



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 3

*N.B. I resoconti stenografici per l'esame dei documenti di bilancio seguono una numerazione indipendente.*

**5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Programmazione economica, bilancio)

**ESAME DEI DOCUMENTI DI BILANCIO IN SEDE REFERENTE**

89<sup>a</sup> seduta (antimeridiana): giovedì 27 novembre 2008

Presidenza del presidente AZZOLLINI

**I N D I C E****DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REFERENTE**

**(1210 e 1210-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011 e relativa Nota di variazioni**, approvato dalla Camera dei deputati

– **(Tabb. 1 e 1-bis)** Stati di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2009 (*limitatamente alle parti di competenza*)

– **(Tabb. 2 e 2-bis)** Stati di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2009 (*limitatamente alle parti di competenza*)

**(1209) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 10
* FLERES (PdL) . . . . .	3
GARAVAGLIA Massimo (LNP) . . . . .	4, 9
MORANDO (PD) . . . . .	9

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

*I lavori hanno inizio alle ore 12,05.*

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REFERENTE

**(1210 e 1210-bis)** *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011 e relativa Nota di variazioni*, approvato dalla Camera dei deputati

– **(Tabb. 1 e 1-bis)** Stati di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2009 (*limitatamente alle parti di competenza*)

– **(Tabb. 2 e 2-bis)** Stati di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2009 (*limitatamente alle parti di competenza*)

**(1209)** *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1210 e 1210-bis (tabelle 1 e 1-bis e 2 e 2-bis) e 1209, già approvati dalla Camera dei deputati, sospeso nella seduta notturna di ieri.

Riprendiamo la discussione.

FLERES (*PdL*). Signor Presidente, la legge finanziaria al nostro esame costituisce un ulteriore tassello del disegno di rinnovamento della politica e delle istituzioni che il Governo ha costruito in sintonia con il programma elettorale, in linea con gli obiettivi che si è dato e attraverso i quali ha ottenuto il consenso degli elettori. Su questo testo si sono sviluppate numerose polemiche perché è stato considerato eccessivamente debole, in quanto non avrebbe tenuto conto delle contingenze internazionali (ulteriormente peggiorate), degli effetti del tracollo delle banche americane e degli effetti che persino le economie emergenti stanno subendo.

Ebbene, io ritengo che, invece, questo testo tenga conto delle mutate condizioni del mercato: lo fa proseguendo esattamente l'accorta previsione che già il decreto-legge n. 112, convertito con la legge n. 133, aveva realizzato nello scorso mese di agosto. Già in quella fase, infatti, il Governo era riuscito a intuire alcune derive che si sarebbero verificate a livello micro economico e macro economico, nazionale e internazionale, e aveva tentato di introdurre alcuni elementi anticiclici. Questi elementi, già presenti nel decreto-legge n. 112, sono riscontrabili anche nella finanziaria che stiamo discutendo.

Il Governo è stato accusato di aver predisposto una legge finanziaria fredda e senz'anima, una finanziaria che non tiene conto delle condizioni dei ceti più svantaggiati, delle classi più povere e meno abbienti. Ebbene, io non credo che il testo predisposto dal Governo e approvato dalla Ca-

mera sia freddo, dato che prevede agevolazioni per il riordino delle IPAB, incrementi dei fondi per gli ammortizzatori sociali, agevolazioni per ristrutturazioni edilizie. In pratica si tratta di una serie di interventi - non li analizzo uno per uno solo per semplicità - rivolti proprio a far fronte alle condizioni di disagio delle classi più svantaggiate.

Il disegno di legge finanziaria è stato definito freddo anche relativamente alle questioni legate allo sviluppo economico. Ebbene, in realtà, questo provvedimento affronta anche questioni che riguardano le piccole e medie imprese nel momento in cui prevede, per esempio, una serie di interventi che riguardano agevolazioni fiscali per il settore agricolo e per il settore della pesca e misure che riguardano le aziende di trasporto. Inoltre, certamente la deducibilità del contributo al Servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per le imprese di autotrasporto è una misura che si colloca a cavallo tra quelle che aiutano il mondo dell'imprenditoria e quelle che aiutano i ceti più deboli, come anche altre misure contenute nel disegno di legge finanziaria.

Dunque non si tratta di un provvedimento freddo né dal punto di vista dell'aiuto ai ceti più deboli, né per quanto riguarda le misure di aiuto allo sviluppo economico. Certamente, il Governo non considera questo come l'ultimo provvedimento necessario per cambiare il volto del nostro Paese, tant'è che il testo della finanziaria è connesso non soltanto con il precedente decreto-legge n. 112, cui sostanzialmente è collegato, ma anche alle altre riforme che vengono portate avanti, quali quelle sul federalismo fiscale, sulla scuola, sull'università e sulle imprese del settore agroalimentare. Insomma si tratta di una rete di provvedimenti che bisogna valutare congiuntamente, altrimenti si rischia di non comprendere la manovra complessiva che il Governo sta compiendo relativamente al sostegno che intende dare alla società italiana, alla società che produce e che lavora, al popolo delle cosiddette partite IVA, al popolo dei modelli 740, dei modelli 101 e dei lavoratori dipendenti in genere. Il percorso che è stato tracciato deve ulteriormente svilupparsi e non vi è dubbio che si debba guardare con grande attenzione ad altri fenomeni che, prima o poi, dovranno essere affrontati dal Governo attraverso gli strumenti della finanziaria e delle riforme istituzionali. Dobbiamo comprendere a che punto è il confronto tra i due concetti fondamentali di governabilità e di rappresentatività e quale equilibrio si deve realizzare tra questi. Sciogliere questa equivalenza significa porre in essere ulteriori elementi di contrazione della spesa, significa realizzare un equilibrio diverso da quello che ha retto fino a questo momento il nostro Paese, significa creare un assetto dello Stato che certamente può assumere connotazioni di snellezza e di efficienza maggiori di quello attuale.

Come ho detto, si tratta del primo passo, di un tassello di un mosaico molto più vasto che è stato collocato, considerate le condizioni del nostro Paese nel contesto internazionale, nel migliore dei modi possibili.

GARAVAGLIA Massimo (LNP). Signor Presidente, il mio intervento sarà breve ma toccherà alcuni punti importanti che, alla luce del dibattito

già svolto, a nostro avviso sono da sottolineare. Svolgerò in primo luogo alcune premesse per poi passare a ragionamenti più di carattere macroeconomico che di aderenza al testo della finanziaria.

Innanzitutto dobbiamo essere consapevoli dell'enorme fortuna che abbiamo a poter discutere oggi serenamente della finanziaria a saldi già chiusi. Questa cosa va ribadita e rimarcata perché se non avessimo anticipato a luglio la manovra sui saldi la situazione, in particolare del *rating* del debito, sarebbe ben più preoccupante; questo va ricordato.

In secondo luogo, di fatto con questo anticipo e con i collegati per materia c'è stata una modifica della legge di contabilità. Personalmente, concordo con il senatore Ferrara sul fatto che la definizione tempestiva dei saldi e dei collegati per materia che vengono analizzati dalle Commissioni competenti in maniera più razionale sia un'innovazione assolutamente positiva. Oltretutto, l'innovazione procedurale che prevede nell'ultima settimana una stretta della 5<sup>a</sup> Commissione sulla valutazione delle coperture e degli emendamenti di spesa è coerente e positiva alla luce di questa nuova impostazione. I provvedimenti collegati, suddivisi per materia, regolano quella stessa materia senza però incidere in maniera discrezionale ed irrazionale sulla spesa.

La terza considerazione di premessa investe la situazione economica attuale: a prescindere dalla crisi – di cui parleremo in seguito – ci chiediamo quali siano in generale i margini di manovra. Il dato di fatto è che negli ultimi due anni la spesa pubblica è aumentata di circa 75 miliardi di euro: il totale delle uscite annuali *ante* governo Prodi era pari a 703 miliardi di euro, mentre la finanziaria di quest'anno è di 780 miliardi di euro (77 miliardi di euro in più). Anche la pressione fiscale è aumentata di 3 punti percentuali: due anni fa il rapporto tra il totale delle imposte e il PIL era pari al 40, 5 per cento, mentre ora è del 43,3 per cento. Vi è stato quindi un grosso incremento della spesa in valore assoluto. A noi interessa relativamente del rapporto con il PIL, perché – come affermava il Presidente – siamo come dei contadini il cui stipendio non è proporzionato al PIL, ma è ancora calcolato in valore assoluto. Stando ai dati sostanziali, vi è stato un consistente aumento della pressione fiscale (che deve essere quindi necessariamente ridotta) ed un ingente incremento della spesa pubblica che in Italia – come disse il collega Dini in tempi non sospetti – è purtroppo contrassegnata da profili di rigidità, perché prevalentemente destinata a spese di natura obbligatoria, come le retribuzioni e il pagamento degli interessi sul debito.

Prima di giungere al nucleo del mio ragionamento, vorrei svolgere un'ultima considerazione sulla situazione attuale: si è già detto della crisi e delle sue cause scatenanti, così come abbiamo già dibattuto sul cosiddetto mercatismo di Tremonti e sui *deficit* gemelli. Le valutazioni della crisi oggi sono tutte concordanti. Umberto Bossi qualche anno fa veniva considerato matto perché sosteneva che il mondo andava alla rovescia mentre oggi tutti sono costretti a prendere atto della situazione.

Nel concreto, la situazione a livello territoriale è molto semplice: gli ordini emessi dalle piccole e medie imprese (in sostanza di tutto il si-

stema, perché è la piccola e media imprenditoria a tenerlo in piedi) arrivano al 31 dicembre 2008, mentre gli ordini in portafoglio del prossimo gennaio sono prossimi allo zero. Questo sta a significare che gli imprenditori stanno tutti alla finestra ad aspettare che cosa accadrà. Ci chiediamo però per quanto tempo le nostre aziende potranno permettersi di restare ferme ad aspettare: un mese, ma non di più. Se a febbraio non vi sarà una ripresa degli ordinativi, si profila per l'anno venturo, secondo un calcolo approssimativo sulla base dei dati ISTAT, un incremento di 526.000 disoccupati e forse anche di più. Ci possiamo al massimo permettere un mese o un mese e mezzo di buco degli ordinativi. È assolutamente fondamentale che si provveda, con la legge finanziaria o nel «collegato sviluppo» che il Governo sta approntando, a mettere mano alla situazione. Esprimerò a tempo debito la mia opinione sul provvedimento collegato, ma molto sommessamente ritengo che più che sostenere i consumi, oggi dovremmo approntare interventi per non far chiudere le aziende. Sostenere i consumi dei cittadini distribuendo «mancette» che rischiano di essere poi utilizzate, ad esempio, per comprare un telefonino fabbricato in India, significa buttar via un'ingente quantità di risorse e probabilmente non è strategico.

Veniamo appunto a che cosa possa fare l'«Italietta» nel mezzo di questa tempesta. I margini di manovra sono molto ridotti: ne abbiamo già parlato ma vorrei approfondire la questione. La politica monetaria non esiste più, essendo tutta in mano alla BCE dove, oltretutto, si verificano notevoli distorsioni. Rammentiamo l'assurda differenza registrata tra il tasso euribor e il tasso applicato dalla Banca centrale europea. Dall'introduzione dell'euro fino al mese di luglio del 2007, cioè prima della crisi americana, la differenza tra i due tassi è sempre stata di 20 punti base, fino ad un massimo di 30. Ancora oggi è di 70 punti base, ma ha registrato nei mesi scorsi un picco di addirittura 170 punti base. È una differenza ingiustificata ed ingiustificabile anche alla luce di affermazioni quali, ad esempio, che le banche non si fidano e non effettuano più prestiti tra di loro. Non ci interessa, perché non è razionale e giustificabile una differenza di questa entità. Il fatto di vincolare l'aiuto alle banche alla condizione che venga razionalizzata questa differenza dei tassi non solo è assolutamente opportuno ma è necessario. È addirittura auspicabile che siano legati al tasso centrale non solo gli strumenti di sostegno al credito dei consumatori (i mutui), ma anche quelli di aiuto alle imprese.

Fortunatamente pare che il mercato reagisca più in fretta della politica. Si prevede che il tasso EONIA (*Euro overnight index average*) per dicembre sconterà l'ulteriore riduzione di 75 punti del tasso BCE, nonostante nella BCE si abbia da sempre la fissazione di agire con estrema calma e non si capisce bene perché. Dovremmo avere a dicembre un tasso del 2,5 per cento. Supponendo che permanga questa differenza ingiustificata di 7 punti, significherebbe permettere alle imprese di riprendere un po' di fiato – banalmente applicando sulle fatture il tasso euribor a tre mesi – e aiutare le famiglie sulla rata dei mutui. Rimane da affrontare la questione della liquidità, ma questo è un altro tema.

Vi è poi il problema dei margini molto ristretti di manovra della nostra politica economica e dei parametri di Maastricht. In relazione alla permanenza del nostro debito pubblico, vanno diffuse tesi a favore della possibilità di sospendere gli sforamenti. Questo è il problema dei problemi. Tuttavia, il fatto che l'anno venturo - come ha ben detto il collega Nicola Rossi - dobbiamo rinnovare 250 miliardi di euro di emissione, non ci permette di scherzare sulla questione, perché un abbassamento del *rating* dinanzi a 250 miliardi di euro da rinnovare non è sostenibile.

Un'altra questione che determina una serie di pesanti limiti a livello sistemico è il *deficit* di produttività. Anche a tal riguardo, le analisi sul sistema delle piccole e medie imprese sono note a tutti: l'indice di produttività e di flessibilità delle nostre imprese le colloca tra i primi posti al mondo, ma questo primato resta confinato all'interno dei confini della singola azienda. Sappiamo infatti che le merci viaggiano in media a 23 chilometri orari. È inutile essere in grado di migliorare la produttività delle nostre imprese in termini assoluti e con tutti i sistemi possibili e immaginabili, se poi, uscite dal cancello delle aziende, le merci viaggiano a 23 chilometri orari di media. È fondamentale investire sulle infrastrutture dove è necessario. A noi non servono le autostrade per andare al mare; la Pedemontana da noi serve per far viaggiare le merci a 50 chilometri orari di media. Questo produce PIL e ricchezza.

Un'ulteriore questione - anche questa ben nota - riguarda la pubblica amministrazione e la burocrazia nelle sue accezioni, troppo estesa a livello di dimensioni ed inefficiente per quanto concerne la qualità dei servizi. Che cosa si può fare? Da quanto emerge anche dagli ottimi interventi dei senatori di minoranza, la ricetta è sostanzialmente la stessa: serve una politica anticiclica.

Ho raccolto alcuni suggerimenti in questa sede e vorrei richiamare in particolare le due proposte del senatore Rossi che permetterebbero di ricavare 3 miliardi di euro: la prima misura è la parificazione dell'età pensionabile tra uomini e donne, ma mi chiedo se sia politicamente sostenibile in un periodo di crisi come l'attuale; la seconda misura riguarderebbe tagli ai consumi intermedi, ma anche quest'ultima è una ricetta che trova tutti d'accordo sul volume, ma che presenta alcune complicazioni sulle modalità di attuazione. C'è poi la possibilità di scontare la riduzione degli interessi sul debito, altra ipotesi quantificabile, su cui occorre ragionare prima o poi per vedere se è realizzabile. Il problema delle risorse quindi è fondamentale. Tutti concordiamo sulla necessità di destinare risorse per far ripartire il sistema, ma alla fine arriviamo sempre alle stesse conclusioni.

Vorrei ora soffermarmi sulle variabili chiave: disoccupazione, investimenti, consumi e sostegno al reddito. Paradossalmente i margini di azione maggiori si hanno sulla disoccupazione, anche senza spendere soldi. Anche in questo caso faccio il cosiddetto conto della serva: da *controller* sono abituato, prima di passare alle grandi simulazioni, con *query* e sistemi complicati (in cui se si sbaglia un coefficiente di ribaltamento tutto va a farsi benedire), a ragionare con la calcolatrice per avere le prime in-

dicazioni e poi perfezionare. Facendo il cosiddetto conto della serva sulla disoccupazione emerge la seguente situazione: attualmente la disoccupazione riguarda circa il 7 per cento della popolazione ed è prevista all'8 per cento per l'anno venturo; se va bene, quindi, avremo circa 500.000 disoccupati in più. Il blocco dei flussi potrebbe incidere sostanzialmente su questa realtà. Usciamo da ogni retorica politica. La popolazione straniera già oggi ha un tasso di disoccupazione superiore alla media, pari all'8,8 per cento. Un incremento del 20 per cento (che è sottostimato, perché a perdere lavoro sono tipicamente prima gli stranieri dei cittadini italiani) porterebbe quell'8,8 al 10,6 per cento di disoccupazione della componente straniera. Sempre facendo il conto della serva, ciò si traduce in 50.000 persone straniere già presenti sul territorio, che hanno già iniziato un processo di integrazione, che magari hanno già un'abitazione e figli nelle nostre scuole che perderanno il posto di lavoro. Il blocco dei flussi consente di evitare che questi 50.000 disoccupati in più, che rappresentano oltretutto una componente difficile da ricollocare, si vadano a sommare agli ulteriori nuovi ingressi. Paradossalmente la mossa più semplice dal punto di vista macroeconomico oggi è bloccare i flussi; è la cosa più semplice e non costa niente, ma aiuta notevolmente il sistema.

Sugli investimenti siamo tutti d'accordo. Occorre riqualificare la spesa e quindi spingere verso gli investimenti. È essenziale che si trovi una modalità per consentire ai Comuni di investire. È un problema all'ordine del giorno del Governo, tutti ne sono consapevoli. Il comparto degli enti locali da solo muove 13 miliardi di euro di investimenti, incontrando estreme difficoltà per via del Patto di stabilità. Ora, se proprio dobbiamo sfiorare i parametri di Maastricht, facciamolo nella maniera più intelligente e veloce possibile. Gli investimenti dei Comuni sono attivabili immediatamente: le asfaltature si fanno ogni anno. Si tratta di un volano difficile da esportare all'estero, quindi ha anche un ritorno solo sul sistema interno. Si potrebbero inoltre ipotizzare regole come quelle proposte dal senatore Baldassarri, presidente della Commissione finanze, favorendo i Comuni che presentano una particolare riduzione di spesa corrente negli ultimi anni, consentendo così di liberare risorse per gli investimenti. In questo modo passerebbe anche il messaggio che la spesa deve essere riqualificata in questo senso.

Un'altra questione è quella relativa ai consumi. Come già ricordato, i dubbi su un'azione *spot* sui consumi sono molto forti. È veramente possibile, infatti, distribuire tante risorse equamente? Chi ha un minimo di esperienza amministrativa sa che se questa operazione si basasse sul famoso ISEE si compirebbero sciocchezze inenarrabili; purtroppo, infatti, si sa che non è sempre vero che chi dichiara pochissimo è realmente nella situazione di indigenza che questo fantomatico indice descrive. Pertanto è forse preferibile agire in maniera più diretta e automatica sui consumi, piuttosto che con interventi che sulla carta sembrano mirati, ma che di fatto comportano enormi sperequazioni. Meglio, allora, se possibile, un intervento sul reddito purché fatto bene.



Ricordiamo a questo proposito che vi è stata nella scorsa legislatura un'operazione sui redditi medio-bassi oggettivamente inspiegabile: il passaggio dell'aliquota IRPEF per la fascia medio-bassa dal 23 al 27 per cento e il passaggio dal sistema di deduzione a quello di detrazione, che ha peggiorato il reddito delle famiglie, in particolare di quelle con figli. Se semplicemente si ripristinasse il meccanismo precedente già si porterebbe un vantaggio notevole alla cosiddetta classe media. È chiaro che si tratta di un intervento costoso, ma se dobbiamo investire almeno facciamo dove serve davvero, piuttosto che con meccanismi di dubbia utilità.

Sul versante dell'impresa si rileva la necessità di intervenire immediatamente. Chiaramente la percezione della gravità della situazione è differenziata. Nella provincia di Milano, da cui provengo, dove le imprese sono tutte piccole e medie, riceviamo quotidianamente, tramite telefonate, messaggi ed *e-mail*, la sollecitazione a fare qualcosa subito. Non intendo sollevare polemiche, ma anche in questo caso gli studi di settore introdotti dalla prima finanziaria «mostro» del Governo Prodi, derivanti dalla necessità di alzare l'asticella del prelievo fiscale, hanno portato nelle casse 6,8 miliardi di euro. Ora abbassiamo l'asticella, non costa. Occorre ragionare alla luce della situazione attuale: se prima si stimava che un'azienda, con una certa ampiezza e un certo numero di dipendenti, poteva guadagnare una determinata somma, ora basta guardare fuori dalla finestra e vedere che la crisi non le consente più di guadagnare quella somma; è quindi evidente che si deve rivedere lo studio di settore. Ciò non rappresenta un costo e non si pongono questioni di copertura, altrimenti vorrebbe dire che ragioniamo in termini di *minimum tax*. Si continua a ripetere che lo studio di settore non è una *minimum tax*, perché è aderente alla situazione di mercato; ebbene la situazione di mercato è cambiata, quindi dobbiamo adeguare i cosiddetti indici di normalità economica. Non ci si venga a dire che questo ha un costo o necessita di copertura.

MORANDO (PD). Tra l'altro si può fare per via amministrativa, non c'è bisogno di nessuna legge. Il Governo, se vuole, lo può fare domani mattina.

GARAVAGLIA Massimo (LNP). Siamo assolutamente d'accordo. Riteniamo che sia una modalità di azione che si può intraprendere subito e che ha senso.

Inoltre – e concludo – non possiamo pensare a una modalità di sostegno alle imprese tramite la detassazione degli utili, perché di utili nei prossimi due anni non ne vedremo. Bisogna agire sulle componenti di spesa fiscale esistenti. Hanno perfettamente ragione i senatori Rossi e Morando e tutti coloro che sostengono che lo Stato deve pagare quello che deve. È scontato, opportuno e bisogna farlo subito.

D'altra parte dobbiamo agire sulle distorsioni del sistema. L'IRAP ad esempio si paga anche quando si è in perdita. Ricordiamo l'allargamento della base imponibile avvenuto attraverso l'IRAP, l'indeducibilità degli interessi passivi e una serie di altre gabelle: tradotto, tutto questo significa

un modello F24 più alto, quindi tasse in più. Riportiamo tutto alla razionalità. Una proposta potrebbe essere quella di rendere semplicemente l'I-RAP deducibile dall'IRES, ad esempio.

Si tratta di tanti piccoli interventi, che però danno un aiuto vero e non selettivo. Il rischio degli aiuti selettivi in questa situazione è che non si capisce bene a chi vanno e con quali criteri.

Concludo qui, anche se ci sarebbe molto altro da dire, ma penso che avremo il tempo di farlo successivamente.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,35.*



