



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 374

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 25 novembre 2010

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	Pag.	3
5 ^a - Bilancio	»	37
6 ^a - Finanze e tesoro	»	47
14 ^a - Politiche dell'Unione europea	»	74

ERRATA CORRIGE	Pag.	78
---------------------------------	-------------	-----------

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Giovedì 25 novembre 2010

250^a Seduta*Presidenza del Presidente*

VIZZINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Davico.**La seduta inizia alle ore 11,15.**IN SEDE CONSULTIVA*

(2465 e 2465-bis) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 e relativa Nota di variazioni*, approvato dalla Camera dei deputati

- **(Tabb. 2 e 2-bis)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (*limitatamente alle parti di competenza*)
- **(Tabb. 8 e 8-bis)** Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013

(2464) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)*, approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporti alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame congiunto con esiti distinti. Rapporto favorevole sulle Tabelle nn. 2 e 2-bis, limitatamente alle parti di competenza, e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità. Rapporto favorevole con osservazioni sulle Tabelle nn. 8 e 8-bis e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta pomeridiana del 24 novembre, con la discussione degli ordini del giorno, pubblicati in allegato al resoconto in quella stessa seduta.

Il senatore SANNA (PD) interviene sull'ordine del giorno G/2465/1/1/Tab.2, che promuove il rifinanziamento della legge per il riconoscimento delle lingue storiche e l'adozione di un nuovo sistema di calcolo nella ripartizione delle risorse basato sull'entità della popolazione interessata e non sul numero dei comuni in cui viene usata la lingua.

Inoltre, aggiunge la firma agli altri ordini del giorno presentati dai senatori del suo Gruppo.

Il senatore BOSCETTO (*PdL*) illustra una proposta di rapporto favorevole sulle tabelle 2 e 2-*bis*, limitatamente alle parti di competenza, e sulle disposizioni ad esse relative del disegno di legge di stabilità. Inoltre, si rimette al Governo sull'ordine del giorno n. 1 riferito alle tabelle 2 e 2-*bis*.

Il sottosegretario DAVICO rinuncia a svolgere la replica a nome del Governo in merito alle parti dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di competenza della Commissione, concernenti la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sull'ordine del giorno n. 1 relativo alle tabelle 2 e 2-*bis*, dichiara di non poterlo accogliere.

Accoglie, invece, l'ordine del giorno n. 2 relativo alle stesse tabelle

Su richiesta dei proponenti, l'ordine del giorno n. 1 è messo in votazione, una volta accertata la presenza del prescritto numero di senatori: la Commissione non approva.

Si procede quindi alla votazione della proposta di rapporto favorevole avanzata dal relatore.

Il senatore BIANCO (*PD*) pronuncia una dichiarazione di voto contrario, sottolineando la consapevolezza della sua parte politica circa le difficoltà finanziarie del paese e il rischio di una mancata approvazione della manovra di bilancio. Con questo spirito è stato accolto l'appello del Presidente della Repubblica ed è stato favorito un esame parlamentare rapido. Tuttavia, esprime preoccupazione poiché le disposizioni del disegno di legge di stabilità non incidono nel quadro macroeconomico e si limitano a «tagli lineari» senza una strategia di politica economica. Ricorda che l'Italia non ha ancora mostrato segni costanti di ripresa economica e registra un'ulteriore perdita di competitività, in particolare un incremento della produttività del lavoro troppo modesto rispetto a quello rilevato in Germania e in altri paesi europei. Anche la bilancia commerciale dimostra una grave perdita. Infine, rileva l'accentuazione degli squilibri territoriali, in particolare quanto all'occupazione: nel Mezzogiorno il tasso di non impiego raggiunge anche il 20-25 per cento, con una media nazionale dell'11 per cento, più alta rispetto all'8,6 per cento previsto dal Governo.

Per quanto riguarda in particolare la Presidenza del Consiglio, esprime preoccupazione per la decurtazione degli stanziamenti relativi al servizio civile nazionale.

Il rapporto favorevole sulle tabelle 2 e 2-*bis* proposto dal relatore è messo in votazione ed è accolto.

Il senatore BIANCO (*PD*) annuncia la presentazione di un rapporto di minoranza, pubblicato in allegato.

Si passa alle votazioni relative allo stato di previsione del Ministero dell'interno e alle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità.

Il senatore BODEGA (*LNP*) illustra una proposta di rapporto favorevole, integrata da alcune osservazioni emerse nel dibattito. Anzitutto, l'auspicio che il limite all'indebitamento previsto dall'articolo 1, comma 108, del disegno di legge di stabilità sia ricondotto al 15 per cento; inoltre, una maggiore flessibilità nella gestione dei bilanci comunali, allo scopo di garantire i servizi essenziali ai cittadini, con particolare riferimento alla destinazione degli oneri di urbanizzazione; infine, la proposta di escludere dalla soppressione delle sponsorizzazioni i contributi pubblici destinati a manifestazioni culturali.

Sugli ordini del giorno relativi alle tabelle 8 e 8-*bis* si rimette al Governo.

Il sottosegretario DAVICO ringrazia i Gruppi parlamentari per il clima costruttivo che ha caratterizzato l'esame e sottolinea l'esigenza di un comportamento responsabile nella programmazione degli interventi di spesa, in modo da salvaguardare la stabilità della finanza pubblica, tutelando al contempo i principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale. Pertanto, è necessario riqualificare gli impegni di bilancio, riconoscendo agli enti locali poteri diretti riguardo alle decisioni di spesa ma anche alle fonti di finanziamento.

Ne discendono due obiettivi cruciali per il Ministero dell'interno: attuare principi di responsabilità finanziaria degli enti locali e garantire l'efficiente funzionamento del sistema di sicurezza e di soccorso pubblico, salvaguardando, nel rispetto delle compatibilità finanziarie, le aspettative degli operatori impegnati a soddisfare le istanze delle collettività locali.

I senatori BOSCHETTO (*PdL*), BODEGA (*LNP*) e BIANCO (*PD*) annunciano che tutti i senatori dei rispettivi Gruppi sottoscrivono l'ordine del giorno n. 3, pubblicato in allegato in un testo corretto.

Pronunciandosi sugli ordini del giorno riferiti alle tabelle 8 e 8-*bis*, a nome del Governo, il sottosegretario DAVICO accoglie l'ordine del giorno n. 1 e chiede una riformulazione dell'ordine del giorno n. 2. Accoglie anche l'ordine del giorno n. 3.

La senatrice ADAMO (*PD*) accoglie la proposta di riformulazione dell'ordine del giorno n. 2 (G/2465/2/1/Tab.8 testo 2), pubblicata in allegato e sottoscritta da tutti gli altri senatori del Gruppo. Il presidente VIZZINI (*PdL*), a sua volta, sottoscrive l'ordine del giorno n. 2, come riformulato.

A nome del Governo, il sottosegretario DAVICO accoglie l'ordine del giorno.

Si procede quindi alla votazione della proposta di rapporto presentata dal relatore.

Il senatore BIANCO (*PD*) rileva un atteggiamento contraddittorio da parte del Governo, che evoca ripetutamente la questione della sicurezza ma dispone una complessiva riduzione delle spese del Ministero dell'interno, dal 4,8 al 5,4 per cento del totale. In particolare, è insostenibile la riduzione delle risorse destinate agli enti territoriali e di quelle per la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza. Ricorda, in particolare, il minore stanziamento per i programmi di protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari, programmi che insieme all'azione degli operatori della polizia giudiziaria sono essenziali per la cattura dei latitanti. Inoltre, sono stati decurtati i fondi relativi alle politiche dell'immigrazione e quelli per la prevenzione del rischio e per il soccorso pubblico.

Nel ringraziare il relatore per l'accoglimento di alcune osservazioni proposte dal suo Gruppo, chiede che la proposta di rapporto sia messa in votazione per parti, annunciando un voto contrario sul dispositivo favorevole e un voto positivo sulle osservazioni.

Il senatore LAURO (*PdL*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo sulla proposta di rapporto avanzata dal relatore. Tuttavia, esprime il rammarico per il fatto che il Governo non ha considerato i rilievi della Commissione parlamentare antimafia, manifestati con consenso unanime, sull'ulteriore impulso ai giochi e alle scommesse come fonte di gettito. Si tratta di risorse che indirettamente vengono sottratte ai redditi delle famiglie meno abbienti, un ambito contiguo a quello del gioco illecito gestito dalla criminalità organizzata. Sarebbe stato utile che, almeno, il Governo proponesse un contestuale inasprimento delle sanzioni e un rafforzamento dei controlli e del monitoraggio. Non è un buon segnale, infatti, quello di assecondare attività potenzialmente criminogene.

Il PRESIDENTE, condividendo le considerazioni del senatore Lauro sotto il profilo politico, precisa che esse si riferiscono allo stato di previsione delle entrate e non allo stato di previsione del Ministero dell'interno. Pertanto, potranno essere considerate dalla competente Commissione di merito.

Avverte che si procederà alla votazione per parti separate della proposta di rapporto.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di rapporto favorevole con osservazioni, limitatamente al dispositivo, è posta in votazione ed è approvata. Successivamente sono poste in votazione e approvate le osservazioni nel loro insieme.

Il senatore BIANCO (*PD*) annuncia la presentazione di un rapporto di minoranza, pubblicato in allegato.

Il PRESIDENTE riferisce che il senatore PARDI (*IdV*) ha fatto pervenire a sua volta un rapporto di minoranza, pubblicato in allegato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: «Modifiche al Codice dell'Amministrazione digitale, ai sensi dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69» (n. 266)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole condizionato e con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 23 novembre.

Il relatore SALTAMARTINI (*PdL*) presenta una nuova formulazione della proposta di parere, pubblicata in allegato.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di parere avanzata dal relatore è posta in votazione ed è approvata.

La seduta termina alle ore 11,55.

ORDINI DEL GIORNO AL DISEGNO DI LEGGE N. 2465

G/2465/2/1/Tab.8 (testo 2)

ADAMO, INCOSTANTE, CECCANTI, BIANCO, DE SENA, GIARETTA, Mauro Maria MARINO, SANNA, VITALI, VIZZINI

La 1^a Commissione permanente del Senato,

in sede di esame del disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013, in riferimento allo stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2011,

premessi che:

in relazione alla Tabella 8, Ministero dell'interno, lo Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2011 prevede significative riduzioni degli stanziamenti in favore delle missioni e dei programmi riconducibili alla competenza di tale dicastero;

più nel dettaglio, rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2010, pari a 28.672 milioni di euro, gli stanziamenti complessivi per il Ministero dell'interno scendono a 25.207 milioni di euro, con un decremento del 12,1%. Rispetto al totale delle spese finali dell'intero bilancio dello Stato, gli stanziamenti del Ministero dell'interno rappresentano il 4,8% (erano il 5,4% secondo il bilancio assestate per il 2010);

nell'ambito della legge di bilancio, i tagli operati dal Governo alla missione «Ordine pubblico e sicurezza» ammontano a circa 147 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate per il 2011 e ulteriori tagli vengono previsti per gli anni successivi con una progressiva diminuzione degli stanziamenti a questa missione di 35 milioni per 2012 e di 54 milioni per il 2013;

la riduzione delle risorse colpisce sia il programma «Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» che subisce tagli per 243,7 milioni di euro, sia per il programma «Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica», con una riduzione pari a 124,88 milioni di euro che rappresenta ben il 40% in meno rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2010;

tra le altre variazioni si segnala il taglio di 15,4 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate 2010 delle risorse destinate ai programmi di protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari (cap. 2840);

impegna il Governo a:

predisporre tutte le misure, anche normative, incrementando l'efficacia della gestione dell'ordine pubblico e investendo nei comparti che più strettamente sono legati all'ambito della sicurezza urbana;

prevedere risorse aggiuntive destinate alla lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso, anche al fine di mettere gli operatori delle forze dell'ordine nelle condizioni di poter svolgere al meglio i compiti ai quali sono preposti;

prevedere altresì risorse aggiuntive destinate alla modernizzazione degli strumenti di lavoro e delle tecniche investigative ed operative.

G/2465/3/1/Tab.8 (testo corretto)

SALTAMARTINI, ADAMO, BENEDETTI VALENTINI, BIANCO, BODEGA, BOSCIETTO, CASELLI, CECCANTI, DE FEO, DE LILLO, DE SENA, DI STEFANO, FAZZONE, GIARETTA, INCOSTANTE, LAURO, MALAN, Mauro Maria MARINO, SANNA, VALLI, VITALI, VIZZINI

La 1^a Commissione permanente del Senato,

in sede di esame del disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013, in riferimento allo stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2011,

premesso che con l'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, è stato introdotto nel nostro ordinamento il riconoscimento della specificità del personale del comparto sicurezza e difesa e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco,

impegna il Governo

ad assicurare, nelle forme più idonee, una interpretazione dell'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel senso che al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nel triennio 2011-2013, sia assicurata, anche ai sensi della normativa vigente, la corresponsione integrale dei trattamenti economici connessi con l'impiego (indennità operative, indennità pensionabile, indennità di trasferimento e indennità di missione), con l'effettiva presenza in servizio (straordinario e presenza qualificata) e con la maturazione di requisiti di anzianità e di merito (omogeneizzazione retributiva, assegno funzionale, e incrementi stipendiali parametrali non connessi a promozioni).

**RAPPORTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULLO STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE PER L'ANNO
FINANZIARIO 2011 E PER IL TRIENNIO 2011-2013, LI-
MITATAMENTE ALLE PARTI DI COMPETENZA, E
RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (DISEGNI DI
LEGGE N. 2465 E N. 2465-BIS – TABELLE 2 E 2-BIS),
E SULLE PARTI CORRISPONDENTI DEL DISEGNO
DI LEGGE N. 2464**

La Commissione, esaminato lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per le parti di competenza (relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri), e le parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità, si pronuncia in senso favorevole.

RAPPORTO DI MINORANZA SULLO STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE PER L'ANNO FINANZIARIO 2011 E PER IL TRIENNIO 2011-2013, LIMITATAMENTE ALLE PARTI DI COMPETENZA, E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (DISEGNI DI LEGGE N. 2465 E N.2465-BIS – TABELLE 2 E 2-BIS), E SULLE PARTI CORRISPONDENTI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2464 PRESENTATO DAI SENATORI BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAURO MARIA MARINO, SANNA E VITALI

La 1^a Commissione permanente,

esaminati, per le parti di propria competenza, il disegno di legge A.S. 2465 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013» e le parti corrispondenti del disegno di legge A.S. 2464, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)»,

premesso che:

la situazione economica e finanziaria del nostro Paese è molto preoccupante e le iniziative finora assunte dal Governo hanno rappresentato una risposta debole e del tutto inadeguata alle aspettative dell'intero tessuto sociale e produttivo del Paese;

gli indicatori macro e microeconomici evidenziano, per il nostro Paese, un andamento negativo in rapporto al resto dei Paesi maggiormente sviluppati. Dal punto di vista della crescita economica, i nostri principali *competitors* internazionali durante la crisi hanno registrato una minore riduzione percentuale del PIL e ora nella fase di ripresa economica registrano tassi di crescita molto superiori al nostro;

in coincidenza con la bassa crescita, l'economia nazionale sconta, poi, una generale perdita di competitività. Da grande Paese industrializzato stiamo inesorabilmente scivolando nelle graduatorie internazionali di competitività; come evidenziato dal recente rapporto annuale dell'Istat, le imprese italiane registrano un forte arretramento nei principali settori competitivi (agricoltura, manifatturiero, servizi) in rapporto alle corrispondenti imprese del resto dei paesi UE; dato questo che si è fortemente ampliato nel periodo 2008-2009 in rapporto all'andamento medio registrato

negli anni 2001-2007. Tale situazione evidenzia le difficoltà delle imprese italiane a reagire agli effetti della crisi e ad agganciare la ripresa in atto;

tali divari riflettono soprattutto i diversi andamenti della produttività del lavoro: nel decennio 1998-2008, secondo i dati della Banca d'Italia, la produttività del fattore lavoro è aumentata del 22 per cento in Germania, del 18 per cento in Francia e solo del 3 per cento in Italia. Nello stesso periodo il costo nominale di un'ora lavorata è cresciuto in Italia del 29 per cento, del 20 per cento in Germania e meno che in Francia (37 per cento);

la perdita di competitività complessiva del Paese è riflessa anche da un altro dato. La bilancia dei pagamenti è in costante perdita nel corso degli ultimi anni. Nel 1996 la bilancia dei pagamenti registrava un dato positivo del 3,2% in rapporto al PIL, gradualmente eroso nel corso degli anni fino a registrare un dato negativo pari al 3,2% del PIL nel 2009. A tale performance ha fortemente contribuito l'andamento del segmento dell'*import* e dell'*export* di merci, ovvero la bilancia commerciale. L'Eurostat ha recentemente certificato che l'Italia presenta una bilancia commerciale in progressivo peggioramento: si passa dal -3,9% del periodo da gennaio a maggio 2009 a un -11,2% da gennaio a maggio 2010. Nello stesso periodo la Germania ha registrato un surplus commerciale di 60 miliardi di euro. Tale dato evidenzia che da Paese esportatore ci siamo trasformati in Paese importatore di merci;

l'incapacità di mantenere alti livelli di competitività e la mancanza di attrazione del mercato interno si sta inesorabilmente riflettendo sul mercato del lavoro che versa in una situazione alquanto drammatica: secondo la DFP 2011-2013, il tasso di disoccupazione si attesterebbe a fine 2010 all'8,7 per cento rimanendo su tale livello anche per l'anno 2011. Tuttavia, la Banca d'Italia ha recentemente corretto tale dato all'11%, conteggiando nella disoccupazione anche i lavoratori cassintegrati, i quali difficilmente torneranno ad occupare il proprio posto di lavoro o troveranno nuovi posti di lavoro e gli inattivi;

l'occupazione irregolare, stimata dall'Istat in circa il 12 per cento del totale delle unità di lavoro. Le riforme attuate, diffondendo l'uso di contratti a termine, hanno incoraggiato l'impiego del lavoro, portando ad aumentare l'occupazione negli anni precedenti la crisi, più che nei maggiori paesi dell'area dell'euro; ma senza la prospettiva di una pur graduale stabilizzazione dei rapporti di lavoro precari, si indebolisce l'accumulazione di capitale umano specifico, con effetti alla lunga negativi su produttività e profittabilità;

un contributo significativo all'andamento del sistema Paese è dato, poi, dall'accentuazione degli squilibri territoriali e dai cronici problemi del Mezzogiorno che dopo anni di costante riduzione del gap con le altre aree territoriali del Paese è tornato ora a regredire in tutti i fondamentali macroeconomici;

in sintesi, l'analisi del quadro macroeconomico attuale segnala una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile sol-

tanto come un fatto ciclico ma al contrario come un deterioramento progressivo del capitale fisico imprese, del capitale sociale, dell'adeguatezza delle infrastrutture, del fattore lavoro e della mobilità sociale,

considerato che,

in parallelo all'andamento certamente non positivo dei fondamentali macroeconomici, la situazione della finanza pubblica è forse ancora più preoccupante di quella economica;

dal lato dei conti pubblici, i dati resi noti dalla DFP evidenziano la situazione drammatica nella quale ci ritroviamo dopo anni di iniziative di contenimento della spesa pubblica e di costante rientro del debito pubblico verso la soglia del 100 per cento del PIL. Nel breve volgere di due anni:

– il debito pubblico è salito a livelli superiori a quelli registrati 15 anni fa e il suo volume globale è previsto al 118,5% nel 2010 e al 119,2% nel 2011, per restare in media attorno al 115% fino a tutto il 2013;

– il livello di indebitamento, malgrado l'assenza di interventi per lo sviluppo, ha comunque raggiunto il 5% del PIL e si manterrà ben al di sopra del 3% anche nel 2011 (3,9%);

– il saldo primario dopo aver registrato un disavanzo dello 0,6% nel 2009 e dello 0,3% nel 2010 è ottimisticamente previsto avanzo dello 0,8% nel 2011;

– la spesa corrente al netto degli interessi raggiunge nell'anno in corso il 43,5% del PIL, con un aumento di ben 3,2 punti rispetto al 2008 e – ciò che è più grave – è programmata ben al di sopra del livello raggiunto nel 2008 fino a tutto il 2013. Il totale delle spese è previsto ad un livello superiore al 50% sia nel 2010 (51,9%) sia nel 2011 (50,5%);

– le entrate sono previste in lieve riduzione nel periodo considerato, per effetto, in particolare, della riduzione dei contributi sociali dovuta in gran parte alle norme di contenimento della spesa del personale dipendente del settore pubblico. Le entrate tributarie, considerate al netto di quelle in conto capitale, registrerebbero, invece, un leggero incremento;

– la pressione fiscale si è accresciuta, nel 2009, fino al 43% del PIL, e si manterrà sopra al 42,4% fino al 2013, cioè per l'intera legislatura;

tali dati evidenziano come le politiche dei tagli lineari, operati al di fuori di un contesto di revisione complessiva della spesa pubblica non siano stati in grado di garantire effettivi risparmi. La spesa fuori controllo ha alimentato, a sua volta, la crescita esponenziale del nostro debito pubblico che ha ormai raggiunto la soglia di 1.900 miliardi di euro. Dal 1 gennaio 2008 ad oggi registra una crescita media mensile del debito pubblico di 8,7 miliardi di euro, che equivalgono in soli tre mesi ad una manovra correttiva paragonabile a quella del decreto legge n. 78 del 2010, approvata lo scorso luglio. Sul volume globale del debito paghiamo 80 miliardi di euro annui;

se a questo si aggiungono le problematiche dell'evasione fiscale, i risultati non possono che essere quelli appena descritti e appare del tutto

evidente che, senza una forte inversione delle politiche economiche e di sviluppo e di quelle di riforma, il Paese rischia da un lato di non rispondere alle iniziative intraprese in sede UE in materia di *governance* europea e, dall'altro, di restare indietro proprio nella fase in cui tutte le economie danno evidenti segnali di ripresa,

per quanto riguarda le parti di competenza della Commissione:

in relazione alla Tabella n. 2, cap. 2185 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2011) si segnala limitatamente alle parti di competenza con riferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la forte preoccupazione destata dal taglio di 57, 2 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate per il 2010 del fondo occorrente per gli interventi del Servizio civile Nazionale. Negli ultimi cinque anni il numero delle posizioni finanziate sono diminuite di oltre il 60 per cento. In particolare, la tendenza mostra chiaramente che questo governo ha proceduto al taglio della dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile di oltre due terzi, rispetto all'ammontare stanziato nella legge finanziaria per il 2008, passando dunque da una dotazione di 299 milioni di euro ai circa 112 dell'attuale manovra. Tali tagli hanno comportato anche una sensibile contrazione della concreta attività, poiché a fronte di 100 mila richieste si è passati da 35 mila posti effettivamente assegnati nel 2008, a 24 mila nel 2009, il numero più basso dal 2003. Nel 2010, si stima, dovremmo essere passati a circa 20mila, con il rischio che l'esperienza quasi quarantennale di servizio civile che raccoglie apprezzamenti anche fuori dall'Italia chiuda e le principali vittime di questa ghigliottina saranno i giovani, le persone e i beni pubblici che beneficiano del loro servizio,

si pronuncia in senso contrario.

**RAPPORTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULLO STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO
DELL'INTERNO PER L'ANNO FINANZIARIO 2011 E
PER IL TRIENNIO 2011-2013 E RELATIVA NOTA DI
VARIAZIONI (DISEGNI DI LEGGE N. 2465 E
N. 2465-BIS – TABELLE 8 E 8-BIS) E SULLE PARTI
CORRISPONDENTI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2464**

La Commissione, esaminati lo stato di previsione del Ministero dell'interno e le corrispondenti disposizioni del disegno di legge di stabilità, si pronuncia in senso favorevole con le seguenti osservazioni:

– il limite all'indebitamento, posto dall'articolo 1, comma 108 del disegno di legge di stabilità, per gli enti locali il cui debito per interessi superi l'8 per cento delle entrate (limitatamente ai primi tre titoli dell'entrata), può incidere negativamente sulla facoltà dei comuni di intervenire nei settori di sostegno allo sviluppo e quando sia necessario fronteggiare possibili gravi difficoltà nella programmazione economico-finanziaria; potrebbe essere opportuno, quindi, ripristinare il limite del 15 per cento, già previsto dall'articolo 204 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

– lo stato di emergenza finanziaria in cui versano i comuni italiani potrebbe richiedere una maggiore flessibilità nella gestione dei bilanci, soprattutto allo scopo di garantire i servizi essenziali ai cittadini; appare opportuno, pertanto, introdurre una normativa *ad hoc*, in base alla quale i proventi delle concessioni e delle sanzioni, previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, possano essere utilizzati, per una quota non superiore al 50 per cento, per il finanziamento delle spese correnti e, per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento, esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale;

– considerata l'importanza che gli eventi culturali rivestono per la promozione degli enti locali e tenuto conto dei benefici economici che tali attività producono, appare irragionevole il divieto posto a carico delle amministrazioni pubbliche, a partire dal 2011, di effettuare spese per sponsorizzazioni, così come previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010. Sembra pertanto necessario chiarire espressamente cosa si intenda con l'espressione «sponsorizzazioni», soprattutto allo scopo di escludere un'interpretazione che possa ricomprendere qualunque forma di contribuzione. Appare, inoltre, necessario prevedere che, dalla soppressione delle spese per spon-

sozzazioni, siano espressamente esclusi i contributi pubblici versati dagli enti locali per manifestazioni culturali, sportive e sociali non a fini di lucro.

RAPPORTO DI MINORANZA SULLO STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DELL'INTERNO PER L'ANNO FINANZIARIO 2011 E PER IL TRIENNIO 2011-2013 E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (DISEGNI DI LEGGE N. 2465 E N. 2465-BIS – TABELLE 8 E 8-BIS) E SULLE PARTI CORRISPONDENTI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2464 PRESENTATO DAI SENATORI BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MAURO MARIA MARINO, SANNA E VITALI

La 1^a Commissione permanente,

esaminati, per le parti di propria competenza, il disegno di legge A.S. 2465 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013» e le parti corrispondenti del disegno di legge A.S. 2464, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)»,

premesso che:

la situazione economica e finanziaria del nostro Paese è molto preoccupante e le iniziative finora assunte dal Governo hanno rappresentato una risposta debole e del tutto inadeguata alle aspettative dell'intero tessuto sociale e produttivo del Paese;

gli indicatori macro e microeconomici evidenziano, per il nostro Paese, un andamento negativo in rapporto al resto dei Paesi maggiormente sviluppati. Dal punto di vista della crescita economica, i nostri principali *competitors* internazionali durante la crisi hanno registrato una minore riduzione percentuale del PIL e ora nella fase di ripresa economica registrano tassi di crescita molto superiori al nostro;

in coincidenza con la bassa crescita, l'economia nazionale sconta, poi, una generale perdita di competitività. Da grande Paese industrializzato stiamo inesorabilmente scivolando nelle graduatorie internazionali di competitività; come evidenziato dal recente rapporto annuale dell'Istat, le imprese italiane registrano un forte arretramento nei principali settori competitivi (agricoltura, manifatturiero, servizi) in rapporto alle corrispondenti imprese del resto dei paesi UE; dato questo che si è fortemente ampliato nel periodo 2008-2009 in rapporto all'andamento medio registrato negli anni 2001-2007. Tale situazione evidenzia le difficoltà delle imprese

italiane a reagire agli effetti della crisi e ad agganciare la ripresa in atto;

tali divari riflettono soprattutto i diversi andamenti della produttività del lavoro: nel decennio 1998-2008, secondo i dati della Banca d'Italia, la produttività del fattore lavoro è aumentata del 22 per cento in Germania, del 18 per cento in Francia e solo del 3 per cento in Italia. Nello stesso periodo il costo nominale di un'ora lavorata è cresciuto in Italia del 29 per cento, del 20 per cento in Germania e meno che in Francia (37 per cento);

la perdita di competitività complessiva del Paese è riflessa anche da un altro dato. La bilancia dei pagamenti è in costante perdita nel corso degli ultimi anni. Nel 1996 la bilancia dei pagamenti registrava un dato positivo del 3,2% in rapporto al PIL, gradualmente eroso nel corso degli anni fino a registrare un dato negativo pari al 3,2% del PIL nel 2009. A tale performance ha fortemente contribuito l'andamento del segmento dell'*import* e dell'*export* di merci, ovvero la bilancia commerciale. L'Eurostat ha recentemente certificato che l'Italia presenta una bilancia commerciale in progressivo peggioramento: si passa dal -3,9% del periodo da gennaio a maggio 2009 a un -11,2% da gennaio a maggio 2010. Nello stesso periodo la Germania ha registrato un *surplus* commerciale di 60 miliardi di euro. Tale dato evidenzia che da Paese esportatore ci siamo trasformati in Paese importatore di merci;

l'incapacità di mantenere alti livelli di competitività e la mancanza di attrazione del mercato interno si sta inesorabilmente riflettendo sul mercato del lavoro che versa in una situazione alquanto drammatica: secondo la DFP 2011-2013, il tasso di disoccupazione si attesterebbe a fine 2010 all'8,7 per cento rimanendo su tale livello anche per l'anno 2011. Tuttavia, la Banca d'Italia ha recentemente corretto tale dato all'11%, conteggiando nella disoccupazione anche i lavoratori cassintegrati, i quali difficilmente torneranno ad occupare il proprio posto di lavoro o troveranno nuovi posti di lavoro e gli inattivi;

l'occupazione irregolare, stimata dall'Istat in circa il 12 per cento del totale delle unità di lavoro. Le riforme attuate, diffondendo l'uso di contratti a termine, hanno incoraggiato l'impiego del lavoro, portando ad aumentare l'occupazione negli anni precedenti la crisi, più che nei maggiori paesi dell'area dell'euro; ma senza la prospettiva di una pur graduale stabilizzazione dei rapporti di lavoro precari, si indebolisce l'accumulazione di capitale umano specifico, con effetti alla lunga negativi su produttività e profittabilità;

un contributo significativo all'andamento del sistema Paese è dato, poi, dall'accentuazione degli squilibri territoriali e dai cronici problemi del Mezzogiorno che dopo anni di costante riduzione del gap con le altre aree territoriali del Paese è tornato ora a regredire in tutti i fondamentali macroeconomici;

in sintesi, l'analisi del quadro macroeconomico attuale segnala una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto come un fatto ciclico ma al contrario come un deterioramento pro-

gressivo del capitale fisico imprese, del capitale sociale, dell'adeguatezza delle infrastrutture, del fattore lavoro e della mobilità sociale,

considerato che:

in parallelo all'andamento certamente non positivo dei fondamentali macroeconomici, la situazione della finanza pubblica è forse ancora più preoccupante di quella economica;

dal lato dei conti pubblici, i dati resi noti dalla DFP evidenziano la situazione drammatica nella quale ci ritroviamo dopo anni di iniziative di contenimento della spesa pubblica e di costante rientro del debito pubblico verso la soglia del 100 per cento del PIL. Nel breve volgere di due anni:

– il debito pubblico è salito a livelli superiori a quelli registrati 15 anni fa e il suo volume globale è previsto al 118,5% nel 2010 e al 119,2% nel 2011, per restare in media attorno al 115% fino a tutto il 2013;

– il livello di indebitamento, malgrado l'assenza di interventi per lo sviluppo, ha comunque raggiunto il 5% del PIL e si manterrà ben al di sopra del 3% anche nel 2011 (3,9%);

– il saldo primario dopo aver registrato un disavanzo dello 0,6% nel 2009 e dello 0,3% nel 2010 è ottimisticamente previsto avanzo dello 0,8% nel 2011;

– la spesa corrente al netto degli interessi raggiunge nell'anno in corso il 43,5% del PIL, con un aumento di ben 3,2 punti rispetto al 2008 e – ciò che è più grave – è programmata ben al di sopra del livello raggiunto nel 2008 fino a tutto il 2013. Il totale delle spese è previsto ad un livello superiore al 50% sia nel 2010 (51,9%) sia nel 2011 (50,5%);

– le entrate sono previste in lieve riduzione nel periodo considerato, per effetto, in particolare, della riduzione dei contributi sociali dovuta in gran parte alle norme di contenimento della spesa del personale dipendente del settore pubblico. Le entrate tributarie, considerate al netto di quelle in conto capitale, registrerebbero, invece, un leggero incremento;

– la pressione fiscale si è accresciuta, nel 2009, fino al 43% del PIL, e si manterrà sopra al 42,4% fino al 2013, cioè per l'intera legislatura;

tali dati evidenziano come le politiche dei tagli lineari, operati al di fuori di un contesto di revisione complessiva della spesa pubblica non siano stati in grado di garantire effettivi risparmi. La spesa fuori controllo ha alimentato, a sua volta, la crescita esponenziale del nostro debito pubblico che ha ormai raggiunto la soglia di 1.900 miliardi di euro. Dal 1 gennaio 2008 ad oggi registra una crescita media mensile del debito pubblico di 8,7 miliardi di euro, che equivalgono in soli tre mesi ad una manovra correttiva paragonabile a quella del decreto legge n. 78 del 2010, approvata lo scorso luglio. Sul volume globale del debito paghiamo 80 miliardi di euro annui;

se a questo si aggiungono le problematiche dell'evasione fiscale, i risultati non possono che essere quelli appena descritti e appare del tutto evidente che, senza una forte inversione delle politiche economiche e di

sviluppo e di quelle di riforma, il Paese rischia da un lato di non rispondere alle iniziative intraprese in sede UE in materia di *governance* europea e, dall'altro, di restare indietro proprio nella fase in cui tutte le economie danno evidenti segnali di ripresa,

per quanto riguarda le parti di competenza della Commissione:

considerato che, in relazione alla Tabella 8, Ministero dell'Interno:

lo Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 2011 prevede significative riduzioni degli stanziamenti in favore delle missioni e dei programmi riconducibili alla competenza di tale dicastero; rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2010, pari a 28.672 milioni di euro, gli stanziamenti complessivi per il Ministero dell'interno scendono a 25.207 milioni di euro, con un decremento del 12,1%. Rispetto al totale delle spese finali dell'intero bilancio dello Stato, gli stanziamenti del Ministero dell'interno rappresentano il 4,8% (erano il 5,4% secondo il bilancio assestate per il 2010);

per quanto riguarda gli enti territoriali, va ricordata la insostenibilità dei tagli di spesa richiesti dal decreto-legge n. 78 del 2010 e dei possibili effetti distorsivi di una applicazione indifferenziata degli stessi. La riduzione dei trasferimenti, se non compensata da altra fonte di finanziamento, potrebbe comportare, già nel 2011, un taglio delle spese non sanitarie di circa l'11 per cento, con una forte concentrazione sulle spese in conto capitale, che potrebbero, pertanto, risultare ulteriormente sacrificate. In alternativa, un ricorso a maggiore indebitamento, renderebbe inefficace la misura, ripercuotendosi negativamente sull'andamento del debito pubblico;

sulla sostenibilità delle misure per le amministrazioni locali si riflette, poi, l'inadeguatezza di un meccanismo, come quello del Patto di stabilità interno, che non è in grado, nell'impianto vigente, di tener conto delle differenti caratteristiche di un universo di riferimento molto ampio (oltre 2.200 enti) e con caratteristiche gestionali e strutturali molto differenziate. Un impianto indifferenziato e non selettivo che potrebbe tradursi in un rallentamento della spesa in conto capitale, nella riduzione dei servizi ai cittadini, in rilevanti aumenti tariffari che rischiano di incidere sul potere d'acquisto delle famiglie, e soprattutto di quelle che hanno maggiori oneri di cura per i figli e per gli anziani non autosufficienti;

si registrano in particolare nello Stato di previsione del Ministero dell'interno riduzioni di oltre 2,4 miliardi di euro relativamente alla missione «Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali» pari al 13,6 in meno rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2010: tra le voci penalizzate, particolarmente importanti ai fini dello sviluppo degli enti ad autonomia territoriale, vi è il programma Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali (3.3) che muta la denominazione in «Elaborazione, quantificazione e assegnazione dei trasferimenti erariali compresi quelli per interventi speciali (3.3) che perde da solo 2,4 miliardi di euro, in

tal modo negando qualsiasi reale attenzione alle istanze di autonomia e federalismo,

considerato in particolare che:

la riduzione degli stanziamenti previsti per il Ministero dell'interno rispetto alle previsioni assestate per il 2010 è oltremodo significativa sia in valore assoluto sia in rapporto agli altri ministeri;

la nuova struttura dei documenti di bilancio integra sostanzialmente le misure adottate con il decreto-legge n. 78 del 2010, con il quale sono state operate drastiche manovre di riduzione della spesa, senza alcuna flessibilità e senza poter operare alcuna opportuna rimodulazione delle spese destinate al funzionamento degli enti territoriali decentrati;

il Governo dovrebbe procedere quanto prima all'istituzione di un'apposita Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, in attuazione della legge n. 42 del 2009 (federalismo fiscale), quale sede di raccordo tra i diversi livelli istituzionali, anche ai fini della definizione degli obiettivi di finanza pubblica e delle regole del Patto di stabilità interno, nonché della determinazione e di un «tetto» alla pressione fiscale complessiva;

al fine di attenuare l'impatto di ulteriore aggravamento della finanza locale, le misure correttive, introdotte dal comma 92 dell'articolo 1 del per il solo anno 2011, dovrebbero essere più opportunamente estese all'intero triennio 2011-2013;

il limite all'indebitamento, posto dal comma 108 dell'articolo 1 disegno di legge di stabilità per gli enti locali il cui debito per interessi supera l'8 per cento delle entrate (limitatamente ai primi tre titoli dell'entrata) costituisce un ulteriore vulnus alla facoltà dei comuni di intervenire in settori decisivi di sostegno allo sviluppo, quali le opere pubbliche e l'edilizia, nonché per fronteggiare possibili gravi difficoltà nella programmazione economico-finanziaria; sarebbe necessario ripristinare il limite del 15 per cento, già previsto dall'articolo 204 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali;

la situazione di grave emergenza finanziaria in cui versano i Comuni italiani necessita di maggiore flessibilità nella gestione del bilancio al fine di garantire i servizi essenziali ai cittadini; appare pertanto necessaria una normativa ad hoc in base alla quale i proventi delle concessioni e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, possano essere utilizzati, per una quota non superiore al 50 per cento, per il finanziamento delle spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale;

il comma 11 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 prevede, per l'anno 2010, lo sblocco dei pagamenti per investimenti pari allo 0,78% dei residui passivi in conto capitale, accumulati fino all'anno 2008 fuori dal Patto di Stabilità. Pur condividendo la ratio della norma, si ritiene necessario un intervento che innalzi detta percentuale, dal momento che la percentuale dello 0,78% muove un capitale di soli 320 milioni di

euro a fronte dei 40 miliardi di residui passivi. Al riguardo, nel 2009 erano stati sbloccati 1 miliardo e 600 milioni di euro. La copertura della maggiore spesa potrebbe essere assicurata data dall'utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione e dall'aumento delle entrate;

l'articolo 1, comma 7 del decreto legge n. 93 del 2008 congela la possibilità, per Regioni ed Enti locali, di aumentare aliquote e addizionali fino alla definizione delle nuove regole del Patto di stabilità e in prospettiva del federalismo fiscale. L'inserimento di una norma così invasiva sul bilancio degli Enti locali, per di più senza prevedere alcuna forma di concertazione con i Comuni, rappresenta una vera e propria limitazione dell'autonomia impositiva costituzionalmente riconosciuta. Ciò è suscettibile di penalizzare i Comuni che, negli anni passati, hanno utilizzato con assoluta parsimonia la leva fiscale, rispetto ad amministrazioni che hanno agito in direzione opposta. Sarebbe opportuno introdurre una modifica delle norme tributarie in materia di ICI sugli immobili locati a canone concordato. Più precisamente, fermo quanto disposto dall'articolo 1, comma 7 del decreto-legge n. 93 del 2008 e dall'articolo 77-bis, comma 30 del decreto-legge n. 112 del 2008, in tema di sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi di propria competenza, dal 1° gennaio 2011 o, se successiva, dall'entrata in vigore della norma sulla c.d. «cedolare secca sugli affitti», si potrebbe consentire ai Comuni di ridurre o eliminare le agevolazioni attualmente riconosciute ai fini ICI per gli immobili ad uso abitativo locati a canone concertato ai sensi della legge n. 431 del 1997;

non appare condivisibile il limite massimo di 480 milioni, stabilito per l'esclusione dal saldo finanziario di talune spese. Poiché tale esclusione opera solo per alcuni comuni, sarebbe, al contrario, necessario introdurre una norma di carattere generale, che esoneri tutti i Comuni dall'onere di computare nel proprio bilancio le spese per opere di carattere infrastrutturale, sempre all'esclusivo fine del rispetto del Patto di stabilità interno;

considerata la decisiva importanza che gli eventi culturali rivestono per la promozione degli enti locali e per i benefici che questi generano della loro economia tramite il turismo, appare incongruo il divieto, previsto, a partire dal 2011, dal decreto legge n. 78 del 2010, a carico delle amministrazioni pubbliche, di effettuare spese per sponsorizzazioni. Si ritiene necessario che sia chiarito espressamente cosa si intenda per sponsorizzazioni, escludendo un'interpretazione della norma che possa ricomprendere qualunque forma di contribuzione a terzi. Appare, inoltre, necessario prevedere che, dalla soppressione delle spese per sponsorizzazioni, siano espressamente esclusi i contributi pubblici versati dagli enti locali per manifestazioni culturali, sportive e sociali. Occorre, infatti, ricordare che il settore culturale costituisce un settore non profit capace di generare un indotto economico notevole, tramite il turismo culturale;

appare irrazionale la previsione, contenuta nel decreto - legge n. 78 del 2010, in base alla quale, a partire dal 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco ISTAT dovranno ridurre la spesa per relazioni

pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza al 20% della spesa sostenuta nel 2009, eccetto che per i convegni organizzati dalle università e dagli enti di ricerca, nonché per le mostre realizzate, nell'ambito dell'attività istituzionale, dagli enti vigilati dal Ministero per i beni e le attività culturali e per gli incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o comunitari. Il termine «mostre» si presta a interpretazioni certamente equivoche. Si dovrebbe interpretare la norma nel senso di vietare le mostre degli enti che, come loro funzione principale, non si occupino di cultura. Le stesse considerazioni devono essere svolte per le spese di pubblicità che sono necessarie per i soggetti che hanno il compito istituzionale di organizzare mostre ed eventi culturali. Si ritiene pertanto necessario escludere dall'ambito di applicazione della norma gli enti che svolgono – come compito istituzionale – servizi culturali. In particolare, si segnala la differenza che esiste tra una mostra organizzata da enti che perseguono come propria missione istituzionale la diffusione della cultura tramite l'organizzazione di mostre (enti locali, aziende, fondazioni, istituzioni) rispetto ai cosiddetti eventi che le amministrazioni svolgono a titolo promozionale. Occorre escludere, inoltre, dalle spese per pubblicità l'informazione al cittadino relativa ai servizi di qualunque tipologia,

rilevato che:

desta notevoli preoccupazioni la forte riduzione operata nel disegno di legge di stabilità delle risorse per il cinque per mille; la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione ha riconosciuto solennemente all'articolo 118 il principio di sussidiarietà, anche nella sua dimensione cosiddetta orizzontale, impegnandosi a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Ora il meccanismo del cinque per mille è il principale incentivo, rimesso alla libera scelta dei contribuenti, per invertere un principio a cui i principali Governi europei stanno ricorrendo durante la crisi. Non appare perciò affatto opportuno comprimere un meccanismo che ha dimostrato di saper far fruttare a vantaggio di tutti iniziative autonome di rilievo pubblico;

il disegno di legge di stabilità non prevede misure specifiche per l'ordine pubblico. Manca una proposta, seppure parziale, che faccia intravedere ai cittadini così come alle forze dell'ordine e a tutti gli operatori del comparto sicurezza che il Governo ha un concreto indirizzo politico per il miglioramento della sicurezza pubblica nel nostro Paese;

in controtendenza con questa esigenza, nell'ambito della legge di bilancio, i tagli operati dal Governo alla missione «Ordine pubblico e sicurezza» ammontano a circa 147 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate per il 2011 e confermano un trend avviato sin dall'inizio della legislatura, che non consente alle forze dell'ordine di svolgere i normali compiti di ordine pubblico. Ulteriori tagli vengono previsti per gli anni successivi con una progressiva diminuzione degli stanziamenti a questa missione di 35 milioni per 2012 e di 54 milioni per il 2013;

la riduzione delle risorse colpisce pesantemente sia il programma «Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» che subisce tagli per 243,7 milioni di euro, sia per il programma «Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica», con una riduzione pari a 124,88 milioni di euro che rappresenta ben il 40% in meno rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2010;

tra le altre variazioni deprecabili si segnala il taglio di 15,4 milioni di euro rispetto alle previsioni assestate 2010 delle risorse destinate ai programmi di protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari (cap. 2840);

anche la missione «Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti» viene fortemente penalizzata, con una riduzione di 194,7 milioni di euro che significa quasi il 40% di stanziamenti in meno per il governo dei fenomeni migratori per in palese contraddizione con il documentato aumento degli stranieri presenti in Italia e l'inasprirsi delle problematiche sociali connesse all'immigrazione; si segnala, in questo quadro, all'interno di questa Missione la drastica flessione (-193,32 milioni) degli stanziamenti per Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale (programma 27.2);

tali drastiche riduzioni rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2010 appaiono sconcertanti: esse non solo renderanno più difficile il lavoro quotidiano del personale e peggioreranno il complessivo stato delle strutture, ma sono suscettibili di pregiudicare fortemente le attività di contrasto alla criminalità (in particolare organizzata) e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici impedendo il celere ed effettivo accertamento dei reati e l'identificazione dei colpevoli, nonché la prevenzione dei delitti, in palese contraddizione con quanto promesso dalla maggioranza in campagna elettorale, nonché con quanto asserito dagli esponenti del Governo e della stessa maggioranza non solo in sede parlamentare o in contesti istituzionali, ma anche nell'ambito di dichiarazioni rese alla stampa;

la limitazione complessiva delle risorse inerenti il contrasto alla criminalità e , in particolare, la lotta ai fenomeni di stampo mafioso rischia di pregiudicare il buon esito di eventi di rilevanza internazionale quale quello di EXPO Milano 2015. In particolare occorre ricordare che già nel dicembre 2009 era stata istituita presso la prefettura di Milano la sezione specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, in attuazione dell'articolo 3-*quinquies*, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166. La mancata previsione di risorse aggiuntive espressamente destinate a supportare le operazioni di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti previsti per EXPO 2015 così come le attività del suddetto Comitato, costituisce una seria problematicità, anche alla luce di quanto evidenziato da ultimo dal Procuratore aggiunto di Milano e dalla relazione della DIA appena presentata al Parla-

mento relativamente alla presenza e al radicamento delle organizzazioni criminali nel milanese;

considerato, in particolare, che:

il Programma Prevenzione del rischio e soccorso pubblico (8.3) registra un decremento di 80 milioni di euro. In merito a tali tagli, il Centro di responsabilità amministrativa competente segnala che, «l'entità di tali decurtazioni ha accentuato notevolmente il già evidente squilibrio tra i costi per l'espletamento dei servizi istituzionali che annualmente si rilevano e le risorse finanziarie disponibili. La presenza di un così evidente squilibrio, in sostanza, rende vano un efficace tentativo di rimodulazione delle dotazioni iniziali che, necessariamente, debbono subire delle sostanziali integrazioni per far fronte alle spese incompressibili». Diventa quindi quasi impossibile l'espletamento delle funzioni e suona come una beffa la prevista assunzione nel 2011 di 1000 vigili del fuoco che non avrebbero i mezzi per svolgere il servizio; anche per i programmi Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile nonché per il programma Attuazione da parte delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo del Ministero dell'Interno sul territorio, i Cra competenti dichiarano la stessa impossibilità allo svolgimento delle loro funzioni con le risorse assegnategli,

si pronuncia in senso contrario.

RAPPORTO DI MINORANZA SULLO STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DELL'INTERNO PER L'ANNO FINANZIARIO 2011 E PER IL TRIENNIO 2011-2013 E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (DISEGNI DI LEGGE N. 2465 E N. 2465-BIS – TABELLE 8 E 8-BIS) E SULLE PARTI CORRISPONDENTI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2464 PRESENTATO DAL SENATORE PARDI

La 1^a Commissione permanente,

esaminato per le parti di propria competenza lo stato di previsione del Ministero dell'interno (A.S. 2465 e 2465/bis – Tabelle nn. 8 e 8-bis) e le parti corrispondenti del disegno di legge A.S. 2464, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)»,

premessi che:

il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio sono costituiti da disposizioni tanto inadeguate quanto rivelatrici del fatto che l'attuale Governo non appare in grado di proporre una politica economica anticiclica tale da aggredire la crisi che attanaglia il nostro Paese, laddove sarebbero necessari interventi di carattere macro economico e fiscale volti a stimolare la domanda interna, prevedendo nell'immediato un reale sostegno dei redditi, della domanda, e delle piccole e medie imprese;

i principali ostacoli alla crescita del nostro Paese sono l'elevato livello di debito pubblico e la conseguente necessità di controllare strettamente le finanze pubbliche; la insufficiente competitività, anche dal punto di vista della relazione tra salari e produttività; il grado di concorrenza, ancora insoddisfacente, in alcuni settori; il sistema di istruzione e formazione, che deve essere più moderno ed efficiente a tutti i livelli; un livello di ricerca e innovazione che deve essere migliorato e non ulteriormente penalizzato; un livello di occupazione che presenta ancora forti differenze a livello regionale, e specialmente se consideriamo l'occupazione femminile e quella giovanile. Un passo essenziale da compiere è dunque quello di garantire l'efficienza e la funzionalità della Pubblica Amministrazione, il cui ruolo è necessario per un rilancio complessivo del sistema Italia. Anziché procedere in questa direzione il Governo ha lasciato aumentare il debito pubblico, che ha raggiunto il livello più alto mai visto e ha lasciato proseguire il trend di riduzione dello sviluppo, riduzione delle en-

trate, aumento delle spese, malgrado i tagli indiscriminati operati sulle finanze pubbliche;

i disegni di legge di stabilità e di bilancio per il 2011 tracciano un quadro dei nostri conti pubblici senza sostanziali novità, confermando una situazione in cui si deteriora l'avanzo primario e peggiorano progressivamente le entrate. Gli ultimi dati Ocse sul Pil dicono che siamo fanalino di coda tra i paesi europei, tra i quali la Germania (che cresce il quadruplo di noi) e la Gran Bretagna (oltre il doppio). Per rientrare nei parametri stabiliti da Bruxelles, sarebbe necessaria una operazione di valorizzazione, rilancio e riforma del settore pubblico, ben diversa dal quadro che il suo governo continua a presentare ai cittadini,

considerato inoltre che, per quanto concerne in particolare gli aspetti all'attenzione della Commissione:

rispetto al totale delle spese finali dell'intero bilancio dello Stato per il 2011, gli stanziamenti del Ministero dell'interno rappresentano il 4,8 per cento (erano il 5,4 per cento secondo il bilancio assestato per il 2010);

lo stato di previsione del Ministero dell'interno per il 2011 registra, rispetto al bilancio assestato 2010, una riduzione delle spese pari a 292 milioni di euro nella quale sono compresi gli effetti della manovra contenuta nel decreto-legge n. 78/2010;

confrontando, al livello di Missioni, le voci del bilancio 2011 rispetto alle medesime relative al bilancio 2010, si evidenziano cospicue riduzioni di stanziamenti, in particolare: in termini assoluti, il decremento della missione n. 7 (Ordine pubblico e sicurezza) (-144 milioni di euro), che conferma la tendenza in atto già presente nei precedenti esercizi; il decremento degli stanziamenti relativi alla missione n. 27 (Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti) pari a 195, milioni per la parte di competenza; all'interno della Missione Immigrazione, si nota soprattutto la flessione (-194,8 milioni) degli stanziamenti per il programma «Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale» – l'unico incremento del programma è previsto per il Fondo nazionale per le politiche di asilo, ma soltanto dal 2013;

tra le riduzioni più significative si nota il capitolo 2313 Speciale elargizione in favore delle famiglie dei cittadini italiani, dei cittadini stranieri e degli apolidi che abbiano perduto la vita a causa di azioni terroristiche, assegno vitalizio e altre provvidenze, (- 44,5 milioni) e il capitolo 2384 Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (-24,8 milioni); decurtato risulta anche il Programma Prevenzione del rischio e soccorso pubblico, che registra un decremento di 80 milioni di euro;

preme sottolineare – nell'ambito della missione Ordine pubblico e sicurezza, programma Pianificazione e coordinamento delle forze di polizia – la soppressione degli stanziamenti per le misure urgenti per il contrasto del territorio, la soppressione degli stanziamenti relativi al trattamento accessorio delle forze armate e forze di polizia, nonché la soppres-

sione degli stanziamenti relativi alle nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tali matrice; le suddette soppressioni sono state disposte in attuazione dell'articolo 1, decreto-legge n. 78/2010, che ha previsto *tout court* il definanziamento delle leggi di spesa totalmente non utilizzate negli ultimi tre anni, in assenza di valutazioni in ordine ai motivi della mancata utilizzazione dei fondi, che potrebbe essere ascritta a ragioni di diversa natura, senza contare che ciò riveste un'importanza particolare a fronte di leggi che riconoscono diritti soggettivi, come è il caso delle vittime del terrorismo;

in conseguenza dei tagli e delle riduzioni apportate allo stato di previsione del Ministero dell'Interno, in particolare con i decreti-legge n. 112/2008 e n. 78/2010, è stato messo in luce dal Centro di responsabilità amministrativa (CRA) che «in merito alle spese rimodulabili costituite nella quasi totalità da "consumi intermedi", "investimenti" e anche "redditi da lavoro dipendente", le relative dotazioni, per il triennio 2011-2013, risultano ridotte in tale entità da accentuare notevolmente il già evidente squilibrio tra i costi per l'espletamento dei servizi istituzionali che annualmente si rilevano e le risorse finanziarie disponibili. La presenza di un così evidente squilibrio, in sostanza, rende vano un efficace tentativo di rimodulazione delle dotazioni iniziali che, necessariamente, debbono subire delle sostanziali integrazioni per far fronte alle spese incompressibili»;

il Ministero dell'interno ha confermato come fenomeni di particolare rilievo e criticità propri dell'attuale scenario socioeconomico quelli già previsti lo scorso anno, tra i quali, in particolare: la criminalità interna e internazionale, nonché i rischi connessi al terrorismo, anche di natura fondamentalista; il fenomeno migratorio, con le sue conseguenze di ordine pubblico (flussi migratori clandestini, traffico di esseri umani, tratta di donne e minori) e le sue implicazioni sociali (convivenza tra culture diverse, da assicurare attraverso un sistema di diritti e valori condivisi); la «sicurezza del territorio» (in particolare urbano), su cui incidono fattori patologici di varia natura, da affrontare con politiche integrate che vedano il pieno coinvolgimento degli enti territoriali; il grave fenomeno degli infortuni sul lavoro,

considerato dunque che:

i tagli e le riduzioni delle dotazioni previsti per il Ministero dell'interno risultano inadeguati all'attuazione dei programmi annunciati ed in totale contraddizione in ordine alle politiche costantemente annunciate dai rappresentanti del Governo;

emerge, in tutta la sua evidenza, la perdurante discrepanza tra le annunciate politiche governative volte al contrasto alla criminalità ed i concreti finanziamenti connessi alle risorse economico-strumentali a concreta disposizione delle forze di polizia,

ribadita la necessità ameno di riequilibrare le risorse necessarie alla gestione del comparto sicurezza, con particolare riferimento all'incremento delle risorse umane e strumentali, anche valorizzando e potenziando quelle esistenti,

valutata, infine, l'opportunità di incrementare le somme per la Pianificazione e coordinamento delle forze di polizia, per le spese riservate alla Direzione Investigativa Antimafia, per i programmi di protezione dei collaboratori di giustizia per il Contrasto al crimine, tutela ordine e sicurezza nonché per gli stipendi e le retribuzioni del personale polizia di Stato,

si pronuncia in senso contrario.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 266

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, premesso che:

lo scopo del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è quello di predisporre un quadro normativo adeguato a promuovere e disciplinare la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione non solo nell'ambito dell'attività interna delle pubbliche amministrazioni, ma anche nei rapporti con i cittadini e con le imprese e tra cittadini e imprese; esso costituisce, pertanto, un elemento fondamentale del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione come del settore privato;

è necessario adeguare il testo del citato Codice in modo da definire un quadro giuridico che garantisca maggiore certezza e diffusione nell'uso delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione, in modo da assicurare maggiore effettività alle disposizioni di carattere programmatico rimaste inattuato per il settore pubblico e da favorire lo sviluppo in condizioni di sicurezza dell'utilizzo dei documenti elettronici nelle transazioni private;

le modifiche che si intendono apportare al suddetto Codice introducono strumenti normativi che permettono alle pubbliche amministrazioni, utilizzando le nuove tecnologie digitali, di agire sulla propria organizzazione in modo da realizzare una progressiva riduzione dei costi e, contestualmente, un incremento della efficienza e della trasparenza;

a seguito dell'esame nella Conferenza Unificata sono state concordate rispetto al testo approvato in via preliminare dal Governo una serie di modifiche complessivamente condivisibili;

esprime parere favorevole, a condizione che, all'articolo 2, comma 1, lettera *d*), sia introdotto un termine per l'emanazione dei decreti che individuano le modalità, i limiti e i tempi di applicazione del codice agli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si esprimono, inoltre, le seguenti osservazioni:

1) appare necessario modificare la disciplina delle copie per immagine contenuta nell'articolo 22 del CAD, come sostituito dall'articolo 13 dello schema di decreto legislativo, eliminando, ai fini dell'efficacia probatoria delle stesse copie, la distinzione tra originali unici e non unici e sottolineando, invece, la diversità dei due tipi di documenti solo ai fini

della conservazione. Inoltre, non appare necessario prevedere la sottoscrizione mediante firma digitale della copia per immagine di documento analogico, essendo a tal fine sufficiente il rispetto delle regole tecniche previste dall'articolo 71 del CAD. Infine, è opportuno fissare un termine entro il quale deve essere adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsto all'articolo 22, comma 3-ter, del CAD, con cui sono individuate le particolare tipologie di documenti analogici originali unici per le quali permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico e a decorrere dal quale è possibile distruggere tutti gli altri documenti non rientranti nelle suddette tipologie. Al riguardo, è condivisibile il suggerimento della Conferenza Unificata di prevedere l'affidamento delle attività di conservazione e certificazione della conformità del relativo processo a soggetti, pubblici o privati, che offrano idonee garanzie organizzative e tecnologie da cui discende l'opportunità di istituire la figura dei «certificatori accreditati». Tali soggetti, infatti, dovranno possedere i requisiti del livello più elevato in termini di qualità e di sicurezza e, pertanto, renderanno più difficoltoso il disconoscimento di un documento dagli stessi conservato e sottoscritto;

2) costituirebbe un'importante e significativa forma di liberalizzazione del mercato, prevedere nel vigente articolo 28 del CAD la possibilità che le qualifiche specifiche del titolare di una firma digitale, quali l'appartenenza ad ordini o collegi professionali o la qualifica di pubblico ufficiale, siano contenute in un separato certificato elettronico e resi in disponibili anche in rete;

3) in merito alla disposizione di cui all'articolo 32-bis del CAD, introdotto dall'articolo 18 dello schema di decreto legislativo, si concorda con quanto rilevato dal Consiglio di Stato nel suo parere secondo cui «*la previsione delle sanzioni pecuniarie, peraltro, non sembra ricevere copertura dalle norme di delegazione*» e, pertanto, dovrebbe essere espunta;

4) è condivisibile la proposta di modifica dell'articolo 65, comma 1, lettera c-bis) del CAD, come prevista dall'articolo 40, comma 1, lettera b) dello schema di decreto legislativo, nel senso di permettere di utilizzare tutte le caselle di posta elettronica certificata e non soltanto quella rilasciata ai cittadini ai sensi dell'articolo 16-bis del decreto-legge n. 185 del 2008, per poter comunicare ed inviare istanze e dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni; è necessario, però, che venga mantenuto, così come previsto nella legislazione attualmente vigente, il principio per cui il titolare della casella di posta elettronica sia previamente identificato dal gestore della casella al momento del rilascio della stessa e che tale circostanza risulti nel messaggio stesso o in un suo allegato. Al riguardo, si segnala la necessità di modificare correlativamente anche l'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, concernente le modalità di sottoscrizione delle istanze presentate alle pubbliche amministrazioni, già richiamato al comma 1 dell'articolo 65 del CAD, in modo da renderlo coerente con il nuovo testo e con la finalità affermata dalla legge delega di incentivare quanto più possibile l'uso delle tecnolo-

gie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti fra i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni;

5) in relazione alle norme finali, si ritiene necessario eliminare la norma transitoria di cui all'articolo 49, comma 17, che differisce l'efficacia delle più significative disposizioni di riforma ad una data che sarà fissata in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa verifica presso le amministrazioni statali interessate della sostenibilità dei relativi oneri attuativi con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente. Al riguardo, si sottolinea che con il provvedimento in esame si introducono soluzioni organizzative e gestionali non solo perseguibili con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, nel pieno rispetto del principio di invarianza finanziaria prescritto dalla legge delega, ma presumibilmente tali da portare a significativi risparmi, crescenti nel tempo. Inoltre, sul piano della buona legislazione e della certezza del diritto, rinviare a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione della data a decorrere dalla quale le modifiche legislative saranno efficaci determinerebbe una inammissibile attuazione frammentaria e disorganica della riforma con conseguenti complicazioni, diseconomie e incertezze per i cittadini, le imprese e le stesse pubbliche amministrazioni, nonché ingiustificati ritardi nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione idonei a vanificare l'obiettivo primario della delega;

6) all'articolo 1, comma 1, lettera *q*-bis) del CAD è stata introdotta, in modo condivisibile e nella prospettiva di adeguare l'ordinamento nazionale a quello comunitario che già la prevede, la nuova definizione di firma elettronica avanzata quale *genus* di firma elettronica sicura comprendente la firma elettronica qualificata e la firma digitale. Conseguentemente, per completare il coordinamento, all'articolo 1, comma 1, lettera *s*) del CAD, andrebbero sostituite, nella definizione di firma digitale, le parole: «*firma elettronica qualificata*» con le seguenti: «*firma elettronica avanzata*». Nella medesima prospettiva, appare necessario modificare anche l'articolo 21 del CAD, in materia di efficacia sostanziale e probatoria del documento informatico sottoscritto con firma elettronica. In particolare, si suggerisce, sempre in conformità alla disciplina comunitaria, che anche al documento informatico sottoscritto con firma elettronica avanzata sia riconosciuta l'efficacia probatoria della scrittura privata, ai soli sensi dell'articolo 2702 del codice civile. È comunque necessario introdurre una importante eccezione: la sottoscrizione degli atti per i quali l'articolo 1350, numeri da 1) a 12), del codice civile richiede la forma scritta a pena di nullità, ricollegandovi un più penetrante interesse pubblico. Si tratta di tutta la materia relativa alla costituzione e al trasferimento dei diritti reali immobiliari: in questi casi il documento informatico potrà essere sottoscritto soltanto con firma qualificata o digitale. Andrebbe, inoltre, modificato l'articolo 25 nel senso di prevedere che il notaio possa autenticare

qualsiasi tipo di firma elettronica, semplice o avanzata, apposta in calce al documento informatico, utilizzando a tal fine esclusivamente la propria firma digitale. Tale modifica completerebbe quanto già previsto dall'articolo 52-bis della legge sull'ordinamento del notariato, introdotto dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 110, secondo il quale le parti, i fidejacenti, gli interpreti e i testimoni possono sottoscrivere l'atto pubblico informatico anche utilizzando la firma elettronica semplice, consistente anche nell'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa. In entrambi i casi, infatti, la garanzia dell'autenticità della sottoscrizione e la sua riferibilità all'autore della stessa è garantita dall'attestazione fatta dal notaio o da altro pubblico ufficiale che la firma è stata apposta da un soggetto previamente identificato e in sua presenza, nonché dal fatto che l'autenticazione della firma avviene mediante l'apposizione, da parte del notaio, della sua firma digitale sullo stesso documento. Oltre ad aspetti di coerenza sistematica appena illustrati, va altresì sottolineato che tale modifica, in coerenza con le finalità generali dell'intervento normativo, amplierebbe notevolmente la possibilità di utilizzazione del documento informatico anche da parte di coloro che non sono titolari di firma digitale;

7) il principio di delega contenuto nella lettera q) della disposizione di delega prevede l'emanazione di disposizioni di implementazione della sicurezza informatica; si constata che nell'articolo 5 del CAD, come modificato dall'articolo 4, comma 1 dello schema di decreto legislativo, non figurano disposizioni in materia di sicurezza dei pagamenti, e che quindi quest'ultima dovrebbe essere assicurata dalle previsioni dell'art. 51 CAD come riformulato dall'articolo 30 del testo in esame;

8) all'articolo 5-bis, comma 1, del CAD, come introdotto dall'articolo 4, comma 2, dello schema di decreto legislativo è opportuno precisare che lo scambio di informazioni e documenti è effettuato con l'utilizzo esclusivo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione anche quando tale scambio sia richiesto per finalità statistiche. Si propone, pertanto, il seguente emendamento: «All'articolo 4, comma 2, capoverso «Art. 5-bis, comma 1», dopo le parole: «informazioni e documenti» inserire le seguenti: «, anche a fini statistici.»;

9) poiché i meccanismi della validazione temporale previsti dal CAD forniscono certezza opponibile ai terzi del momento in cui il documento è stato formato e non di quello in cui è stato sottoscritto, è necessario eliminare il riferimento alla data e all'ora di sottoscrizione contenuto nell'articolo 20, comma 3, del CAD, come modificato dall'articolo 11, comma 1, lettera c) dello schema di decreto legislativo. Si propone, pertanto, il seguente emendamento: «All'articolo 11, comma 1, lettera c), sopprimere le parole: «e l'eventuale data e ora di sottoscrizione»;

10) sarebbe opportuno specificare che il contrassegno generato elettronicamente, di cui all'articolo 23-ter, comma 5 del CAD, come inserito dall'articolo 14, comma 2, lettera b) dello schema di decreto legislativo, consente la verifica automatica della conformità del documento analogico a quello informatico; si tratta evidentemente di una garanzia ulteriore, a vantaggio sia di chi genera che di chi detiene o utilizza il docu-

mento, ma che non incide sulle regole generali in tema di efficacia probatoria e di autenticazione del documento: conseguentemente, si propone di semplificare e ridurre i tempi di attuazione della disposizione, sopprimendo la previsione dell'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individui le categorie di documenti per i quali rendere obbligatoria l'apposizione del contrassegno e prevedendo, in sostituzione, che vengano adottate da DigitPA apposite linee guida che fissino i criteri per la sua apposizione;

11) l'articolo 52, comma 1-*bis*, introdotto dall'articolo 31 dello schema di decreto legislativo in esame, fa riferimento alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Al riguardo, si segnala che tale riferimento appare superfluo, in quanto già l'articolo 2 del Codice prevede che alle amministrazioni ivi indicate si applichino le disposizioni in esso contenute;

12) per semplificare e ridurre i tempi di approvazione dei provvedimenti attuativi del Codice, sarebbe opportuno utilizzare la stessa tipologia di provvedimento di natura amministrativa previsto nell'articolo 71 del CAD, anche negli altri casi in cui, come nell'articolo 59, è prevista l'adozione di regole meramente tecniche che non apportano alcuna innovazione nell'ordinamento giuridico;

13) si segnala la necessità che, nel rispetto delle vigenti regole tecniche, la connessione al Sistema pubblico di connettività sia garantita, oltre che alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 75 del CAD, anche ai gestori di servizi pubblici e ai soggetti che perseguono finalità di pubblico interesse in modo che anche questi ultimi possano usufruire dei relativi servizi;

14) è opportuno modificare l'articolo 48 del CAD, già modificato dall'articolo 28 dello schema di decreto legislativo, nel senso di prevedere che le comunicazioni che hanno la stessa validità della raccomandata con ricevuta di ritorno possano avvenire anche attraverso l'utilizzo di nuove soluzioni tecnologiche che, sviluppandosi nel tempo, si potranno affiancare alla PEC. Le stesse potranno essere individuate in un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito DigitPA;

15) l'articolo 37, comma 2, dello schema di decreto legislativo che novella l'articolo 1, comma 5, della legge n. 1228 del 1954 riproduce il già vigente articolo 1, comma 5, della suddetta legge, come da ultimo sostituito dall'articolo 50, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78; è pertanto necessario espungere il comma in questione;

16) si segnala l'opportunità di modificare l'articolo 63, comma 2, del CAD, al fine di introdurre un'esplicita disposizione che obblighi le pubbliche amministrazioni che erogano servizi *online* a prevedere, integrate nelle loro procedure di erogazione *on line* dei servizi, modalità di rilevazione della *customer satisfaction* che consentano l'acquisizione immediata del giudizio degli utenti. Tale obiettivo può raggiungersi inserendo nel Codice l'obbligo generale di rilevazione della *customer*, rinviando poi alle regole tecniche, facilmente aggiornabili nel tempo in base alle sopravvenute esigenze, la concreta individuazione delle modalità

tecnico-operative di cui le pubbliche amministrazioni dovranno avvalersi. Per le Regioni e gli enti locali le regole tecniche dovranno essere adottate previo parere della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli enti locali. Si propone, pertanto, la seguente riformulazione del comma sopra citato: «2. *Le pubbliche amministrazioni e i gestori di servizi pubblici progettano e realizzano i servizi in rete mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti, in particolare garantendo la completezza del procedimento, la certificazione dell'esito e l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente. A tal fine, sono tenuti ad adottare strumenti idonei alla rilevazione immediata, continua e sicura del giudizio degli utenti, in conformità alle regole tecniche da emanare ai sensi dell'articolo 71. Per le amministrazioni e i gestori di servizi pubblici regionali e locali le regole tecniche sono adottate previo parere della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli enti locali di cui all'articolo 14, comma 3-bis.*»;

17) è condivisibile la proposta di modifica dell'articolo 68, comma 2, del CAD, come prevista dall'articolo 42, comma 1, lettera *b*), dello schema di decreto legislativo, nel senso di favorire soluzioni modulari nella predisposizione o nell'acquisizione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni; sarebbe, tuttavia, opportuno non eliminare il riferimento, presente nella disposizione vigente, agli obiettivi di interoperabilità e cooperazione applicativa;

18) poiché l'articolo 71, comma 1-*bis*, del CAD relativo alle modalità di adozione delle regole tecniche del sistema pubblico di connettività, risulta abrogato dall'articolo 45, comma 1, lettera *b*), dello schema di decreto in esame, nell'articolo 78, comma 1, come modificato dall'articolo 47 dello schema di decreto legislativo, si dovrebbe ora richiamare, in sua vece, l'articolo 73, comma 3-*bis*;

19) all'articolo 1, si ritiene opportuno inserire un'ulteriore modifica all'articolo 1 del decreto legislativo n. 82 del 2005, sostituendo la lettera *s*) del comma 1 come segue: «*s*) firma digitale: un particolare tipo di firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici»;

20) l'articolo 18, comma 2, esplicita l'obbligo dei certificatori di garantire il corretto funzionamento e la continuità del sistema, il cui mancato rispetto è punito con sanzioni amministrative proporzionate alla gravità della violazione e al disagio causato dagli utenti. La previsione delle sanzioni pecuniarie non sembra ricevere copertura dalla norma di delegazione e pertanto dovrebbe essere soppressa, mentre correttamente può essere mantenuta la previsione delle sanzioni interdittive e della radiazione dall'elenco pubblico;

21) l'articolo 36 introduce il comma 3-*bis* dell'articolo 58 del codice, prevedendo un potere sostitutivo, in capo al Presidente del Consiglio,

nei casi in cui le amministrazioni non abbiano predisposto gli schemi di convenzioni aperti alle adesioni di tutte le amministrazioni interessate e volti a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle stesse amministrazioni procedenti, senza oneri a loro carico. In merito a tale disposizione, sarebbe opportuno introdurre una forma di «messa in mora», una specificazione relativa agli adempimenti richiesti, nonché un chiarimento in merito al livello territoriale nei cui confronti il potere sostitutivo stesso, assegnato ad un commissario *ad acta*, è esercitabile;

22) l'articolo 38 prevede l'istituzione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici volta a favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi, assicurando l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa. Pur essendo solo indirettamente riconducibile ai criteri di delega contenuti nella legge, in particolare alle lettere *m)*, *p)* e *q)* del comma 1 dell'articolo 33, la norma risponde in ogni caso ai criteri di trasparenza e semplificazione rinvenibili nei principi contenuti nelle leggi fondamentali dell'azione amministrativa, in particolare nell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997;

23) all'articolo 40, al comma 1, alla lettera *b)*, capoverso *c-bis)* si ritiene opportuno premettere la parola «ovvero».

BILANCIO (5^a)

Giovedì 25 novembre 2010

444^a Seduta

Presidenza del Presidente

AZZOLLINI

indi del Vice Presidente

LUSI

indi del Presidente

AZZOLLINI

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

La seduta inizia alle ore 9,10.

IN SEDE REFERENTE

(2465 e 2465-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 e relative Note di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

– **(Tabb. 1 e 1-bis)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 *(limitatamente alle parti di competenza)*

– **(Tabb. 2 e 2-bis)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(2464) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta notturna di ieri.

Il senatore FERRARA (*PdL*) sottolinea come, negli interventi svolti dai membri dell'opposizione, la legge di stabilità sia stata a più riprese aggettivata come «brutta», fondamentalmente perché priva di interventi di tipo espansivo o anticiclico. Ritiene tuttavia che tale aggettivazione

mal si attagli ad una manovra che, lo ricorda in particolare ai senatori del Partito Democratico, sarebbe stata apprezzata dal Ministro dell'economia dell'ultimo governo Prodi che, pur governando l'Italia in un contesto molto diverso da quello attuale e lontano dalla crisi globale che ha investito anche l'Europa, riteneva utile che l'attenzione del Parlamento si concentrasse sul bilancio che contiene la parte grande delle risorse, piuttosto che sulla finanziaria che si concentra su una parte incrementale molto piccola rispetto al tutto. Il Ministro ricordato faceva l'esempio del Belgio per richiamare il Parlamento a questa necessità. Dato il momento storico che l'economia sta vivendo, sempre nell'ottica di quel Ministro, appare ora utile ricordare la situazione dell'Irlanda che si trova nella necessità di fare una manovra corrispondente per il nostro Paese, data l'ampiezza del prodotto interno lordo italiano rispetto a quello irlandese, a 15 miliardi moltiplicati per dieci qualora il Governo dovesse fare una cosa analoga. Se il Governo sta proponendo, sostanzialmente, una manovra ad invarianza dei saldi, vuol dire che le condizioni dell'Italia sono migliori di quelle di altri Paesi e che, fin qui, l'Esecutivo ha agito con estrema prudenza ed efficacia, concentrando la propria attenzione sul bilancio piuttosto che sulla legge di stabilità. Richiama quindi alcuni dei momenti economicamente difficili che il Paese ha vissuto anche nel recente passato e ricorda la svalutazione monetaria del 1992 e le forti critiche che furono allora fatte al Governo Amato che adottò una serie di misure, assai impopolari e criticate anche dagli economisti, ma che hanno consentito al Paese – poi è stato riconosciuto – di far fronte ad una crisi eccezionale anche se non mancarono, in quella manovra, aspetti depressivi. Un'altra delle obiezioni fatte dai partiti di opposizione nei riguardi della manovra, è che non vi siano misure volte a dare soluzione ad una crisi strutturale che non vede, nella competizione globale, grandi aziende italiane ai vertici delle classifiche. Al riguardo, non si può ignorare che il tessuto industriale italiano si sia sempre contraddistinto per l'esistenza della piccola e media impresa, è dunque lì che il Governo non può non intervenire. Sotto questo profilo, e non soltanto, pertanto, questa manovra e questa legge di stabilità è, al contrario di quanto sostengono i suoi detrattori, la legge migliore proprio perché, secondo l'insegnamento del Ministro Padoa Schioppa, opera prevalentemente sulle grandezze di bilancio, al fine di migliorare la allocazione della risorse e per renderle più efficienti. Un maggior rigore nella spesa pubblica e una buona adesione, oltre che un apprezzato inserimento nelle dinamiche europee, contraddistinguono la legge di stabilità che, peraltro, prospetta interventi di sicurezza, non solo in relazione alla lotta alle mafie, ma anche, attraverso l'aumento delle sanzioni, nei riguardi di un più rigoroso rispetto delle regole e della loro trasparenza. L'altra caratteristica che contraddistingue positivamente la manovra è una rilevante attenzione all'aspetto macroeconomico nel quale il Paese si colloca nell'Occidente. Quelli dell'Italia, infatti, sono i problemi dell'Occidente: crescita relativamente bassa dell'economia e invecchiamento della popolazione. Tra l'altro, in questo contesto, l'Italia si trova in una situazione anche peggiore della Germania e della Francia; infatti, la Germania ha avuto un

forte impulso alla propria economia interna dalla riunificazione del Paese dopo il crollo del muro di Berlino, mentre la Francia è riuscita a introdurre, fino dagli anni '80, disposizioni che hanno incoraggiato l'incremento demografico. Tutte queste considerazioni portano a dire, in conclusione, che questa è la migliore legge di stabilità possibile, perché opera sulle grandezze di bilancio, non produce effetti depressivi e non crea squilibri e, al contempo, incoraggia un miglioramento autogeno del Paese che così si inserisce perfettamente in un contesto internazionale di rigore e austerità.

Il senatore VACCARI (*LNP*), proseguendo nella ricerca di un aggettivo che definisca la legge di stabilità e la manovra economica per il prossimo triennio, esercizio svolto da tutti i membri della Commissione, ritiene che essa possa essere definita l'unica possibile. Essa, infatti, si confronta correttamente sia con i dati strutturali che contraddistinguono l'economia italiana, sia con il contesto economico europeo, sia, infine, con l'azione di grandezze economiche che agiscono secondo regole autonome, slegate dalle politiche dei singoli stati nazionali, come le banche e gli attori finanziari in genere. È quindi forse eccessivo affermare che quella intrapresa dal Governo sia in assoluto la strada migliore, semplicemente è quella possibile nel momento attuale. Ciò non significa sottovalutare le critiche, in parte comprensibili, circa la necessità di una visione di medio e lungo periodo nell'attuazione di talune politiche di settore, ma anche in questo caso, quello con cui si deve fare i conti è l'assetto del sistema politico e istituzionale del Paese, che non hanno consentito, per le loro caratteristiche intrinseche, di espletare politiche di lungo periodo, anche quando queste sono condivise e potrebbero essere attuate nell'interesse generale. A questo riguardo, è utile ricordare l'esperienza dell'Olanda che, negli anni '20, mise a punto un programma di salvaguardia del territorio che fu puntualmente attuato negli anni successivi, a prescindere dalle maggioranze politiche che si succedettero in quel Paese. L'Italia avrebbe bisogno, a sua volta, di un'azione politica di questa natura, ma quello che manca è la ricerca di un modo di concordare su talune questioni fondamentali per il Paese in termini unitari. Proprio per queste ragioni, la manovra in esame è quella possibile. Non è un caso che la Germania sia la locomotiva economica dell'Europa: è il suo Sistema-Paese che funziona ed è il più stabile dei Paesi dell'Unione, nonostante l'enorme sforzo dell'unificazione e le scelte non sempre indolori che quel Paese ha accettato perché operate in piena trasparenza e nell'interesse di tutti: in quel caso, è la qualità della classe politica e del Sistema-Paese che hanno fatto la differenza. Anche una analisi sintetica della storia d'Italia, a partire dalla sua unità, dimostra invece quanto l'Italia sia lontana da quel modello se si ricorda che, sin dall'inizio della sua avventura unitaria, ha cominciato a finanziare un Sud del Paese che, invece di utilizzare proficuamente le risorse, ha soltanto allargato la forbice delle differenze. Esprime quindi un giudizio positivo sull'operato dell'Esecutivo, che ha intrapreso una strada, ribadita già con la manovra del luglio scorso, che possa riportare

un'equità territoriale nella distribuzione e gestione delle risorse e che ha reso possibile l'attuale manovra. Certo, in tutta l'Europa vi sono segnali che tutti i Paesi hanno il dovere di cogliere per la loro gravità: i tumulti e le proteste per la manovra economica greca, i grandi scioperi di fronte alle manovre economiche di Francia, Spagna e Inghilterra, le proteste popolari in molti Paesi dell'Est. A ciò si aggiunga che l'Unione europea, per la prima volta, non riesce a chiudere il proprio bilancio per il veto dell'Inghilterra, dell'Olanda e della Svezia e che rischia l'esercizio provvisorio. Tutto ciò deve indurre una classe politica attenta e responsabile a una riflessione approfondita anche sui grandi temi dell'economia e, forse, essa dovrà cominciare a non considerare soltanto la crescita del prodotto interno lordo per valutare il proprio livello di benessere, ma anche quello che in taluni libri di successo viene definito il «grado di felicità» dei cittadini. La classe politica dovrà cioè tornare a considerare, con attenzione e rispetto, alcuni bisogni primari con una sobrietà di spirito che consenta un'evoluzione ragionevole e condivisa della società. In questo senso, quella presentata dal Governo è, appunto, la legge di stabilità «possibile».

Il senatore LEGNINI (*PD*), richiamando la centralità della fase storica attualmente in atto, già ampiamente emersa nel corso del dibattito, sottolinea come i documenti di bilancio all'esame non rispondono in alcun modo alle esigenze e alle necessità poste da tale situazione. In particolare, essi non tengono conto dei vincoli posti dalla situazione economica complessiva e il Governo non risulta adempiere ai doveri che lo stesso ha nei confronti dei cittadini italiani. Dopo aver evidenziato come risultino già violati nuovi vincoli posti dalla legge di contabilità, con un evidente spregio dello spirito della riforma contabile, sottolinea come i documenti di bilancio non diano conto di molteplici aspetti ritenuti invece centrali nell'attuale fase politica. In particolare, non si dà conto degli effetti finanziari del processo di attuazione del federalismo fiscale cui lo stesso Governo e la maggioranza annettono potenzialità di profondo cambiamento. Nel disegno di legge di stabilità, inoltre, non viene menzionato il preannunciato piano per il sud né vi sono misure di una organica riforma fiscale che risulta invece necessaria per il Paese. Non si riscontra inoltre alcun riferimento al tema della *governance* economica europea non risultando menzionati gli obiettivi che invece l'Italia è tenuta a perseguire nel rispetto dei vincoli europei. Sono dunque del tutto assenti i punti fondamentali su cui dovrebbe incentrarsi una discussione sulla politica economica rispondente alle reali esigenze del Paese. Richiamando l'intervento operato con il maxi emendamento approvato in prima lettura presso la Camera dei deputati, sottolinea come il rinvio ad ulteriori misure da introdurre in sede di un successivo decreto «mille proroghe» risulti del tutto inidoneo e posticipi inopinatamente una mini manovra che dovrebbe invece trovare sede nella lettura in corso presso il Senato. Soffermandosi sui ristretti margini di manovra più volte richiamati nel corso del dibattito rispetto all'azione del Governo, sottolinea il dato problematico della stima relativa agli interessi sul debito, su cui l'Esecutivo deve fornire elementi di chiarimento

posto che la somma indicata appare sovrastimata rispetto ai dati sinora disponibili e indicati nei documenti di previsione nonché nel dato assestato relativo al 2010. In particolare, richiamando le stime previsionali a partire dal 2011 e sino all'anno 2013 evidenzia l'assenza di una relazione proporzionale con il pur accresciuto volume complessivo del debito pubblico, mancando elementi giustificativi di tale stima anche sul piano dell'andamento dei tassi di interesse. È pertanto necessario che il Governo chiarisca tali profili. Sottolinea poi l'intento propositivo e costruttivo delle forze di opposizione che, non limitandosi a una mera critica dei numerosi aspetti problematici della manovra, intendono invece evidenziare le alternative di politica economica concretamente praticabili. Evidenzia in tal senso la necessità di mantenere e rafforzare il rigore sui conti pubblici, come peraltro dimostrato dall'esperienza di Governo di centro-sinistra della precedente legislatura. Ciò detto, l'opposizione ritiene tuttavia necessario sostenere, con strumenti adeguati, la crescita attraverso un aumento dei consumi interni, ciò anche al fine di garantire una maggiore equità sociale. Le politiche fiscali e di bilancio su tale profilo, non possono rimanere invariate, mentre è indispensabile perseguire una finalità di sostegno alla crescita e all'aumento dei consumi, pervenendo così a una redistribuzione dei carichi fiscali al fine di consentire l'auspicato spostamento della imposizione dai soli redditi al capitale. Appare inoltre urgente sostenere le politiche a favore delle università, della ricerca, dell'economia verde e incentivare il lavoro dei giovani e delle donne. In tal senso non sembra sostenibile la posizione del Governo circa la non praticabilità di tali interventi per assenza di risorse. Il momento attuale richiede proprio di intervenire con una inversione delle tendenze attuali; ricordando l'enfasi posta dall'attuale Governo sul piano degli interventi per le infrastrutture, evidenzia infatti come, pur risultando pienamente condivisibile il miglioramento infrastrutturale del Paese, appare del tutto ragionevole accantonare alcuni dei programmi di intervento in tale ambito per destinare quelle risorse ad altri settori dell'economia quali l'università, l'innovazione e la ricerca. Questa scala di priorità rispetto a tali settori del mondo produttivo determinerebbe un effetto positivo, più rapido e temporalmente immediato così come richiederebbe la situazione del Paese. È necessario, inoltre, operare su una politica di reale liberalizzazione del Paese e agire attraverso una strategia di riduzione strutturale del debito alla quale richiama anche l'intervento svolto dal senatore Morando. L'inadeguatezza della politica di bilancio dell'attuale Governo emerge con chiarezza rispetto agli interventi che si rendono necessari e non più rinviabili nella situazione attuale del Paese: in tal senso gli interventi svolti dai senatori Vaccari e Ferrara, e i giudizi favorevoli espressi in ordine alla manovra economica, definita come «migliore» oltre che la sola possibile, nelle circostanze attuali, non possono essere condivisi. Il suo giudizio è al contempo fortemente critico. L'Esecutivo si limita infatti a registrare una situazione di grave crisi senza intervenire con il necessario coraggio riformatore di cui il Paese avrebbe invece fortemente bisogno. Ritiene pertanto che questa manovra possa essere sinteticamente definita «la peggiore». In relazione agli

interventi che si rendono necessari per rilanciare la politica economica italiana preannuncia, infine, a nome della propria parte politica, la presentazione di emendamenti dai contenuti specifici, di carattere sostenibile sul piano economico e numericamente contenuti ai fini di un sintetico e sostanziale esame della manovra.

Il senatore PICHETTO FRATIN (*PdL*), richiamando le relazioni di maggioranza sui documenti di bilancio, evidenzia come il disegno di legge di stabilità rappresenti il logico sviluppo degli obiettivi posti nella Decisione di finanza pubblica rispetto ai saldi finanziari in essa contenuti. Nel delineare la manovra economica nella quale è stata introdotta una parte relativa allo sviluppo con il maxi emendamento presso l'altro ramo del Parlamento, il Governo tiene conto del rispetto dei vincoli europei oltre che della situazione economica nazionale nel contesto globale. Ricordando la discussione sul Programma nazionale delle riforme svoltasi recentemente, sottolinea come gli indicatori risentano di un livello critico del PIL e ribadisce l'esigenza di agire sul volume del debito pubblico per fermarne la crescita, così da creare le condizioni per un risanamento. Auspica inoltre che l'immissione di liquidità avvenuta negli ultimi due anni sul piano internazionale non produca effetti inflattivi che potrebbero avere gravi ricadute sul debito pubblico. L'inflazione prevista pari a circa il due per cento a livello europeo influenza l'azione delle politiche nazionali che devono perseguire una crescita del PIL almeno di pari livello. Richiamando il complessivo quadro di incertezza degli investitori sul piano internazionale evidenzia come sia necessario incentrare l'attenzione sulle macro questioni che interessano la crescita e lo sviluppo dell'economia. Rileva, al riguardo, che temi pur importanti, quali ad esempio quello del 5 per mille, già emerso nel dibattito, vanno tuttavia considerati nella loro reale entità economica. Esprime quindi apprezzamento per la cautela adottata dal Governo nelle misure e nelle stime operate rispetto ai problemi del Paese. In particolare, rispondendo alle obiezioni del senatore Legnini, sottolinea come le stime relative alla spesa per interessi, rispondano agli ampi profili di rischio rispetto ai quali il Governo opportunamente adotta una strategia di cautela con delle previsioni prudenti rispetto a poste di bilancio di carattere non discrezionale. Un atteggiamento connotato da prudenza risulta aver improntato anche la parte tabellare dei documenti in esame. In ordine al tema della riduzione della spesa esprime apprezzamento per la complessiva operazione iniziata da due anni dall'Esecutivo con la costituzione di risorse per il finanziamento di situazioni emergenziali, anche al fine di garantire le effettive priorità del Paese rispetto al mercato internazionale e al tema del funzionamento dei servizi per i cittadini. È particolarmente necessario sotto tale profilo tenere conto della centralità delle reazioni degli investitori internazionali al fine di garantire sicurezza al Paese e all'offerta sul piano della competizione economica. Esprime pertanto condivisione per il percorso delineato dal Governo rilevando come la costruzione dei documenti di bilancio risulti a politiche invariate essendo comunque di centrale importanza l'attuazione di riforme,

tra cui richiama il federalismo fiscale e la riforma fiscale, entrambe essenziali per il Paese.

Il senatore MERCATALI (*PD*) rileva in via primaria la grave questione politica dalla compressione del dibattito nella seconda lettura presso il Senato della Repubblica. L'*iter* sviluppatosi nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati che ha inserito nel testo un maxi emendamento a causa della crisi politica, rende immodificabili i contenuti della manovra da parte del Senato, il che svilisce l'esame parlamentare nel suo complesso. Il contributo della classe politica risulterebbe invece necessario in una fase come quella attuale, fortemente critica per il Paese. Sono necessari interventi che rafforzino la stabilità più di quanto attualmente delineato; oltre alla preoccupazione per taluni dati strutturali, ritiene che sarebbe auspicabile affrontare almeno alcune delle principali questioni che interessano l'economia del Paese. Critica quindi la scelta di rinviare a un successivo decreto-legge la trattazione di tali temi: ciò costituisce un errore di merito e rischia di non rispondere alle reali esigenze di riforma del Paese. Il complesso delle misure che il Governo propone appare infatti rispondere piuttosto ad annunci elettorali, quando invece sarebbe necessario operare virtuosamente ed in modo condiviso tra tutte le forze politiche al fine di garantire stabilità al Paese. Si sofferma sul dato allarmante relativo all'evasione fiscale rispetto alla quale si prevedono soltanto inasprimenti sanzionatori che non affrontano organicamente un problema ormai rilevante nell'economia italiana. Sarebbe stata necessaria su tale tema una riforma ampia in cui inserire provvedimenti di effettivo contrasto all'evasione che non risultano invece nell'agenda delle priorità del Ministro dell'economia. Sottolinea poi la grave situazione di crisi percepita dalla cittadinanza, rispetto alla quale è necessario adottare interventi concreti, anche con l'effetto di un sostegno reale ai consumi interni, dando maggiore fiducia alle famiglie. Misure di tipo meramente elettorale risultano invece del tutto inadeguate e non rivestono il carattere di una necessaria programmazione di lungo periodo. L'intervento previsto in materia di patto di stabilità interno appare del tutto inidoneo rispetto alle realtà locali, mentre il rilancio dell'economia dei cantieri rivestirebbe una importanza centrale nella ripresa economica del territorio. Richiamando l'intervento del senatore Morando circa il finanziamento delle spese correnti con entrate *una tantum* si sofferma poi sulla vendita delle frequenze evidenziando come sarebbe stato auspicabile delineare un diverso tipo di intervento finalizzato a dare competitività al Paese con il sostegno della banda larga, su cui la situazione italiana risulta fortemente deficitaria. Conclude formulando un giudizio negativo sul complesso della manovra, inadeguata ad affrontare i reali problemi del Paese.

La senatrice POLI BORTONE (*UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE*) manifesta la propria indignazione rispetto al fatto che il Senato non è posto in grado di modificare i documenti di bilancio dando un contributo al miglioramento della manovra e dunque al Paese. A suo avviso, in queste condizioni politiche dovrebbero prevalere forme di collaborazione

tra le forze politiche ed un principio di corresponsabilità delle scelte. Osserva poi che il disegno di legge di stabilità evoca nel titolo un principio di rispetto delle regole. Nella realtà, invece, vengono previste misure che modificano, anche in un intervallo breve, le regole finanziarie sottese al rapporto tra amministrazione centrale ed autonomie locali. Cita, ad esempio, la percentuale delle entrate correnti destinate al pagamento degli interessi, gli appelli inascoltati ad operare una riforma organica della finanza locale ed il sistema di premialità, introdotto con il decreto-legge n. 112 del 2008, abrogato con il decreto-legge n. 78 del 2010 ed infine reintrodotta nel disegno di legge di stabilità. Senza certezza di regole non si conseguono gli obblighi europei. Lamenta poi una visione parziale delle scelte operate ad esempio con i commi 15 e 16 recanti Regime fiscale relativo ai contratti di locazione finanziaria di beni immobili, che non risolve il problema di fondo costituito dal fatto che gli enti locali, per legge, non possono ricorrere al *leasing* per affittare gli immobili e possono soltanto finanziare le rendite dei privati. In merito al Patto di stabilità interno, denuncia l'urgenza di escludere i cofinanziamenti europei dal calcolo del Patto, a rischio di bloccare l'impiego di tali fondi da parte degli enti locali. Chiede, infine, maggiori chiarimenti sul contenuto del comma 40, recante rifinanziamento del Fondo esigenze indifferibili ed urgenti. Auspica che tali risorse, destinabili con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non venga utilizzato ancora una volta per dilazionare il pagamento delle sanzioni delle quote latte dei produttori del nord.

Il presidente AZZOLLINI in relazione ai numerosi rilievi sulla violazione del contenuto proprio della legge di stabilità, riconosce che sarebbe stato più corretto emanare un decreto-legge recante misure di sviluppo. Tuttavia, fa presente che, data la crisi finanziaria in Europa che richiede l'impegno del Governo a mettere in sicurezza i conti pubblici e la crisi politica intervenuta nel Paese, la scelta istituzionale di pervenire ad un allargamento dei contenuti e ad una pronta approvazione dei documenti di bilancio, è da ritenersi condivisibile. Data la particolarità del momento, potrebbero non presentarsi le condizioni politiche per poter approvare le stesse misure articolate su più provvedimenti. D'altro canto, l'approvazione del disegno di legge di stabilità è avvenuta in modo condiviso nell'altro ramo del Parlamento. Inoltre, va considerato che anche la Camera dei deputati non ha modificato in seconda lettura il decreto-legge n. 78 del 2010. Quindi, il problema non riguarda una Camera specifica, ma rappresenta una peculiarità giustificata dalla straordinarietà della situazione. Passando al merito delle misure contenute nel disegno di legge di stabilità, osserva che le norme concernenti i contributi agricoli unificati rappresentano un elemento qualificante per tutta l'economia agricola meridionale. Sottolinea, inoltre, che la soluzione individuata si caratterizza per un'impostazione completamente originale rispetto al passato, in quanto – abbandonando una visione meramente assistenzialista – si è operato al fine di mettere il settore agricolo del Meridione in grado di competere con gli altri *partners* mondiali. In relazione, poi, ai rilievi sul peggioramento del-

l'indebitamento netto strutturale, ritiene che tale parametro debba essere valutato in un arco temporale più lungo. Anche gli analisti internazionali riconoscono al Governo il merito di aver operato in modo corretto e l'intervento dello Stato a sostegno del sistema bancario è stato significativamente ridotto rispetto ad altri Paesi. Inoltre, in alcuni settori – quale quello delle pensioni – il Governo e la maggioranza, in un clima di collaborazione istituzionale, hanno adottato misure necessarie anticipando i tempi e raccogliendo il consenso dei cittadini e delle istituzioni. Infine, sempre sul tema dell'Europa unita, rispetto alla quale ribadisce la sua fede, sottolinea tuttavia la necessità che il Paese recuperi un rapporto equilibrato ed una posizione più forte in grado di dare un contributo di idee alle scelte europee attraverso un costante dialogo con gli altri *partners*. Conclude, rilevando che i documenti di bilancio meritano un indubbio consenso.

Il presidente AZZOLLINI dichiara conclusa la discussione generale e avverte che si passa alle repliche.

Il senatore TANCREDI (*PdL*), relatore sul disegno di legge di stabilità, dichiara di riconoscersi per la replica in molte delle questioni affrontate negli interventi del senatore Pichetto Fratin e del Presidente Azzollini. Le modifiche introdotte dalla Camera intervengono in una situazione emergenziale e in una particolare contingenza politica. Dall'inizio della legislatura, il Governo ha agito in modo corretto. Ritiene dunque velleitarie le critiche al Governo sul livello del debito pubblico che rappresenta in realtà un'eredità del passato. Velleitarie sono anche le critiche sulla scarsa crescita le cui ragioni affondano nel tempo. C'è invece un'unanime riconoscimento sull'operato del Governo, in particolar modo per la tenuta dei conti pubblici. Il disegno di legge di stabilità conferma le misure adottate con la manovra estiva introducendo, per ragioni squisitamente politiche, alcune specifiche misure di spesa. Questo è il contesto nel quale si sono verificate deroghe al contenuto proprio della legge di stabilità e sono state impiegate risorse *una tantum*. Condivide poi quanto dichiarato dal senatore Giaretta in merito all'inadeguatezza del dibattito pubblico rispetto alle esigenze del Paese rivendicando, tuttavia, il ruolo ed il livello del dibattito svoltosi in Commissione bilancio, dove invece sono state affrontate le questioni più rilevanti. Conclude esprimendo un giudizio positivo sui documenti di bilancio.

Il senatore LENNA (*PdL*), relatore sul disegno di legge di bilancio, replica alle osservazioni svolte dalla senatrice Carloni circa la presentazione dei documenti di bilancio in Parlamento prima della risoluzione del Senato sulla decisione di finanza pubblica. Ritiene che sia tuttavia stata salvata la sostanza del rapporto tra approvazione delle risoluzioni parlamentari alla decisione di finanza pubblica e documenti di bilancio. In relazione, poi, alle osservazioni critiche sulla rimodulazione delle spese, fa presente che si tratta di uno strumento di maggiore flessibilità della decisione di bilancio, che consente di perseguire gli obiettivi di consolidamento dei conti pubblici. In merito alla scarsa trasparenza del bilancio,

connessa alla presenza della missione «fondi da ripartire», fa presente che si tratta di una riserva di risorse necessaria per la migliore gestione finanziaria delle spese. Infine, sulla sovrastima delle entrate, ritiene che il Governo possa fornire indicazioni utili.

Il sottosegretario CASERO ringrazia tutti gli intervenuti per l'ampio dibattito svolto. Dato il contesto complessivo, ritiene che l'obiettivo prioritario dei documenti di bilancio sia quello di garantire la salvaguardia delle finanze pubbliche. I risultati finora ottenuti sono positivi e ritiene che questa sia la migliore finanziaria possibile per garantire il risanamento. Dichiara inoltre di non condividere alcune critiche in merito alle *performance* deludenti del Paese, in quanto spesso i dati citati nel dibattito sono stati utilizzati in modo da rendere una visione parziale di fenomeni complessi. Osserva poi che l'indebitamento strutturale non è il parametro prioritario di riferimento in Europa. Inoltre, ritiene necessario individuare un percorso istituzionale condiviso per sostenere in Europa un modello di sviluppo più consono alle peculiarità del nostro sistema. Per quanto concerne poi le osservazioni svolte dal senatore Morando in merito al ruolo che potrebbe avere un Governo istituzionale, osserva che l'attuale Esecutivo ha dimostrato una capacità di garantire un'azione di risanamento dei conti pubblici riconosciuta unanimemente ed ha, in modo responsabile, stanziato nuove risorse solo a fronte di misure di copertura finanziaria. I richiami ad una visione comune sono del tutto condivisibili ma non trovano fortuna quando il dibattito viene spostato dalla Commissione bilancio nel Paese. Sul tema dell'evasione fiscale, sottolinea che i risultati sono molto confortanti. Ci sono spazi per ulteriori miglioramenti anche se molto è stato fatto. Sui temi delle infrastrutture, della giustizia, dell'energia e della semplificazione, ritiene che si possano raggiungere proposte condivise. Sulla tassazione delle rendite, ritiene corretto armonizzare l'imposizione fiscale, ma agendo in una prospettiva comune europea. Alternativamente, si rischia un deflusso di capitali. Infine, in merito alla misura di riduzione straordinaria del debito, illustrata dal senatore Morando, la ritiene condivisibile anche se essa non tiene conto della difficoltà nell'applicazione pratica. L'esperienza passata insegna che il consenso intorno alla vendita di patrimonio pubblico è molto difficile da raggiungere. Conclude rilevando come i documenti di bilancio siano appropriati rispetto alla situazione di crisi internazionale ed idonei a salvaguardare il bene del Paese.

Il seguito dell'esame congiunto é quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA ODIERNA SEDUTA POMERIDIANA

Il PRESIDENTE comunica che l'odierna seduta pomeridiana, già convocata per le ore 15, è sconvocata.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 12,20.

FINANZE E TESORO (6^a)

Giovedì 25 novembre 2010

211^a Seduta*Presidenza del Presidente***BALDASSARRI**

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

La seduta inizia alle ore 9,05.

IN SEDE CONSULTIVA

(2465 e 2465-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 e relativa Nota di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

- **(Tabb. 1 e 1-bis)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 *(limitatamente alle parti di competenza)*
- **(Tabb. 2 e 2-bis)** Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(2464) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011), approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporti alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame congiunto con esiti separati. Rapporto favorevole con osservazione sulla Tabella 1 e 1-bis, limitatamente alle parti di competenza, e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità. Rapporto favorevole sulla Tabella 2 e 2-bis, limitatamente alle parti di competenza, e sulle parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità)

Prosegue l'esame congiunto rinviato nella seduta pomeridiana di ieri.

Interviene nella discussione generale il presidente BALDASSARRI, il quale rammenta le considerazioni da lui espresse lo scorso luglio in sede di discussione del decreto-legge n. 78 del 2010: in quell'occasione aveva infatti espresso un giudizio positivo sulla manovra di finanza pubblica del Governo apprezzandone l'obiettivo di controllare rigorosamente l'andamento dei conti e la salvaguardia dei saldi di finanza pubblica. Tale finalità caratterizza anche l'attuale disegno di legge di stabilità,

che, salvo alcune misure di tipo macroeconomico, si limita soltanto a realizzare nel triennio di programmazione gli effetti finanziari connessi alla manovra dello scorso mese di luglio. Tuttavia, rimarca che il rigore nella gestione dei conti pubblici e la stabilità dei saldi di bilancio rappresentano il dovere minimo di ogni Governo in carica e sono soltanto il presupposto per l'elaborazione e l'attuazione di un disegno di politica economica.

Il PRESIDENTE stante la temporanea assenza del relatore Ferrara reputa opportuno disporre una breve sospensione della seduta.

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

Il presidente BALDASSARRI, dopo aver ribadito le osservazioni espresse, proseguendo il proprio intervento, lamenta le modalità attraverso cui il disegno di legge di stabilità ha inteso realizzare l'obiettivo di migliorare i conti pubblici ricercando un complesso equilibrio tra le voci di entrata e quelle di spesa, che presentano comunque un'ulteriore decurtazione dei fondi per gli investimenti a fronte dell'aumento delle spese di parte corrente. Non è stata infatti colta l'occasione per realizzare una vera manovra di politica economica a saldi invariati, in grado di rilanciare il processo di crescita.

Successivamente giudica condivisibili le misure introdotte dalla Camera dei deputati in materia di ammortizzatori sociali e di sostegno all'università e alla ricerca.

Si tratta però di misure dal limitato impatto macroeconomico e incapaci di alimentare lo sviluppo e la crescita. È necessario comunque che il Parlamento proceda alla rapida conclusione dell'esame dei documenti di bilancio considerata la ripresa delle turbolenze sui mercati finanziari internazionali.

Formula quindi una critica severa a proposito del patto europeo di stabilità e crescita e dei nuovi parametri – di carattere vincolante – in via di introduzione sul fronte del rapporto debito/PIL: a suo parere si tratta di parametri assolutamente velleitari, in particolare per l'effettiva possibilità dell'Italia di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica assegnati, e prospettano il rischio di ulteriori drammatiche ricadute sull'andamento della crescita. Si intende infatti ottenere la stabilità finanziaria dei paesi dell'Unione europea a scapito della produttività. Tale valutazione è confortata dalla considerazione che il percorso di rientro del rapporto debito/PIL – secondo i nuovi vincoli – costringerà a una riduzione del 3 per cento su base annua del primo elemento, nel presupposto di non poter modificare il volume complessivo del PIL: ciò comporterà la necessità di adottare misure dall'elevato impatto macroeconomico, al fine di ridurre il debito pubblico italiano di una quota pari a 45 miliardi di euro per ogni esercizio finanziario.

Peraltro la necessità di incamerare risorse aggiuntive potrà essere molto difficilmente soddisfatta dall'alienazione dei cespiti del patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione, non soltanto per la comples-

sità e la lunghezza di un'eventuale procedura di dismissione (attesi i risultati non positivi in termini di gettito effettivamente incamerato dalle operazioni di cartolarizzazione), ma anche per l'incapacità del mercato di assorbire la presumibile offerta.

Dopo aver avanzato il timore che i nuovi oneri di parte corrente siano destinati a essere coperti con entrate sostanzialmente *una tantum*, come sono le entrate per la concessione delle frequenze radiotelevisive, giudica necessario proseguire l'attuale legislatura per fronteggiare al meglio la situazione di emergenza che si è venuta a creare, come segno di responsabilità nei confronti dei cittadini.

Fa quindi riferimento ai disegni di legge *in itinere* in Commissione sulla destinazione di una quota del cinque per mille dell'IRPEF (atti Senato n. 1366 e n. 486), il cui esame è stato sospeso in attesa delle verifiche da parte del Governo sulla copertura degli oneri, nonostante il sostegno unanime delle parti politiche. A suo parere la questione degli effetti finanziari della misura costituisce un falso problema, dal momento che si è in presenza dell'esercizio di una facoltà che l'ordinamento attribuisce ai contribuenti e che riguarda risorse sottoposte sostanzialmente a un vincolo di destinazione. L'orientamento del Governo di voler preconstituire una copertura per far operare il meccanismo, fa legittimamente temere che la quota del cinque per mille sia o possa essere utilizzata per la copertura di altri oneri.

Conclude ribadendo che una manovra di finanza pubblica per avere un reale significato dal punto di vista della strategia di politica economica deve avere un'entità pari ad almeno l'1-2 per cento del PIL (sempre a *deficit zero*), deve presentare una maggiore varietà di settori di intervento, selezionando in modo organico e politicamente rilevante le scelte redistributive.

Anche la senatrice BAIO (*PD*) ritiene che la devoluzione della quota del cinque per mille dell'IRPEF non possa porre un problema di copertura dei maggiori oneri. Anzi, a suo avviso, la scelta del Governo di ridurre il volume delle somme necessarie per l'erogazione dei contributi è non soltanto giuridicamente scorretta ma anche eticamente inaccettabile e politicamente contraria ai principi del liberalismo che dovrebbero guidare l'azione dell'Esecutivo.

Formula quindi un giudizio severamente critico riguardo al disegno di legge di stabilità, che rischia di compromettere gravemente la coesione sociale del Paese, disponendo un vero e proprio depauperamento del fondo per le politiche sociali e di quello per l'infanzia e l'adolescenza. Si sottraggono in tal modo le risorse necessarie per gli interventi a favore delle famiglie, in base a un atteggiamento gravemente lesivo dal punto di vista economico ed etico e in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 29 della Costituzione.

Giudica altresì inaccettabile l'azzeramento del fondo per la disabilità e le non autosufficienze, con una decisione che non tiene conto del progressivo invecchiamento della popolazione e della conseguente necessità

di disporre maggiori cure e assistenza anche domiciliare. Evidenzia quindi che il complesso delle misure che il Governo ha adottato in campo sociale fanno temere che vi sia la volontà di colpire le categorie economicamente più deboli, come i minori e gli anziani, senza avere il coraggio di motivare tali scelte nei confronti degli interessati.

Successivamente giudica in termini negativi anche l'obiettivo di ottenere maggiori entrate dal settore dei giochi attraverso la non condivisibile espansione e diversificazione dell'offerta da parte dello Stato: ciò rappresenta a suo parere un ulteriore danno per le famiglie in cui vi siano componenti interessati da fenomeni patologici di dipendenza.

Interviene quindi il senatore STRADIOTTO (*PD*), a giudizio del quale il negativo impatto del disegno di legge di stabilità sulle autonomie locali contrasta con il proposito di avviare il federalismo fiscale per una maggiore efficienza finanziaria degli enti territoriali. Occorre infatti considerare che le modifiche al patto di stabilità interno danneggiano la finanza locale, prospettando un vero e proprio «commissariamento» dei comuni da parte del Ministero dell'economia, e non responsabilizzano gli amministratori locali nel contribuire agli obiettivi di contenimento della spesa.

Rimarca quindi in termini critici la complessità dei meccanismi finanziari e contabili del patto di stabilità e crescita che obbligano i comuni a dedicare una cospicua quota di personale alle attività di interpretazione e verifica dei vincoli contabili. Invece di intervenire per semplificare tale meccanismo, il Governo si è preoccupato soltanto di disciplinare le procedure di rimborso degli interessi per i ritardati pagamenti ai fornitori da parte degli enti locali, che rimane tuttavia un problema la cui misura dipende in maniera diretta proprio dall'applicazione stringente della disciplina del Patto.

Osserva che nel prossimo triennio i minori trasferimenti ai comuni si sommeranno alla diminuzione delle risorse disponibili nelle regioni a statuto ordinario nel cui territorio essi si trovano: la marcata sottrazione delle somme utilizzabili sta rendendo difficile la predisposizione dei bilanci di previsione per i prossimi esercizi, anche in assenza di precise verifiche sulla struttura della cosiddetta cedolare secca e sulla quantificazione del gettito da essa derivante.

Dopo aver lamentato la mancanza di soluzioni alla disparità di trattamento a danno di coloro che risiedono nei comuni posti al confine con il territorio delle regioni a statuto speciale, sottolinea l'esigenza di rafforzare la lotta all'evasione fiscale, attualmente ostacolata dall'eccessiva complessità del sistema tributario, e di intervenire a riduzione della pressione fiscale che attualmente grava in misura intollerabile sui soli contribuenti leali.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) ritiene fondate le preoccupazioni – già espresse dagli esponenti della propria parte politica nei precedenti interventi – per la difficile situazione economica e finanziaria del Paese, ulte-

riormente aggravata dallo scenario macroeconomico internazionale. Lamenta quindi l'incapacità del Governo di fornire risposte adeguate a tali problemi, come conferma l'ulteriore rallentamento della crescita e la continua perdita di competitività dell'economia italiana. Infatti anche i territori economicamente più sviluppati stanno scontando gli effetti della crisi con l'aumento dei livelli di disoccupazione, segnatamente quella giovanile, e l'erosione del risparmio privato delle famiglie. Rimarca criticamente che il Governo si disinteressa di tali problemi e che si rischia una grave lacerazione sociale, considerate anche le difficoltà amministrative e finanziarie in cui si dibattono i comuni.

A suo avviso non è del tutto convincente neanche il proclamato raggiungimento dell'obiettivo di mettere in sicurezza i conti pubblici, giacché, al contrario, lo stesso disegno di legge di stabilità conferma il peggioramento strutturale di alcuni saldi di bilancio, come l'indebitamento netto. Critica quindi anche la riduzione delle risorse per l'erogazione dei crediti di imposta alle imprese che sviluppano progetti di ricerca e di innovazione collaborando con il mondo universitario e deplora altresì le misure concernenti il patto di stabilità interno che ostacola le attività di investimento dei comuni.

In qualità di relatore sui disegni di legge n. 1366 e n. 486, ribadisce che il depauperamento delle risorse per la devoluzione del cinque per mille fa ormai temere che tali proposte *in itinere* in Commissione siano sostanzialmente superate e destinate a non trovare un esito positivo. Ritiene perciò auspicabile procedere alla modifica del disegno di legge di stabilità su tale aspetto, poiché vi sarebbe tutto il tempo per un ulteriore passaggio parlamentare, senza interferire con il percorso di verifica già previsto sulla tenuta dell'Esecutivo. Al riguardo preannuncia infatti l'intento della propria parte politica di presentare specifici emendamenti in Commissione bilancio.

Giudica non condivisibili anche le misure adottate sul fronte dei giochi, che prospettano a suo parere un sistema di controlli a maglie larghe e teso unicamente a soddisfare le esigenze di cassa. Al contrario occorrerebbe un meccanismo più selettivo con controlli e ispezioni mirate e attente all'evoluzione tecnologica del comparto.

Ritiene di aver così illustrato la proposta di rapporto di minoranza della propria parte politica e illustra altresì il contenuto dell'ordine del giorno G/2465/1/6/Tab.2, pubblicato in allegato al resoconto della seduta, che auspica possa essere approvato dalla Commissione.

Interviene quindi il senatore LANNUTTI (*IdV*) per illustrare le proposte di intervento contenute nel rapporto di minoranza della propria parte politica. Pone in primo luogo l'accento sui gravi effetti della crisi economica internazionale che ha provocato un marcato rallentamento della crescita e un preoccupante aumento del *deficit*, rendendo oltremodo difficoltoso il rispetto dei nuovi parametri del patto europeo di stabilità e crescita.

Dopo aver rimarcato l'aleatorietà delle coperture previste dal disegno di legge di bilancio, sottolinea la gravità dell'attuale situazione politica,

che presenta un Governo diviso e litigioso, e rende quindi a suo parere non più rinviabile la formale apertura della crisi con il ricorso a elezioni anticipate.

Nel merito contesta la sottrazione delle risorse a favore del volontariato, con particolare riferimento alla quota del cinque per mille, e delle politiche giovanili. Si rinuncia inoltre anche a intervenire per reintegrare il potere d'acquisto delle famiglie e promuovere il rilancio della domanda interna e dei consumi. Infine, le misure sul fronte dei giochi accreditano l'impressione di uno Stato che intende operare come una vera e propria «bisca», ancorando la previsione di maggiori entrate alla diffusione di forme di gioco particolarmente rischiose.

Nessun altro chiedendo di intervenire in discussione generale, il presidente BALDASSARRI concede la parola al Sottosegretario per la replica.

Il sottosegretario VIALE, replicando agli intervenuti, sottolinea che in campo economico e finanziario il Governo ha compiuto scelte responsabili e necessitate dallo scenario interno e internazionale, al fine di mettere in sicurezza i conti pubblici. Il raggiungimento di tale obiettivo ha permesso all'Italia di non subire le turbolenze finanziarie che stanno invece minando la tenuta socioeconomica di altri paesi come l'Irlanda.

Reputa senz'altro condivisibili le preoccupazioni per la tutela economica delle fasce sociali più deboli, ma richiama anche l'attenzione sul fatto che la politica di bilancio ed economica del Governo italiano è stata valutata molto positivamente all'estero e potrà senz'altro innescare processi di stimolo alla crescita, come auspicato da più parti, già a partire dalla riforma del sistema fiscale.

Dà quindi un chiarimento al relatore Ferrara in relazione al contenuto di alcuni capitoli di spesa di cui alla Tabella 2: si tratta infatti di appostazioni di bilancio concernenti due distinte fattispecie di rimborsi e compensazioni fiscali.

Chiarisce infine al senatore Sciascia che non sono state considerate, nelle previsioni di entrata in materia di giochi per il 2011, quelle connesse all'irrogazione di sanzioni per l'utilizzo di *slot machines* non autorizzate. In relazione alla destinazione della quota del cinque per mille esprime l'auspicio che le aspettative delle categorie interessate possano comunque essere soddisfatte.

Il relatore FERRARA (*PdL*), replicando agli intervenuti, fa presente a quanti hanno formulato giudizi critici sui documenti di bilancio, che l'attuale legge di stabilità è la migliore che potesse essere elaborata, considerati i margini estremamente ridotti che lo scenario macroeconomico consente attualmente per l'adozione di interventi di sostegno della crescita dell'economia. Rivendica a merito dell'attuale maggioranza – con significativa differenza rispetto alla precedente legislatura – la scelta di un indirizzo più adeguato alle reali esigenze dell'economia, dati i vincoli di ma-

novra sul fronte dei conti pubblici. Anzi il miglioramento dei saldi di finanza pubblica ha consentito all'Italia di non subire i contraccolpi delle turbolenze dei mercati finanziari: tale obiettivo è stato conseguito con un disegno di legge di stabilità dal contenuto prevalentemente contabile, a parte la presenza di alcune misure di carattere economico. Puntualizza comunque che i nuovi oneri – di limitato importo – sono coperti in modo corretto e tale da garantire comunque l'integrità dei saldi di bilancio nel loro complesso, salvo un lieve aumento dell'indebitamento strutturale.

Illustra quindi una proposta di rapporto favorevole con osservazione sulla Tabella 1 e di rapporto favorevole sulla Tabella 2, limitatamente alle parti di competenza, pubblicate in allegato al presente resoconto.

Verificata la presenza del numero legale per deliberare, il presidente BALDASSARRI pone in votazione il rapporto favorevole con osservazione proposto dal relatore Ferrara sulla Tabella 1, che risulta approvato.

Si procede quindi all'esame dell'ordine del giorno G/2465/1/6/Tab.2.

Il relatore FERRARA (*PdL*) esprime un parere contrario sul predetto ordine del giorno.

Anche il sottosegretario VIALE si pronuncia in senso contrario, osservando che il dispositivo dell'atto di indirizzo – pur essendo in via di principio condivisibile il potenziamento della Guardia di finanza e delle Agenzie fiscali – determinerebbe tuttavia un impegno finanziario non compatibile con il quadro di finanza pubblica elaborato dal Governo.

Posto ai voti, l'ordine del giorno G/2465/1/6-Tab.2 è respinto.

La Commissione approva infine la proposta di rapporto favorevole sulla Tabella 2, limitatamente alle parti di competenza, proposta dal relatore Ferrara.

Il presidente BALDASSARRI avverte quindi che i rapporti di minoranza presentati dai senatori Barbolini e Lannutti saranno trasmessi alla Commissione bilancio.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente BALDASSARRI comunica che, essendo concluso l'esame dei documenti di bilancio, l'odierna seduta pomeridiana delle ore 14 non avrà più luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 11,10.

**RAPPORTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA
PER L'ANNO FINANZIARIO 2011 E PER IL TRIENNIO
2011-2013 E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI
(DISEGNI DI LEGGE N. 2465 E 2465-bis- TABELLE 1
e 1-bis), LIMITATAMENTE ALLE PARTI DI COMPE-
TENZA, E SULLE PARTI CORRISPONDENTI DEL
DISEGNO DI LEGGE N. 2464**

(Estensore: FERRARA)

La 6^a Commissione permanente del Senato,

esaminato lo stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013, nonché il disegno di legge di stabilità 2011, limitatamente alle parti di competenza, esprime rapporto favorevole.

La Commissione esprime tale valutazione anche nel presupposto che le risorse di cui al comma 1 dell'articolo 40, del disegno di legge n. 2464, riferite al 5 per mille siano adeguate all'operatività di tale meccanismo.

**RAPPORTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULLO STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE PER L'ANNO
FINANZIARIO 2011 E PER IL TRIENNIO 2011-2013 E
RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (DISEGNI DI
LEGGE N. 2465 E 2465-bis – TABELLE 2 E 2-bis), LIMI-
TATAMENTE ALLE PARTI DI COMPETENZA, E
SULLE PARTI CORRISPONDENTI DEL DISEGNO DI
LEGGE N. 2464**

(Estensore: FERRARA)

La 6^a Commissione permanente del Senato,

esaminato lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013, nonché il disegno di legge di stabilità 2011, limitatamente alle parti di competenza, esprime rapporto favorevole.

SCHEMA DI RAPPORTO PROPOSTO DAL SENATORE LANNUTTI SULLO STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA PER L'ANNO FINANZIARIO 2011 E PER IL TRIENNIO 2011-2013 E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (DISEGNI DI LEGGE N. 2465 E 2465-bis - TABELLE 1 E 1-bis), LIMITATAMENTE ALLE PARTI DI COMPETENZA, E SULLE PARTI CORRISPONDENTI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2464

La VI Commissione,

esaminati, per le parti di propria competenza, il disegno di legge di «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013» (Tabelle 1 e 2) e le parti corrispondenti del disegno di legge recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)»;

premessi che:

il disegno di legge di stabilità tiene conto dello scenario delineato dalla Decisione di finanza pubblica approvata a settembre, in base al quale si prevedono per il 2010 un tasso di crescita del PIL reale dell'1,2 per cento e un deflatore pari all'1,6 per cento;

la legge di stabilità, introdotta con la legge di riforma della contabilità pubblica (articolo 11 legge n. 196/2009), sostituisce da quest'anno la legge finanziaria; il suddetto provvedimento, insieme al disegno di legge di bilancio, compone la manovra triennale di finanza pubblica e, in particolare, il testo approvato dal consiglio dei ministri del ddl di stabilità disponeva il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale 2011-2013, esprimendolo sotto un aspetto essenzialmente tabellare: gli interventi ammontavano a circa 1000 milioni per l'anno 2011, 3.000 milioni per il 2012 e 9.500 milioni per il 2013, da attribuire, essenzialmente, a rimodulazioni di risorse finanziarie già inserite in bilancio;

contravvenendo alla scelta fatta di presentare una legge di stabilità puramente tabellare e, parzialmente in contrasto con quanto stabilito dalla legge 196 del 2009, il governo, con un maxiemendamento ha inserito nel disegno di legge di stabilità alcune misure che avrebbero dovuto essere adottate con un apposito decreto-legge cosiddetto per lo «sviluppo»;

l'esame dei documenti di Bilancio da parte della Commissione bilancio della Camera, che sembrava avviato a concludersi come l'espletamento di una pratica notarile, si è intrecciato con i tempi della crisi della

maggioranza e del Governo Berlusconi, il quale è dovuto passare da una legge di stabilità «tabellare» ad una puramente elettorale, con l'anticipazione delle disposizioni «per lo sviluppo» tramite un maxiemendamento del governo al ddl di stabilità 2011. Ciò tuttavia, non ha placato le critiche che, prima ancora che dall'opposizione, sono arrivate dalle forze sociali e dagli enti territoriali: di fatto le misure introdotte non fanno che incrementare le spese, a volte anche in maniera strutturale, a fronte di finanziamenti rappresentati per lo più da entrate una tantum o aleatorie. Vengono inoltre introdotte norme che trasferiscono oneri sugli esercizi futuri. In sostanza, siamo in presenza di una serie di disposizioni che, senza contribuire decisamente allo sviluppo, finiscono per togliere ulteriormente incisività al rigore;

la manovra deve essere giudicata, soprattutto per quanto riguarda le misure riferite alle Regioni e agli enti locali profondamente insoddisfacente. I tagli rischiano di fare saltare servizi fondamentali per le persone, per le famiglie e per le imprese. Per fare solo alcuni esempi: l'abolizione del ticket sulla diagnostica per il 2011, il cui onere è valutato in 834 milioni, sarà compensata con l'attribuzione di 347 milioni che basteranno solo a coprire l'onere per 5 mesi, presumendo quindi una reintroduzione dei ticket a giugno 2011, ed ancora, i tagli al trasporto locale restano intatti. Lo stesso Presidente della Repubblica ha dichiarato: «C'è buio sulle scelte da compiere, non si può tagliare tutto. Pare assurdo che con un tratto di penna si cancellino stanziamenti fondamentali»;

le disposizioni relative al Patto di stabilità interno, introdotte con il maxiemendamento presentato alla Camera, finiranno per produrre l'allentamento del Patto di stabilità quasi unicamente a vantaggio di due soli comuni: Parma (per l'Agenzia europea per l'alimentazione) e Milano (per l'Expo 2015);

la manovra economico-finanziaria per il prossimo triennio, per un valore di circa 25 miliardi di euro, di fatto, è stata anticipata con il decreto-legge n. 78 del 2010: una manovra pesantissima, di soli e ingentissimi tagli, soprattutto nei confronti degli enti locali e incredibilmente priva di qualsiasi misura a sostegno dello sviluppo economico. Una manovra, quella contenuta nel citato decreto-legge n. 78 del 2010, che ha solo prodotto effetti depressivi sull'economia e l'occupazione;

l'Istat ha confermato che il tasso di disoccupazione nel primo trimestre del 2010 è salito al 9,1 per cento, senza calcolare i lavoratori in cassa integrazione guadagni. Dopo i 528 mila posti di lavoro distrutti negli ultimi due anni, sono a rischio altri 246 mila posti di lavoro;

Confindustria ha calcolato in 124 miliardi di euro l'ammontare dell'evasione fiscale, una cifra che risulta 5 volte superiore alla manovra correttiva impostata dall'attuale Governo con il decreto-legge 78 del 2010 il cui cuore è tutto nel blocco delle retribuzioni del pubblico impiego, nel taglio, come si è detto, dei fondi ai comuni e alle regioni (complessivamente quasi 13 miliardi di euro) e nel rinvio del pensionamento dei cittadini e secondo le recentissime stime elaborate dal suo centro studi nel mese di settembre 2010, il reddito pro capite in Italia continuerà ad essere

«in retromarcia» e con la crisi attuale ha fatto passi indietro tornando ai livelli del 1998;

è infatti una «Italia più povera, in assoluto e ancor più in rapporto agli altri paesi avanzati» quella descritta dal rapporto di autunno del Centro studi di Confindustria, che, rinnovando l'allarme per il ritardo nelle riforme, sottolinea alcune questioni cruciali sul fronte dei «ritardi per la modernizzazione»: semplicità e chiarezza delle regole per le imprese (a partire dalla riforma della pubblica amministrazione); il carico fiscale sulle imprese e sui lavoratori; l'istruzione; la ricerca e l'innovazione, terreno su cui siamo «in forte svantaggio»; infrastrutture, settore in cui «il Paese ha dissipato la leadership che aveva quaranta anni fa tagliando le risorse e rafforzando il potere di veto dei sempre più numerosi soggetti interessati»; la concorrenza: «le liberalizzazioni da sole aumenterebbero la produttività del 14,1 per cento»;

l'attuale governo non è in grado di proporre una politica economica anticiclica convincente tale da aggredire la crisi che attanaglia il nostro Paese;

il provvedimento al nostro esame contiene una manovra finanziaria inesistente, uno strumento di intervento del tutto inadeguato e insufficiente, che fa semplicemente da ponte tra ciò che non si è voluto fare prima e ciò che non si sa o non si vuole fare dopo. Il nostro Paese necessita di interventi che correggano la politica economica e la politica fiscale dell'attuale governo stimolando di più la domanda interna, prevedendo nell'immediato un reale sostegno dei redditi, della domanda, e delle piccole imprese;

considerato inoltre, per quanto concerne in particolare gli aspetti all'attenzione della Commissione, che:

– la pressione fiscale per il 2010 è prevista in misura pari al 42,8 per cento del PIL, a fronte del picco del 43,2 per cento registratosi nello scorso anno, per poi ridursi leggermente al 42,4 per cento nel 2011, e quindi risalire al 42,6 per cento nel 2012; nel 2000 le entrate complessive dello Stato rappresentavano il 45,4 per cento del PIL, mentre nel 2009 questa percentuale era salita al 47,2 per cento;

– l'incremento delle entrate dello Stato non è stato determinato da un incremento omogeneo delle diverse fonti di gettito: infatti le imposte dirette sono cresciute nel periodo del 33 per cento, le imposte indirette sono diminuite del 2,3 per cento, con una riduzione più accentuata nel 2008 e nel 2009, ed i contributi sociali sono cresciuti addirittura del 46,6 per cento;

– in altre parole, è aumentata di molto la pressione fiscale sul fattore lavoro, ed in particolare su quello dipendente, contribuendo alla riduzione della competitività del sistema produttivo;

– il calo delle imposte indirette può essere attribuito solo in minima parte alla crisi, mentre è invece per lo più da collegare all'espandersi delle attività in nero ed a meccanismi elusivi se non truffaldini, come

quelli, per quanto concerne l'IVA, delle società «carosello» o delle società «cartiere» create al solo scopo di emettere fatture false;

– sebbene si preveda una sostanziale stabilità delle entrate (resta costante la pressione tributaria e si riducono leggermente i contributi sociali, in buona parte per il congelamento delle retribuzioni pubbliche), in realtà, le entrate vanno peggio di quanto si poteva prevedere a giugno: tale peggioramento ha vanificato un quarto della correzione effettuata con la manovra (che valeva 0,8 punti percentuali di PIL l'anno), in quanto, nei primi sei mesi dell'anno, le entrate tributarie sono calate del 3,5 per cento;

– tale riduzione di circa 3 miliardi di entrate appare molto preoccupante, soprattutto ove si consideri che la manovra adottata dal Governo in primavera contava sulla possibilità di recuperare più di 8 miliardi di evasione fiscale da qui al 2012;

– la crescita del Paese viene inoltre frenata dal fenomeno del sommerso, che, secondo un recente rapporto del Centro Studi di Confindustria, è bruscamente accelerato nel 2009, superando il 20 per cento del PIL (oltre il 27 per cento se non si considera la Pubblica Amministrazione, e senza tenere conto che tale percentuale raggiunge al Sud un valore doppio): tale dato porta l'ammontare dell'evasione fiscale su valori molto superiori ai 125 miliardi stimati dal Centro studi Confindustria lo scorso giugno, ed anche la stima della pressione fiscale effettiva è rivista in crescita, ad un livello ben sopra il 54 per cento nel 2009, più del 51,4 per cento stimato dal Centro studi Confindustria lo scorso giugno e del 43,2 per cento della «pressione apparente contenuta nei documenti ufficiali»;

– nella situazione attuale i costi dell'evasione fiscale e della corruzione divengono ancor più insopportabili: in particolare, il 30 per cento della base imponibile dell'IVA viene regolarmente evaso, per oltre 30 miliardi di euro l'anno, cifra che sale vertiginosamente ad oltre 100 miliardi se si aggiunge l'evasione di altre imposte come l'IRPEF o l'IRAP;

– in tale contesto, rappresenta una costosa anomalia per l'Erario il meccanismo del Prelievo erariale unico (PREU) applicabile, ai sensi dell'articolo 39, comma 13, del decreto-legge n. 269 del 2003, ai proventi delle società concessionarie relativamente agli apparecchi di gioco collegati in rete;

– secondo il Governatore della Banca d'Italia «l'evasione fiscale è un freno alla crescita perché richiede tasse più elevate per chi le paga e riduce le risorse alle politiche sociali»;

– fra il 2000 e il 2010 i lavoratori italiani hanno perso – secondo il Centro studi della CGIL, l'IRES – 5.453 euro in termini di potere d'acquisto, in parte a causa di un livello di inflazione più elevato di quanto previsto e conteggiato in sede di rinnovo dei contratti di lavoro (3.384 euro), ed in parte in ragione della mancata restituzione del «fiscal drag», che ha comportato per ogni lavoratore un prelievo aggiuntivo medio di 2.000 euro, dovuto al progressivo aumento delle aliquote sui redditi per effetto dell'aumento del costo della vita;

– in totale, nei dieci anni presi a riferimento, la perdita del potere di acquisto sulla somma di tutte le retribuzioni ha raggiunto la quota di 44 miliardi, che sono stati sottratti alle famiglie, diminuendo la domanda interna, riducendo i consumi e alimentando la crisi;

– di fronte a questa incontestabile situazione, appare prioritaria la necessità di predisporre urgentemente un riequilibrio del carico tributario, per ridurre la pressione fiscale sui redditi da lavoro, sulle pensioni e sugli investimenti delle piccole e medie imprese, misure che sono invece totalmente assenti nel decreto – legge n. 78 del 2010 e nel disegno di legge di stabilità in esame;

– sarebbe dunque necessario integrare il contenuto della manovra estiva attuata con il decreto – legge n. 78 del 2010, nonché quello della legge di stabilità, nei seguenti termini:

a) prevedere un'addizionale del 7,5 per cento sui capitali regolarizzati tramite lo scudo fiscale;

ripristinare le norme di contrasto all'evasione fiscale introdotte dal Governo Prodi;

b) recuperare con decorrenza immediata le somme dovute dai contribuenti che hanno aderito ai condoni fiscali 2003-2004 e che non hanno pagato buona parte delle rate da loro dovute, secondo quanto già da tempo denunciato dalla Corte dei conti;

c) tassare con aliquota del 20 per cento le plusvalenze finanziarie speculative, con l'esclusione dei rendimenti dei titoli di Stato;

d) ridurre la quota di deducibilità per le sofferenze creditizie;

e) aumentare le detrazioni per carichi familiari;

f) alleggerire il carico IRPEF sui redditi bassi e medi da lavoro e da pensione, diminuendo l'imposta sulle tredicesime, nonché operando sul meccanismo delle detrazioni;

ridurre, per le piccole e medie imprese, il peso del costo del lavoro sul calcolo dell'imponibile IRAP;

g) prevedere il pagamento dell'IVA al momento in cui si incassa effettivamente il corrispettivo della cessione di beni o di servizi e non in anticipo;

h) prevedere forme di agevolazione fiscale per favorire la capitalizzazione delle piccole e medie imprese, nonché defiscalizzare parzialmente gli utili reinvestiti da parte delle stesse PMI;

introdurre un meccanismo di determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche e delle società di capitale minori (nuovo redditometro a riscossione immediata), a rettifica delle dichiarazioni pregresse, nonché prevedere misure di contrasto all'elusione fiscale realizzata tramite società di comodo;

i) eliminare il Prelievo erariale unico, riconducendo la tassazione delle società concessionarie dei giochi al regime fiscale ordinario previsto per la generalità delle società, ed inserire il mancato collegamento degli apparecchi di gioco alla rete telematica tra le fattispecie di evasione

per le quali l'articolo 5 del decreto legislativo n. 74 del 2000 prevede la reclusione da uno a tre anni;

in considerazione di quanto esposto,

DELIBERA DI RIFERIRE IN SENSO CONTRARIO

SCHEMA DI RAPPORTO PROPOSTO DAI SENATORI BARBOLINI, AGOSTINI, BAIIO, D'UBALDO, FONTANA, LEDDI, MUSI, ROSSI PAOLO, STRADIOTTO, CARLONI, LUSI E MERCATALI SULLO STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE PER L'ANNO FINANZIARIO 2011 E PER IL TRIENNIO 2011-2013 E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (DISEGNI DI LEGGE N. 2465 E 2465-bis - TABELLE 2 E 2-bis), LIMITATAMENTE ALLE PARTI DI COMPETENZA, E SULLE PARTI CORRISPONDENTI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2464

La 6^a Commissione permanente, esaminati, per le parti di propria competenza, il disegno di legge S. 2465, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013» (Tabella 2) e le parti corrispondenti del disegno di legge S. 2464, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)»;

Premesso che,

la situazione economica e finanziaria del nostro Paese è molto preoccupante e le iniziative finora assunte dal Governo hanno rappresentato una risposta debole e del tutto inadeguata alle aspettative dell'intero tessuto sociale e produttivo del Paese;

gli indicatori macro e microeconomici evidenziano, per il nostro Paese, un andamento negativo in rapporto al resto dei Paesi maggiormente sviluppati. Dal punto di vista della crescita economica, i nostri principali *competitors* internazionali durante la crisi hanno registrato una minore riduzione percentuale del PIL e ora nella fase di ripresa economica registrano tassi di crescita molto superiori al nostro. La crescita mondiale è prevista al 4,4% ed è prevista attestarsi al 4% nel 2011. La Germania nel 2010 cresce del 3,4% e le stime per il 2011 prevedono una crescita del 2%. Gli Stati Uniti crescono del 2,9% e per il 2011 le previsioni sono del 2,5%. Il Giappone cresce del 2,7% e le stime per il 2011 prevedono una crescita del 2,5%. La Francia cresce del 1,6% e per il 2011 le previsioni sono del 2,5%. Per l'area euro la crescita del 2010 è pari in media al 1,6%, mentre per il 2011 si prevede una crescita del 1,8%. Secondo le previsioni del Governo, l'Italia è ferma, purtroppo ad un 1,2% nel 2010 e ad un 1,3% per il 2011 e tali dati, tra l'altro, come più volte affermato

dalla stessa Banca d'Italia appaiono estremamente ottimistici. Le ultime rilevazioni prevedono una crescita del PIL nazionale del 1%;

in coincidenza con la bassa crescita, l'economia nazionale sconta, poi, una generale perdita di competitività. Da grande Paese industrializzato stiamo inesorabilmente scivolando nelle graduatorie internazionali di competitività;

nella classifica dei Paesi a più alta competitività, recentemente redatta dal *World Economic Forum*, l'Italia si attesta solo al 48° posto. Rispetto al 2008, siamo stati superati da numerosi paesi in via di sviluppo e restiamo lontanissimi dai maggiori concorrenti europei (la Germania è 7^a, la Gran Bretagna 13^a e la Francia 16^a) e a forte distanza anche dalla Spagna (33^a), che pure ha subito una forte caduta del prodotto interno lordo;

nessuna impresa industriale è presente tra le prime 20 imprese leader mondiali. Nella classifica redatta annualmente da *Fortune*, tenendo conto del valore complessivo della produzione di ciascuna impresa, solo tre imprese italiane (Generali 21^a, Eni 27^a e Fiat 79^a) figurano tra le prime 100 del mondo e soltanto altre due (Enel 132^a e Telecom 141^a) tra le prime 200. Di queste una soltanto produce beni di natura industriale. Solo per fare un sintetico raffronto gli Usa hanno 31 imprese tra le prime 100; la Germania ha 14 imprese fra le prime 100 e 19 tra le prime 200; la Francia 11 imprese tra le prime 100; la Gran Bretagna 10 fra le prime 100; il Giappone ha 9 imprese fra le prime 100; l'Olanda 4 tra le prime 100. In tale classifica siamo stati recentemente raggiunti da Cina e Corea del Sud ed altri Paesi si apprestano a superarci;

come evidenziato dal recente rapporto annuale dell'Istat, le imprese italiane registrano un forte arretramento nei principali settori competitivi (agricoltura, manifatturiero, servizi) in rapporto alle corrispondenti imprese del resto dei paesi UE; dato questo che si è fortemente ampliato nel periodo 2008-2009 in rapporto all'andamento medio registrato negli anni 2001-2007. Tale situazione evidenzia le difficoltà delle imprese italiane a reagire agli effetti della crisi e ad agganciare la ripresa in atto;

particolarmente preoccupante è il dato sulla produttività totale dei fattori. Fatta 100 la produttività del settore manifatturiero nel 1995, l'Italia si attesta oggi al 94,8, perdendo più di 5 punti. La Germania ne guadagna 30, salendo al 130,3, mentre la Francia sale al 126,3. Nei 10 anni compresi tra il 1994 ed il 2005 il prodotto per ora lavorata ha avuto un incremento dello 0,5%, rispetto alla crescita del 2,1% che aveva caratterizzato il decennio precedente. In generale, nel periodo 1995-2008 il contributo dato alla crescita dall'incremento di produttività è stato appena dell'11%, rispetto ad una media del 46,3 dei Paesi dell'area dell'euro;

rispetto ai nostri principali partner europei, tra il 1998 e il 2008, il costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato è aumentato del 24 per cento in Italia, del 15 in Francia, mentre in Germania è diminuito;

tali divari riflettono soprattutto i diversi andamenti della produttività del lavoro: nel decennio 1998-2008, secondo i dati della Banca d'Italia, la produttività del fattore lavoro è aumentata del 22 per cento in Germania, del 18 per cento in Francia e solo del 3 per cento in Italia. Nello stesso pe-

riodo il costo nominale di un'ora lavorata è cresciuto in Italia del 29 per cento, del 20 per cento in Germania e meno che in Francia (37 per cento);

altro indicatore particolarmente indicativo della competitività complessiva di un sistema è rappresentato dall'andamento dello stock di investimenti diretti esteri (IDE) da e verso l'estero. Il nostro Paese registra un generale arretramento dei flussi di investimento diretto di imprese estere nel nostro territorio nel corso dell'ultimo decennio per le note ragioni di chiusura dei mercati, del peso fiscale e dell'arretratezza infrastrutturale. Tale dato evidenzia che nel nostro Paese non è stato costruito un ambiente favorevole alle imprese e fa comprendere le motivazioni delle crescenti difficoltà denunciate dalle grandi imprese internazionali nel mantenere in funzione gli stabilimenti produttivi esistenti;

al contempo, i dati sullo stock i IDE in uscita evidenziano la ridotta capacità delle imprese italiane nell'investimento attività all'estero per gli altrettanto noti deficit dimensionali e patrimoniali;

la dimensione media delle imprese italiane rimane ridotta nel confronto internazionale. In passato, quando l'innovazione era prevalentemente di processo, la piccola dimensione d'impresa poteva dare flessibilità al sistema produttivo, meglio se attraverso un'aggregazione in distretti. Oggi l'innovazione riguarda principalmente i prodotti e la loro diversificazione e per le imprese più piccole è sempre più difficile sfruttare le economie di scala e competere con successo nel mercato globale;

per effetto di tali mutamenti di mercato, nel corso degli ultimi anni sono scomparsi alcuni distretti produttivi che hanno rappresentato, in passato, l'eccellenza della produzione manifatturiera italiana nei mercati internazionali. In tale ambito, sono del tutto esemplificativi gli andamenti dei vari distretti del tessile-calzaturiero, degli elettrodomestici e dell'elettronica dove il Paese ha perso un numero consistente di imprese e di addetti. In tali ambiti, nel breve volgere di pochi anni, da Paese esportatore ci siamo trasformati in un Paese importatore. Tale trend si sta oggi diffondendo in altri distretti produttivi di eccellenza, tanto che persino quello della meccanica inizia a perdere ingenti commesse, ed interessa anche l'area del nord est dove migliaia d'imprese chiudono o delocalizzano le proprie attività;

la perdita di competitività complessiva del Paese è riflessa anche da un altro dato. La bilancia dei pagamenti è in costante perdita nel corso degli ultimi anni. Nel 1996 la bilancia dei pagamenti registrava un dato positivo del 3,2% in rapporto al PIL, gradualmente eroso nel corso degli anni fino a registrare un dato negativo pari al 3,2% del PIL nel 2009. A tale *performance* ha fortemente contribuito l'andamento del segmento dell'import e dell'export di merci, ovvero la bilancia commerciale. L'Eurostat ha recentemente certificato che l'Italia presenta una bilancia commerciale in progressivo peggioramento: si passa dal -3,9% del periodo da gennaio a maggio 2009 a un -11,2% da gennaio a maggio 2010. Nello stesso periodo la Germania ha registrato un surplus commerciale di 60 miliardi di euro. Tale dato evidenzia che da Paese esportatore ci siamo trasformati in Paese importatore di merci;

l'incapacità di mantenere alti livelli di competitività e la mancanza di attrazione del mercato interno si sta inesorabilmente riflettendo sull'andamento del mercato del lavoro;

la situazione del mercato del lavoro è alquanto drammatica: secondo la DFP 2011-2013, il tasso di disoccupazione si attesterebbe a fine 2010 all'8,7 per cento rimanendo su tale livello anche per l'anno 2011. Tuttavia, la Banca d'Italia ha recentemente corretto tale dato all'11%, conteggiando nella disoccupazione anche i lavoratori cassintegrati, i quali difficilmente torneranno ad occupare il proprio posto di lavoro o troveranno nuovi posti di lavoro e gli inattivi. il dato relativo a questi ultimi appare particolarmente drammatico: si tratta di 15 milioni di persone, prevalentemente giovani, donne e, lavoratori maturi;

la disoccupazione colpisce in particolare i giovani, che sulla base dell'ultima rilevazione Istat del 23 settembre 2010, raggiunge il 27,9 per cento, con una punta del 39,3 per cento nel mezzogiorno. Nella stessa rilevazione emergono in tutta evidenza le difficoltà occupazionali delle donne che registrano un tasso di disoccupazione pari al 9,4 per cento (7,6 per cento per i maschi), con punte del 16,4 per cento nel Mezzogiorno. Fra le giovani del Mezzogiorno il tasso di disoccupazione raggiunge il 40,3 per cento;

l'occupazione irregolare, stimata dall'Istat in circa il 12 per cento del totale delle unità di lavoro. Le riforme attuate, diffondendo l'uso di contratti a termine, hanno incoraggiato l'impiego del lavoro, portando ad aumentare l'occupazione negli anni precedenti la crisi, più che nei maggiori paesi dell'area dell'euro; ma senza la prospettiva di una pur graduale stabilizzazione dei rapporti di lavoro precari, si indebolisce l'accumulazione di capitale umano specifico, con effetti alla lunga negativi su produttività e profittabilità;

l'obiettivo del tasso di occupazione al 75 per cento indicato dalla UE appare, per tutte queste ragioni, lontanissimo, a partire dall'attuale 57,2 per cento, in riduzione di 0,8 punti percentuali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente; anche la sua rimodulazione al 67-69 per cento in ragione dei bassi livelli di partenza appare difficilmente raggiungibile;

un contributo significativo all'andamento del sistema Paese è dato, poi, dall'accentuazione degli squilibri territoriali e dai cronici problemi del Mezzogiorno che dopo anni di costante riduzione del gap con le altre aree territoriali del Paese è tornato ora a regredire in tutti i fondamentali macroeconomici;

in sintesi, l'analisi del quadro macroeconomico attuale segnala una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto come un fatto ciclico ma al contrario come un deterioramento progressivo del capitale fisico imprese, del capitale sociale, dell'adeguatezza delle infrastrutture, del fattore lavoro e della mobilità sociale;

in parallelo all'andamento certamente non positivo dei fondamentali macroeconomici, la situazione della finanza pubblica è forse ancora più preoccupante di quella economica;

dal lato dei conti pubblici, i dati resi noti dalla DFP evidenziano la situazione drammatica nella quale ci ritroviamo dopo anni di iniziative di contenimento della spesa pubblica e di costante rientro del debito pubblico verso la soglia del 100 per cento del PIL. Nel breve volgere di due anni:

- il debito pubblico è salito a livelli superiori a quelli registrati 15 anni fa e il suo volume globale è previsto al 118,5% nel 2010 e al 119,2% nel 2011, per restare in media attorno al 115% fino a tutto il 2013;

- il livello di indebitamento, malgrado l'assenza di interventi per lo sviluppo, ha comunque raggiunto il 5% del PIL e si manterrà ben al di sopra del 3% anche nel 2011 (3,9%);

- il saldo primario dopo aver registrato un disavanzo dello 0,6% nel 2009 e dello 0,3% nel 2010 è ottimisticamente previsto avanzo dello 0,8% nel 2011;

- la spesa corrente al netto degli interessi raggiunge nell'anno in corso il 43,5% del PIL, con un aumento di ben 3,2 punti rispetto al 2008 e – ciò che è più grave – è programmata ben al di sopra del livello raggiunto nel 2008 fino a tutto il 2013. Il totale delle spese è previsto ad un livello superiore al 50% sia nel 2010 (51,9%) sia nel 2011 (50,5%);

- le entrate sono previste in lieve riduzione nel periodo considerato, per effetto, in particolare, della riduzione dei contributi sociali dovuta in gran parte alle norme di contenimento della spesa del personale dipendente del settore pubblico. Le entrate tributarie, considerate al netto di quelle in conto capitale, registrerebbero, invece, un leggero incremento;

- la pressione fiscale si è accresciuta, nel 2009, fino al 43% del PIL, e si manterrà sopra al 42,4% fino al 2013, cioè per l'intera legislatura;

tali dati evidenziano come le politiche dei tagli lineari, operati al di fuori di un contesto di revisione complessiva della spesa pubblica non siano stati in grado di garantire effettivi risparmi. La spesa fuori controllo ha alimentato, a sua volta, la crescita esponenziale del nostro debito pubblico che ha ormai raggiunto la soglia di 1.900 miliardi di euro. Dal 1 gennaio 2008 ad oggi registra una crescita media mensile del debito pubblico di 8,7 miliardi di euro, che equivalgono in soli tre mesi ad una manovra correttiva paragonabile a quella del decreto legge n. 78 del 2010, approvata lo scorso luglio. Sul volume globale del debito paghiamo 80 miliardi di euro annui;

se a questo si aggiungono le problematiche dell'evasione fiscale, i risultati non possono che essere quelli appena descritti. L'evasione fiscale in Italia ha dimensioni patologiche, con una perdita di prodotto stimato superiore a 100 miliardi di euro l'anno. Secondo l'Istat, poi, nel 2008 il valore del sommerso economico è compreso tra il 16,3 per cento e il 17,5 per cento del prodotto interno lordo, ovvero tra 255 e 275 miliardi di euro annui, costituendo di per sé un ostacolo non solo agli interventi di riforma fiscale e di riduzione della pressione fiscale, ma anche al corretto sviluppo dei mercati e alla equa redistribuzione del carico delle imposte tra le diverse categorie di contribuenti. L'evasione, pertanto, colpi-

sce l'equità ed è fonte di concorrenza sleale, contribuendo a peggiorare l'immagine e l'appetibilità del nostro sistema economico;

tale situazione richiama evidenti responsabilità politiche e in tal senso non si può negare che nel corso degli ultimi anni ben poco è stato fatto. Quindici anni di produttività stagnante sono indice inequivocabile di fisco troppo pesante sul lavoro e sull'impresa, infrastrutture materiali e immateriali carenti, pubblica amministrazione inefficiente. Negli ultimi dieci anni, di cui ben otto governati dal centrodestra, tale consapevolezza non si è tradotta né in un discorso di verità al Paese, per suscitare l'impegno e la riscossa, né in una coerente strategia di riforme strutturali;

appare del tutto evidente che, senza una forte inversione delle politiche economiche e di sviluppo e di quelle di riforma, il Paese rischia da un lato di non rispondere alle iniziative intraprese in sede UE in materia di *governance* europea e, dall'altro, di restare indietro proprio nella fase in cui tutte le economie danno evidenti segnali di ripresa, bloccato da tassi di crescita troppo bassi e soprattutto senza un chiaro indirizzo di sviluppo industriale, con un tessuto produttivo ridimensionato, in particolare nella componente delle piccole e medie imprese, privo di adeguate risorse finanziarie e di merito di credito, esposto alla concorrenza sempre più aggressiva non solo dei concorrenti tradizionali ma dei nuovi attori dell'economia emergente, con un mercato del lavoro indebolito e privo di adeguati strumenti di sostegno e riqualificazione per i soggetti che perdono l'occupazione e con una forte distorsione nella distribuzione della ricchezza a discapito delle fasce più deboli della società. Proprio in tale ambito non si può ignorare la colossale regressione nella distribuzione del reddito e della ricchezza, causa primaria della grande stagnazione ora in atto. L'Italia è tra i Paesi europei a maggiore disuguaglianza di reddito e ricchezza e minore mobilità sociale, la quota della ricchezza nelle mani del decile più ricco delle famiglie è arrivata al 47 per cento, mentre dal 1993 al 2006 la quota di ricchezza detenuta dall'1 per cento più ricco delle famiglie è aumentata di 3 punti percentuali a svantaggio della variegata platea delle classi medie. In questo ambito, dal 2000 al 2010, si registra una perdita cumulata di potere d'acquisto dei salari lordi di fatto di 3.384 euro (solo nel 2002 e nel 2003 si sono persi oltre 6.000 euro) che, sommata alla mancata restituzione del fiscal drag, si traduce in 5.453 euro in meno per ogni lavoratore dipendente alla fine del decennio. La perdita cumulata calcolata sulle retribuzioni equivale a circa 44 miliardi di maggiori entrate complessivamente sottratte al potere d'acquisto dei salari. Questo spiega perché, nel decennio 2000-2010, le entrate fiscali da lavoro dipendente abbiano registrato una crescita reale (quindi al netto dell'inflazione) del 13,1% a fronte di una flessione reale di *tutte* le altre entrate del -7,1%. Nel periodo 2000-2008, a parità di potere d'acquisto, le retribuzioni lorde italiane sono cresciute solo del 2,3% rispetto alla crescita reale delle retribuzioni lorde dei lavoratori inglesi del 17,40%, francesi (11,1%) e americani (4,5%). Questo spiega anche come, in Italia, sempre a parità di potere d'acquisto, nonostante una dinamica del costo del lavoro per unità di pro-

dotto più sostenuta, le retribuzioni e lo stesso costo del lavoro risultino all'ultimo posto della classifica OCSE 2008;

Considerato che,

le nuove procedure di *governance* europea, che hanno preso avvio nel giugno del 2010 e successivamente definite dalla Commissione lo scorso 29 settembre con l'approvazione di cinque proposte di regolamento e di una direttiva, prevedono un più approfondito coordinamento programmatico delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri, la cui attuazione pratica si avrà, a partire dall'anno 2011, nell'ambito del cosiddetto «Semestre europeo»;

la nuova *governance* europea prenderà avvio, pertanto, a metà aprile 2011, con la presentazione contestuale da parte di tutti gli Stati membri, della versione definitiva dei *National Reform Program* (Piani nazionali di riforma, PNR) e degli *Stability Program* (Programmi di stabilità, PS), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo nei mesi precedenti;

gli obiettivi e i parametri del nuovo Patto di stabilità e crescita rappresentano, da subito, un vincolo di notevole importanza per il nostro Paese con ricadute sulle scelte di finanza pubblica che potranno essere adottate nel prossimo futuro;

in particolare, per rafforzare la disciplina del PSC, la Commissione ha proposto l'obbligo per gli Stati di convergere verso l'obiettivo del pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5 per cento, l'obbligo per gli Stati con un debito superiore al 60 per cento del PIL di ridurlo di almeno 1/20 della differenza rispetto alla soglia del 60 per cento, nuove sanzioni finanziarie a carico degli Stati che non rispettino la parte preventiva o correttiva del PSC;

tali criteri, seppure destinati ad essere parzialmente attenuati ed affiancati da altri parametri, prefigurano per il nostro Paese, aggiustamenti economici e di finanza pubblica più ampi di quanto finora previsto. La dimensione dei sacrifici che saranno richiesti a cittadini ed imprese saranno molto elevati e tali da richiedere da subito un'ampia discussione politica ed una condivisione degli obiettivi, svincolata dalla logica del brevissimo periodo;

Considerato che, per quanto di competenza,

lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per il 2011 (Tabella n. 1), evidenzia che le entrate finali previste per il 2011 registrano, a seguito degli emendamenti approvati in sede di discussione della legge di stabilità alla camera e come evidenziato dalla nota di variazione, un aumento complessivo di 3.200 milioni, determinato da un incremento delle entrate tributarie (871 milioni di euro), di quelle extratributarie (3,1 miliardi). Tali dati intervengono a correzione dei dati iniziali della Tabella n. 1, che prevedevano entrate finali in aumento di 3.501 milioni rispetto al dato assestato 2010, determinato da un incremento delle entrate tributarie (+4.203 milioni) a fronte di una lieve riduzione di quelle

extratributarie (-353 milioni) e delle entrate da alienazione e ammortamento beni patrimoniali (- 349 milioni);

rispetto al dato assestato 2010, il gettito IRE diminuisce (circa 600 milioni di euro), viene prevista per il 2011 una pesante riduzione dell'IRES (-4.142 milioni) e delle imposte sostitutive (-2.187 milioni), mentre per l'IVA vengono indicati maggiori introiti per 10.647 milioni;

dall'analisi della Tabella n. 2 emerge in tutta evidenza una realtà ben diversa da quella finora delineata dal Governo. I tagli di bilancio per il 2010 colpiscono indiscriminatamente vari settori e riguardano diverse missioni;

fra queste colpisce il taglio alla parte di competenza del Dipartimento delle finanze si segnala la riduzione delle risorse destinate alle Agenzie fiscali, all'Agenzia delle entrate, all'Agenzia del demanio, all'Agenzia del territorio e all'Agenzia delle dogane. Analogamente, Per il Centro di Responsabilità «Guardia di Finanza» le risorse stanziare per il 2011 risultano in riduzione rispetto al dato assestato 2010;

nell'ambito del programma «Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte» si segnala una forte contrazione delle risorse destinate ai rimborsi IVA;

alla luce della nota di variazione al Bilancio, la missione Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio si registra una riduzione delle risorse di 826 milioni di euro;

per quanto concerne il programma «Incentivi di sostegno tramite il sistema della fiscalità», si evidenzia una riduzione di oltre 1,9 miliardi di euro determinati per 1 miliardo della cessazione dell'onere relativo al credito di imposta per rinnovo parco autocarri circolante *ex* articolo 1, comma 226, legge n. 296/2006 (cap. 7792), per 189 milioni sul cap. 7809 relativo al credito di imposta per investimenti nelle aree svantaggiate, per 588 milioni sul cap. 7811 relativo al credito d'imposta fruito dalle imprese in relazione ai costi sostenuti per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo, per 36,8 milioni sul cap. 7806 relativo al credito di imposta per la produzione, commercializzazione e trasformazione di prodotti agricoli e per 44 milioni per la cessazione del credito di imposta in favore dell'autotrasporto (D.L. 162/2008, art. 2);

Lo stato di previsione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS)⁷ indica, per l'anno 2011, un aumento delle entrate e delle spese pari a 756,3 milioni di euro rispetto al dato assestato 2010. Per gli anni 2012 e 2013 si prevede un aumento, rispetto al dato assestato 2010, rispettivamente pari a 1.299 e 1.814 milioni di euro. Il raffronto fra le previsioni assestate 2010 e le previsioni assestate per il triennio 2011-2013 si presenta secondo il prospetto che segue; la spesa complessiva viene ripartita in spesa di parte corrente e spesa in conto capitale.

in relazione al disegno di legge di stabilità 2011, in continuità con la logica con la quale il Governo ha agito fin dall'inizio della crisi economica e finanziaria, contiene misure con un impatto del tutto neutrale sulla crescita e sulla competitività economica del Paese. In tale ambito, va stigmatizzata la latitanza del Governo, nonostante le reiterate richieste avan-

zate dal PD in Commissione Finanze e tesoro dall'inizio della XVI legislatura, a condurre un'operazione di sostegno all'economia e del potere d'acquisto dei redditi più deboli, consentendo di realizzare gli obiettivi di equità e promozione dello sviluppo più sottoindicati;

attesa, pertanto, la necessità di:

– avviare la riforma del fisco allo scopo di superare il grave squilibrio che caratterizza l'attuale assetto dell'imposizione fiscale a danno del lavoro e dell'impresa e in favore della rendita. La riforma dovrà essere chiaramente incentrata sulla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, attualmente superiore di circa 5 punti alla media degli altri Paesi dell'area dell'euro, nonché sulla riduzione del prelievo sui redditi da lavoro più bassi e quello sulle imprese, includendo l'IRAP, è più elevato di ben 6 punti. Un divario che dovrà essere superato : A) attraverso una decisa lotta all'evasione fiscale. Questo significa che la riforma fiscale deve esplicitamente essere rivolta: a ridurre le dimensioni dell'evasione fiscale, utilizzando ogni euro di gettito riveniente dal successo nella lotta all'evasione per ridurre in proporzione diretta la pressione fiscale sui contribuenti leali e, in particolare, sul lavoro e sull'impresa; a ridistribuire il prelievo sulle diverse basi imponibili, oggi fortemente sperequato a danno del lavoro e della impresa e a vantaggio della rendita e della ricchezza direttamente consumata. B) attraverso la garanzia che, in futuro, non potranno essere avanzate proposte di aumento della spesa "coperte" finanziariamente da aumento della pressione fiscale: se si propone di aumentare la pressione su una data base imponibile (esempio consumi, o rendite, o patrimonio, o altro ancora) si dovrà contestualmente disporre di usare il relativo gettito per ridurre la pressione su altre basi imponibili (ad esempio lavoro o impresa). L'obiettivo finale della necessaria riforma, dunque, può essere riassunto così: L'aliquota del 20 per cento è l'aliquota di riferimento per la tassazione dei redditi da lavoro, dei redditi di impresa e dei redditi da capitale/rendita. Le tappe di avvicinamento a questo obiettivo debbono ovviamente essere gradualì, sia in rapporto ai risultati ottenuti nell'attività di riqualificazione e riduzione della spesa corrente primaria, sia in rapporto alla riduzione dell'evasione fiscale;

– precisare le iniziative che si intendono intraprendere per la compiuta attuazione del federalismo fiscale, secondo i principi fissati nella legge di delega n. 42 del 2009, al fine di razionalizzare la spesa pubblica e di migliorare la qualità dei servizi forniti ai cittadini, evitando semplificazioni e impostazioni minimaliste. A tal fine occorre recuperare una visione d'insieme, sistemica che: 1) collochi il federalismo fiscale nel solco dell'azione per la modernizzazione e l'efficientamento della Pubblica Amministrazione; 2) definisca con la Carta delle Autonomie l'appropriatezza delle funzioni per ciascun livello di governo; 3) precisi i livelli essenziali dell'assistenza e delle prestazioni fondamentali; 4) individui i meccanismi perequativi, conseguendo in tal modo, con una reale autonomia finanziaria e una reale trasparenza e responsabilizzazione nel rapporto cittadini-amministratori;

- ridurre la pressione fiscale nei confronti dei percettori di redditi di lavoro e di pensione attraverso l'innalzamento delle detrazioni dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, ovvero mediante un assegno o una maggiorazione della pensione per i contribuenti incapienti e per i pensionati al di sotto di mille euro di pensione;
- introdurre una detrazione fiscale specifica per le madri lavoratrici al fine di contribuire alla copertura dei costi connessi alla cura dei figli;
- predisporre un credito d'imposta rimborsabile per le donne che lavorano, incentivante e graduato in rapporto al numero dei figli e al livello di reddito;
- reintrodurre il credito d'imposta per investimenti e per l'occupazione con meccanismo automatico, bloccato dal Governo con gravi ripercussioni sulle imprese coinvolte;
- sostenere la crescita dimensionale delle imprese, introducendo forti sconti di imposta per le operazioni di fusione ed accorpamento;
- prevedere la semplificazione fiscale per le piccole e medie imprese e per le imprese in monocommittenza e contoterzisti, allo scopo di ridurre sensibilmente gli oneri posti a carico delle medesime imprese;
- aumentare la quota fiscalmente detraibile della rata sui mutui relativi all'acquisto della prima casa di abitazione;
- a ripristinare il finanziamento del 5 per mille almeno al livello registrato nel 2010;
- elevare il limite di reddito per essere considerati fiscalmente a carico, fermo agli importi di più di 10 anni fa;
- migliorare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria attraverso l'approntamento di misure fiscali improntate al riconoscimento dei diritti del cittadino contribuente, composto di regole più semplici e certe, di aliquote più adeguate e proporzionate
- relativamente alla Guardia di finanza ed alle Agenzie fiscali, tenuto conto dei pressanti impegni operativi progressivamente intensificatisi anche per effetto di recenti provvedimenti e della rilevanza del loro ruolo nel quadro dell'azione di contrasto dell'evasione ed elusione fiscale nazionale ed internazionale, incrementare le dotazioni finanziarie a loro disposizione, nella corrente annualità e nelle prossime, indispensabili per assolvere la delicata missione a loro affidata, riconoscendo produttività e merito a tutto il personale, e dando corso ai necessari programmi di potenziamento degli organici e per la loro efficienza operativa, nonché prevedere il pieno concorso dei Comuni ai programmi di accertamenti e controlli svolti sui rispettivi territori, al fine di rendere più efficace e sistematica la lotta all'evasione fiscale.

Per le sopra esposte ragioni

DELIBERA DI ESPRIMERE UN RAPPORTO CONTRARIO

ORDINE DEL GIORNO AL DISEGNO DI LEGGE N. 2465

G/2465/1/6/Tab.2

BARBOLINI, AGOSTINI, BAIO, D'UBALDO, FONTANA, LEDDI, MUSI, PAOLO ROSSI, STRADIOTTO

La 6^a Commissione permanente del Senato,

in sede di esame dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (Tabella n. 2);

premessi che:

lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per il 2011 (Tabella n. 1), evidenzia che le entrate finali previste per il 2011 registrano, a seguito degli emendamenti approvati in sede di discussione della legge di stabilità alla camera e come evidenziato dalla nota di variazione, un aumento complessivo di 3.200 milioni, determinato da un incremento delle entrate tributarie (871 milioni di euro), di quelle extratributarie (3,1 miliardi). Tali dati intervengono a correzione dei dati iniziali della Tabella n. 1, che prevedevano entrate finali in aumento di 3.501 milioni rispetto al dato assestato 2010, determinato da un incremento delle entrate tributarie (+4.203 milioni) a fronte di una lieve riduzione di quelle extratributarie (-353 milioni) e delle entrate da alienazione e ammortamento beni patrimoniali (- 349 milioni);

rispetto al dato assestato 2010, il gettito IRE diminuisce (circa 600 milioni di euro), viene prevista per il 2011 una pesante riduzione dell'IRE (-4.142 milioni) e delle imposte sostitutive (-2.187 milioni), mentre per l'IVA vengono indicati maggiori introiti per 10.647 milioni;

sull'andamento delle entrate incide in misura considerevole l'evasione e l'elusione fiscale, come dimostrano i più recenti dati sul recupero dell'evasione resi noti dall'Agenzia delle entrate e dal Corpo della Guardia di finanza;

occorre favorire il conseguimento dell'obiettivo di più equa distribuzione dell'onere fiscale fra i contribuenti attraverso azioni più incisive di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e di recupero della base imponibile;

impegna il Governo:

a destinare maggiori risorse finanziarie per il potenziamento dei mezzi, delle strutture, e ove necessario del personale, a disposizione della Guardia di finanza e delle Agenzie fiscali, nella corrente annualità e nelle prossime, indispensabili per assolvere la loro delicata missione di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;

a riconoscere produttività e merito a tutto il personale della Guardia di finanza e delle Agenzie fiscali e a dare corso ai necessari programmi di potenziamento degli organici e per la loro efficienza operativa.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Giovedì 25 novembre 2010

130^a Seduta

Presidenza della Presidente

BOLDI

indi del Vice Presidente

SANTINI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Mario Monti.

La seduta inizia alle ore 9,45.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La PRESIDENTE comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverte che la pubblicità della seduta sarà inoltre assicurata attraverso la resocontazione stenografica, che sarà disponibile in tempi rapidi.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria: audizione del professor Mario Monti

Riprende il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo, sospesa nella seduta del 9 novembre 2010.

La PRESIDENTE ringrazia il professor Monti per la sua disponibilità a prendere parte all'odierna audizione.

Il professor MONTI sottolinea, in via preliminare, che tra i Paesi membri dell'Unione europea ve ne sono alcuni, come, ad esempio, la Danimarca, in cui il controllo parlamentare *ex ante* della legislazione comunitaria viene esercitato in maniera più incisiva ed efficace, con conseguente enucleazione di vincoli molto stringenti per i relativi Ministri di settore che partecipano ai diversi tavoli negoziali comunitari.

Simili approcci se, da un lato, possono generare un possibile rallentamento del processo legislativo comunitario, dall'altro, per questo tipo di Paesi, comportano, come effetto, anche un fenomeno di trasposizione della normativa comunitaria nei rispettivi ordinamenti nazionali più veloce e rapido, nonché, *a posteriori*, un più elevato grado di successo nel livello di adempimento agli obblighi dell'Unione.

L'oratore si sofferma, poi, sulla nozione fondamentale di interesse nazionale, invitando i commissari a riflettere senza pregiudizi sulla complessità di tale concetto, che può variare a seconda se lo si considera in una prospettiva contingente o, al contrario, di lungo periodo.

La difficoltà nell'individuare quale sia effettivamente l'interesse nazionale di un Paese – che, comunque può essere manifestato solo dal relativo Governo, e non, ovviamente, dagli eurodeputati o dal commissario della stessa provenienza nazionale – è confermata da numerosi precedenti, tra cui, il professor Monti si sente di richiamare, a titolo esemplificativo, quello della compatibilità degli aiuti di Stato italiani con il diritto europeo della concorrenza: tale caso, da lui vissuto in prima persona nella veste di Commissario europeo allora competente, fece palesare, in modo inequivocabile, come la condanna delle sovvenzioni statali a determinate imprese, da parte della Commissione europea, se si rivelò probabilmente non conveniente per l'Italia in quello specifico momento storico, divenne, in seguito, il presupposto per una razionalizzazione del quadro concorrenziale, che non ha potuto non avvantaggiare, nel lungo periodo, il sistema Italia, in termini di maggiore efficienza e competitività.

Venendo, poi, ad affrontare la questione dei diversi metodi di lavoro instaurati in seno all'Unione europea, l'oratore afferma che tra il metodo intergovernativo e quello comunitario, sicuramente risulta prioritario per l'interesse italiano che prevalga e si rafforzi sempre di più il metodo comunitario, ossia quello basato sulla proposta iniziale della Commissione europea, sul successivo coinvolgimento dei due co-legislatori (Parlamento europeo e Consiglio), quindi sul rispetto della normativa da parte della stessa Commissione, e, infine, sull'eventuale possibilità di ricorso alla Corte di giustizia.

Il metodo comunitario rappresenta un interesse precipuo per l'Italia, essenzialmente per due ragioni: l'Italia, Paese notoriamente con scarsa propensione alla programmazione di lungo periodo, ha sempre trovato giovamento dai processi accentuati di integrazione europea – come, ad esempio, quello riguardante la moneta unica – che sono proiettati su scadenze

temporali ultra decennali e che sono retti, appunto, dalle regole del metodo comunitario; l'Italia, inoltre, in quanto grande Paese dell'Unione, pur non dotato di un'amministrazione forte in sede negoziale e con scarsa attitudine ad esprimersi come «Sistema paese», ha, conseguentemente, un grande interesse affinché, a Bruxelles, siano pienamente funzionanti istituzioni neutre ed imparziali, chiamate, appunto, ad implementare il mentovato metodo comunitario.

Seguono quesiti e domande posti dai senatori.

La senatrice MARINARO (PD) vuole capire quale possa essere il modo migliore, per i Parlamenti nazionali, di rendere operativo il nuovo ruolo affidato loro dal Trattato di Lisbona.

La senatrice SOLIANI (PD) chiede se, ad avviso dell'oratore esistono, nell'attuale passaggio storico – pieno di difficoltà ma, anche, di sfide – le condizioni per una riconsiderazione della collocazione italiana nell'Unione europea.

Il presidente SANTINI chiede se, dall'osservatorio privilegiato in cui ha operato e tuttora opera il professor Monti, è ancora possibile intravedere una qualche speranza o «*chance*» per l'unione politica europea. Si interroga, inoltre, se le istituzioni dell'Unione europea siano pervenute ad una reale consapevolezza delle nuove opzioni di integrazione parlamentare offerte dal Trattato di Lisbona: ad esempio, in sede COSAC, ha potuto personalmente constatare come, da parte di esponenti del Parlamento europeo, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nello scrutinio di sussidiarietà e proporzionalità delle proposte comunitarie venga ancora percepito come una sorta di intrusione nell'*iter* legislativo comunitario.

La senatrice ADAMO (PD) pone la domanda relativa a quali accorgimenti possano essere escogitati affinché un Paese come l'Italia – che, come è stato evidenziato, ha scarsa capacità di programmazione – sia in grado di agire secondo una strategia sistemica, soprattutto in settori, come quello della politica economica, che ci vedranno costretti – oltre che ad imminenti scelte di notevole impatto – ad un necessario allineamento alle nuove procedure di bilancio della *governance* europea.

In sede di replica, il professor MONTI fa presente che, a suo parere, il controllo di proporzionalità e sussidiarietà dei Parlamenti nazionali richiederà un certo lasso di tempo per essere, per così dire, «assimilato» dagli altri organi dell'Unione. In ogni caso, esso, come effetto collaterale positivo, contribuirà non poco a familiarizzare le Assemblee nazionali ai problemi della vita comunitaria.

Segnala, inoltre, che il processo di integrazione sovranazionale, implicando una progressiva penetrazione della normativa comunitaria negli ordinamenti giuridici nazionali, non dovrebbe essere considerato, in Italia,

come una sorta di intervento «esogeno», ossia calato dall'alto da una entità esterna, dal momento che la stessa Italia, insieme agli altri *partners*, partecipa in maniera consistente alle decisioni prese dalle istituzioni dell'Unione.

In proposito, si rammarica della circostanza per cui, in molte occasioni, ha potuto constatare, purtroppo, come, con riferimento a determinate trattative o *dossier* dell'Unione europea, vengano riportate, anche dalla stessa stampa internazionale, le posizioni negoziali di Paesi importanti come la Germania, la Francia, la Gran Bretagna, la Spagna e financo la Polonia, ma non dell'Italia: ciò denota, drammaticamente, la carenza del Paese nel porsi quale membro propulsore dell'Unione, capace di individuare autorevolmente strade nuove e convincenti di cooperazione agli altri Paesi membri.

Al riguardo, si sente di affermare che vi è una domanda d'Italia in Europa che non è completamente soddisfatta e tale domanda chiede al «Sistema paese» italiano di contare di più nella costruzione dell'edificio comunitario.

Conclude osservando come, non poche volte, situazioni di crisi abbiano contribuito a fare un passo in avanti nel percorso di integrazione del continente europeo: ciò che è positivo rilevare, in proposito, è che il superamento di tali crisi ha finito con il determinare nuovi assetti istituzionali non più reversibili. A suo modo di vedere, inoltre, ciò ha permesso all'Unione europea, passo dopo passo, di progredire ed evolversi, anche senza la predefinizione di ambiziosi obiettivi finali di unione politica.

Il PRESIDENTE dichiara, quindi, conclusa l'odierna audizione.

La seduta termina alle ore 10,55.

ERRATA CORRIGE

Nel Resoconto Sommario delle Giunte e Commissioni n. 369 di mercoledì 17 novembre 2010, seduta della Commissione Politiche dell'Unione europea (14^a), alla pagina 107, diciannovesima riga, cancellare la parola «completamente»; alla ventesima riga, dopo le parole: «in esame» *aggiungere le seguenti*: «, rimasto finora coerente con la cosiddetta "Legge Buttiglione", a parte l'articolo 11.».

Nel medesimo Resoconto Sommario, alla pagina 108, dodicesima riga, dopo le parole: «si è rivelato» *aggiungere le seguenti*: «, nel suo svolgimento,».

