un dato momento con una certa enfasi, e credo che sia uno dei punti strutturali: come il debito pubblico vada contenuto e, nello stesso tempo, le risorse private vadano fatte confluire per lo sviluppo industriale. Ecco il tema che abbiamo di fronte nei prossimi mesi, sul quale si misurerà il nostro Governo. In questa manovra alcuni interventi importanti sono stati adottati e dobbiamo proseguire su questa strada.

AZZOLLINI, *relatore*