

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 27 APRILE 2011

517ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

AZZOLLINI

indi del Vice Presidente

Massimo GARAVAGLIA

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

La seduta inizia alle ore 10,50.

AFFARE ASSEGNATO

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati

(Esame e rinvio)

Il relatore Massimo GARAVAGLIA (*LNP*) fa presente che il Documento di economia e finanza viene presentato per la prima volta al Parlamento quale primo atto del semestre europeo, cioè del nuovo ciclo di finanza pubblica concordato in sede europea, un luogo comune dove incominciare a organizzare, all'interno di un unico processo politico, indirizzi ed impegno comuni e coordinati. Con l'approvazione del "Patto per l'Euro" da parte del Consiglio europeo alla fine di marzo 2011 gli stati membri della Ue fanno un passo in avanti verso la creazione di un sistema di politiche fiscali integrate e coordinate. L'Italia - primo fra i paesi europei - si è adeguata al nuovo calendario, apportando alcune modifiche alla recente riforma della legge di contabilità. Il Documento in esame rappresenta quindi il primo passo di questa nuova e complessa architettura istituzionale e si compone di tre sezioni: il programma stabilità (PS) e il programma nazionale delle riforme (PNR), entrambi da trasmettere alla Ue, e le analisi di finanza pubblica. Si tratta di un documento articolato e pieno di contenuti che merita una analisi approfondita e sistematica. Per la prima volta il PNR, che riflette gli impegni del Paese per l'attuazione degli obiettivi di Europa 2020, viene presentato insieme al programma di stabilità per riflettere una visione organica della interazione tra politiche fiscali e politiche strutturali. Riflesso della convinzione che nell'interesse del Paese non esistono i presupposti per una crescita duratura ed equa senza stabilità del pubblico bilancio. Il ministro Tremonti ha definito questa strategia come una crescita senza *deficit*. Il quadro macroeconomico descritto riflette la complessità del momento, nel quale si innesta la pesante eredità del forte rallentamento economico del 2009, ma in cui si intravedono segnali positivi per il futuro. Nel 2010 l'economia mondiale è tornata a crescere a un ritmo sostenuto e, nel 2011, le previsioni relative sia alla crescita dell'economia, che all'espansione del commercio internazionale, sono state riviste al rialzo dalle principali organizzazioni internazionali. La crescita del prodotto in Italia - come sottolineato anche dal Documento - è stata vivace nella prima parte del 2010, in linea con gli sviluppi nella maggior parte dei paesi europei; su base annua ha segnato un ritmo dell'1,3 per cento, simile a quello registrato nel Regno Unito e di poco inferiore a quello della Francia. La crescita è trainata dalle esportazioni, aumentate del 9,1 per cento, riflesso di un sistema economico e produttivo che continua a farsi apprezzare all'estero. Per il triennio 2012-2014 il quadro che emerge dal Documento presenta luci e ombre. Il PIL, la cui stima è fondata su parametri di prudenza (1,3 nel 2012, 1,5 nel 2013 e 1,6 nel 2014), vede una crescita moderata ma costante. Anche l'occupazione e i consumi confermano l'uscita dal *tunnel* della crisi. L'inflazione, purtroppo, mostra segnali che devono essere attentamente monitorati.

Passando alla finanza pubblica, la chiusura dell'anno 2010 ha evidenziato un risultato migliore dell'indebitamento netto in rapporto al PIL, rispetto ai risultati 2009 e anche a quanto stimato nel precedente aggiornamento di settembre. L'indebitamento netto nominale del 2010 è stato pari al - 4,6 per cento, inferiore di 0,8 punti percentuali rispetto a quello dell'anno precedente. La pressione fiscale ha registrato una riduzione pari al 42,6 per cento, inferiore di cinque decimi di punto rispetto al 2009. L'andamento spesa evidenzia un forte rallentamento della spesa corrente primaria e una riduzione sia della spesa per interessi che di quella in conto capitale. Quest'ultimo dato sconta anche l'elevato livello di spesa in conto capitale realizzato nel 2009 rispetto all'anno precedente. L'andamento del debito ha risentito ancora in parte della crisi finanziaria internazionale iniziata nel 2008 e che ha coinvolto gravemente, in particolare nel 2010, molti paesi europei come la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo. Bisogna dare atto che tali risultati confermano il successo della politica di

rigore sui conti pubblici perseguita dal ministro Tremonti e sostenuta dal Parlamento. I dati esposti provano che le correzioni adottate in sede legislativa sulla spesa forniscono segnali positivi e mostrano la strada da imboccare per realizzare gli obiettivi ambiziosi che questa maggioranza si pone. Obiettivi che vedono un indebitamento programmatico netto (in rapporto al PIL) pari a -3,9 per cento nel 2011, -2,7 per cento nel 2012, - 1,5 per cento nel 2013, attestandosi al -0,2 per cento nel 2014. In termini strutturali, tali obiettivi confermano un miglioramento di 0,5 punti di PIL nel 2011 e di 0,8 punti per gli anni successivi, in linea con gli orientamenti strategici per le politiche economiche approvati dal Consiglio Europeo a fine marzo.

Questi dati confermano l'impegno dell'Italia a rispettare il nuovo quadro di regole e di responsabilità prese in sede europea. Il *deficit* italiano scenderà nuovamente sotto la soglia del 3 per cento nel 2012, come concordato con le istituzioni della UE in seguito alla apertura della procedura per disavanzi eccessivi, mentre nel 2014 viene raggiunto un livello prossimo al pareggio di bilancio. Tali obiettivi di saldo - secondo le simulazioni presentate dai rappresentanti della Banca d'Italia - consentirebbe di rispettare la regola sul debito, qualora approvata nelle forme in discussione in sede europea. Per realizzare tali obiettivi il Documento evidenzia che per il 2011 e il 2012 non sono necessarie azioni di correzione, in quanto i conti scontano gli effetti del decreto-legge 78/2010 e della legge di Stabilità 2011. Nel 2013 e 2014, il Documento prospetta una correzione pari al 2,3 per cento di PIL cumulato.

Oltre al percorso di consolidamento, la finanza pubblica italiana si trova a fronteggiare ulteriori sfide ed incognite. L'impatto dell'invecchiamento della popolazione rappresenta una variabile che influenzerà sempre di più la spesa pubblica, in particolare quella pensionistica, nonché quella assistenziale e sanitaria. L'equilibrio previdenziale - ad esempio - viene messo a dura prova dall'innalzamento delle aspettative di vita e dalla ridotta natalità che ormai si registra nei paesi occidentali. Si deve rispondere a tali sfide contemperando le esigenze di sostenibilità della finanza pubblica con le tutele sociali che caratterizzano i paesi occidentali. Numerose incertezze provengono inoltre dal settore bancario e finanziario, dove la nuova regolamentazione internazionale (Basilea 2 e 3), anche in seguito alla recente crisi sistemica dei mercati finanziari, richiede impegnativi piani di ristrutturazione e di disponibilità di capitale che rischia di porre sotto tensione il sistema delle imprese, già in sofferenza per le difficoltà recenti connesse al rallentato ciclo economico, espone soprattutto le piccole e medie imprese a un razionamento dell'accesso al credito. Sui mercati finanziari pesano ancora le incognite dei debiti sovrani, che - come ormai riportato su tutti i quotidiani e non solo nelle sedi tecniche - inizia a interessare anche economie fino ad ora considerate insospettabili. Pur nella preoccupazione della gravità del momento, tenuto conto delle interrelazioni sistemiche dei mercati globalizzati, occorre considerare che l'Italia è rimasta al di fuori delle operazioni speculative anche grazie alla saggia politica di rigore sui conti pubblici e alle caratteristiche patrimoniali delle famiglie e delle imprese, riflesso dal limitato debito del settore privato.

Tornando alle tematiche di finanza pubblica, l'indirizzo del Governo prefigura la necessità che la correzione prevista per gli anni 2013 e 2014 sia diretta sulla spesa primaria senza tuttavia sacrificare la spesa necessaria a favorire la crescita economica. Il Governo afferma esplicitamente che si impegna a mantenere il prelievo fiscale allo stesso livello registrato nel 2010. Tale quadro prefigura un impegno gravoso ma necessario per consentire al Paese di realizzare finanze pubbliche sostenibili, che permettano di assicurare un futuro equo alle nuove generazioni. Sarà necessario a tal fine uno sforzo di tutti i soggetti istituzionali affinché le azioni intraprese riducano gli sprechi, le inefficienze e mirino ad aumentare il livello di produttività dell'amministrazione pubblica, sempre nell'ottica di garantire il miglior servizio al cittadino. Il federalismo contribuirà a tali obiettivi, creando gli stimoli per un uso più efficiente delle risorse pubbliche. Questo è il motivo per cui è essenziale completare al più presto il processo di attuazione delle riforme già approvate, sia sul piano municipale che regionale, affinché gli enti territoriali possano godere di un grado di autonomia di entrata e di spesa sufficiente a finanziare tutte le funzioni a loro assegnate. E' inoltre indispensabile pensare a dei meccanismi di incentivo che premino le realtà territoriali più virtuose, pur considerando l'esigenza di definire un sistema di perequazione delle risorse a favore dei territori a minor capacità fiscale. Ma la vera sfida del risanamento è oggi la crescita. Molti punti del Documento in esame presentano una visione strategica di medio periodo sui principali temi di attualità economica. La riforma della tassazione in particolare. Nel quadro presentato dal Governo, sostenuto da tavoli di specialisti e tavoli di concertazione con le parti sociali, si prefigura il passaggio da una forma di prelievo centralizzata ad una decentralizzata, nonché il passaggio dalla tassazione dalle persone a quella delle cose. Il nuovo sistema tributario deve inoltre mirare a minimizzare le distorsioni legate al prelievo, al fine di aumentare l'efficienza e di ridurre gli effetti disincentivo sull'offerta del lavoro e sull'allocazione del capitale. A tal fine sarà necessario semplificare la complessa giungla di norme e di *tax expenditures* che attualmente rendono il nostro

sistema fiscale tra i più difficili e costosi da amministrare. È poi importante fornire soluzioni ai giovani per il futuro. Strumenti di stimolo all'occupazione, tramite la riduzione del tasso di disoccupazione giovanile di lungo periodo, promuovendo la "flessicurezza", rivedendo le norme relative alla contrattazione del lavoro e pensando ad una politica di tassazione del reddito volta a minimizzare la distorsione nell'offerta di lavoro. Importanti sono anche le azioni dirette a ridurre il lavoro sommerso.

Numerosi altri temi di estremo rilievo sono presenti nel Documento, tutti finalizzati ad affrontare i nodi strutturali che caratterizzano l'economia italiana. Tra questi le politiche di istruzione e di incremento del capitale umano, attraverso il completamento della riforma della scuola e dell'università, affinché sia premiato il merito e venga rafforzato l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Nonché la riforma della pubblica amministrazione che deve puntare alla semplificazione del complesso apparato burocratico che ancora impedisce al cittadino di ottenere l'accesso ai propri diritti e interessi in tempi rapidi. Deve quindi essere rafforzato l'istituto del silenzio-assenso da parte della pubblica amministrazione e devono essere velocizzate le procedure per l'apertura di nuove imprese e la realizzazione di opere pubbliche e di edilizia privata. Auspica, quindi, - in sede di discussione e confronto - l'approfondimento delle numerose implicazioni di tali temi, nella consapevolezza che sulla loro soluzione si gioca il futuro del Paese.

Il presidente AZZOLLINI dichiara aperto il dibattito.

Il senatore MORANDO (PD) concentra il suo intervento sui temi dell'Europa, della stabilità, della crescita, della questione sociale e territoriale. Per quanto riguarda il primo aspetto, ossia l'Europa, rileva un salto di qualità rispetto al passato sia per quanto concerne la creazione del mercato unico, sia per la difesa della moneta unica, attraverso un maggior coordinamento delle politiche economiche, tenuto conto del fallimento dell'Agenda di Lisbona. La posizione del Partito Democratico è quella di sostenere una progressiva integrazione europea, in modo tale che essa assuma la forma dello stato federale. In questa prospettiva riconosce l'esigenza di muovere con una visione - necessaria per superare le esperienze contraddittorie del passato - da attuare con estremo realismo. Il Partito Democratico, consapevole di essere la più rilevante forza di opposizione, ha nella propria visione l'Italia come soggetto attivo della costruzione di una nuova Europa. Per questo, l'inserimento delle proposte avanzate si inscrivono nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita. Da questo punto di vista, preoccupa invece la posizione della maggioranza e del Governo in costante polemica con l'Europa e in una costante polemica caratterizzata dall'idea di un'Europa che "ci lascia soli", quasi contrapposta ad un "noi" che si pone in una situazione di alterità rispetto all'Europa stessa. Su questi temi ritiene che si debba far chiarezza, anche nella sede della risoluzione parlamentare al Documento in titolo, eliminando qualsiasi ambiguità. La propria parte politica non giudica positivamente alcune proposte del Governo, quali gli *euro bond* e la gestione europea di quote di debiti sovrani, ma ritiene che le richieste italiane possano risultare credibili soltanto in assenza di ambiguità e contraddizioni. L'Italia e l'Europa hanno già pagato caro il prezzo di un atteggiamento poco coerente, nell'intento di far precipitare, per fini elettorali, i cittadini nella paura e nel rancore.

Per quanto concerne la stabilità e la crescita, l'atteggiamento del centrodestra è orientato verso una prospettiva condivisibile sebbene sia frutto di un percorso contraddittorio. Infatti, il rigore tanto enfatizzato emerge dopo dieci anni in cui la spesa corrente è cresciuta ben al di sopra del prodotto interno lordo. Bisognerebbe quindi accompagnare il rigore con scelte più coraggiose, quali ad esempio il recepimento delle nuove regole di bilancio europee nell'ambito della legislazione nazionale. È vero che nel Documento di economia e finanza viene annunciato un testo di modifica costituzionale, sia sulla libertà di impresa, sia sull'articolo 81 della Costituzione. L'enfasi è posta soprattutto su quegli articoli della Costituzione che non possono di per sé incidere sul livello del debito (pari quasi al 120 per cento in rapporto al Pil), sulla pressione fiscale (al 42 per cento) o sulla promozione della concorrenza nei settori chiave. Occorre quindi invertire le priorità partendo subito con la modifica delle regole di bilancio prima dell'estate. Occorre inoltre migliorare la programmazione delle risorse, introdurre regole di evoluzione della spesa diverse da quelle relative all'entrata, vietare il finanziamento di nuove spese attraverso maggiori entrate, in linea con la filosofia contenuta nel Patto per l'euro. Le modifiche alle regole di bilancio possono riguardare, sin da subito, la normativa quadro nazionale, ossia la legge di contabilità e finanza pubblica. Occorre assolutamente evitare di utilizzare la proposta di riforma costituzionale quale pretesto per non modificare nulla. L'adozione di vincoli sul saldo di bilancio corretto per il ciclo renderebbe più credibili e più flessibili le regole fiscali nazionali, al fine di tener conto dell'andamento del ciclo stesso. La regola costituzionale potrebbe poi essere disegnata sulla scorta di quella tedesca.

Per quanto concerne poi la manovra all'interno dell'obiettivo più generale della stabilità, ricorda come il documento in titolo non preveda manovre fino al 2013. Da questo punto di vista, appare dubbia la tenuta dei conti pubblici e la scarsa trasparenza del Documento di economia e finanza non

consente di comprendere come sia possibile mantenere dei livelli così bassi di spesa in conto capitale nei prossimi anni. Pur mantenendo invariati i saldi nel 2011 e nel 2012, si potrebbe tuttavia prevedere una riallocazione di risorse nei diversi settori. Inoltre, non appare condivisibile la scelta di attendere il 2013 per adottare misure di correzione dei conti pubblici, scelta che andrebbe anticipata al 2012, iniziando da subito un percorso più coraggioso di risanamento. In quest'ambito, la trasparenza ed il coraggio delle scelte producono l'effetto di aumentare il merito di credito del Paese, di offrire certezze ai cittadini, ai risparmiatori ed ai consumatori. L'incertezza delle misure che il Governo intende comunque adottare, a parità di saldo, non giova all'economia. L'esame del Documento rappresenta la sede in cui il Governo dovrebbe esplicitare le misure che intende adottare nell'anno. Queste osservazioni critiche hanno anche un rilievo tecnico perché, come dimostra l'esperienza delle ultime manovre correttive, gli effetti di contenimento della spesa osservabili oggi nascono dal fatto che le misure di risanamento sono state adottate nell'anno passato. Dal punto di vista tecnico, è altresì inaccettabile che non si precisi l'effetto dell'attuazione del federalismo fiscale sui diversi livelli di Governo locale. L'Esecutivo, poi, non ha considerato l'effetto di retroazione sul Pil delle misure di contenimento dei saldi indicate per il 2013. Pertanto, gli obiettivi indicati potrebbero essere scarsamente realizzabili. Da questo punto di vista, le proposte della sua parte politica - analoghe alle soluzioni adottate in Germania e negli Stati Uniti - sono quelle di procedere ad analisi microeconomiche di valutazione della spesa, adottare il bilancio a base zero per valutare i risultati, adottare regole di ripartizione della spesa secondo il metodo *top down*, ridisegnare la pubblica amministrazione e la presenza dello Stato nell'economia e nella società. A ciò si aggiunga anche la preferenza per un intervento sul patrimonio pubblico attraverso la valorizzazione e la dismissione di cespiti pubblici con una cooperazione e convergenza di obiettivi tra Stato centrale e autonomie locali. L'assegnazione del patrimonio dovrebbe essere devoluta ad una Società che possa emettere obbligazioni garantite dal patrimonio stesso. Le risorse così ricavate dovrebbero andare a riduzione del debito.

Per quanto concerne la crescita, rileva come il caso italiano sia particolarmente negativo perché, negli ultimi 15 anni, il tasso di attività è stato basso e le misure contenute nel Programma nazionale delle riforme non appaiono idonee a determinare un cambiamento significativo. Dopo la corsa all'euro, la politica italiana avrebbe dovuto portare il Paese ad essere più competitivo, senza sprecare tempo prezioso. Il Paese ha perduto la produttività totale dei fattori e non sembra ancora orientato verso un cammino di crescita. D'altro canto, avrebbe forti potenzialità derivanti da famiglie poco indebitate, un forte tessuto produttivo manifatturiero, un patrimonio storico e culturale di grande rilevanza che continua a consentire ai territori di essere ancora protagonisti durante l'era della globalizzazione. Il Programma nazionale delle riforme contiene buone soluzioni ai problemi, ma manca di una visione complessiva. Manca quella strategia di cambiamento realizzabile con qualche riforma e con una coerente azione amministrativa. Eppure il Paese è riuscito nel tempo a dimostrare un'azione riformatrice dei diversi governi nel campo pensionistico e nella ristrutturazione del sistema bancario. Ciò dimostra che le riforme pagano.

Cita poi le analisi di sensitività del debito all'andamento demografico, rilevando come dalle simulazioni presentate nel Documento risulti che in Italia, nel 2060, sarà necessaria una forte presenza di immigrati per mantenere stabile e sostenibile il debito stesso. Da questo punto di vista il Documento di economia e finanza non si prefigge alcuna programmazione. Il Partito Democratico ritiene invece opportuno concedere i visti attraverso procedure più semplificate e più selettive, volte a favorire - in un contesto di programmazione dei flussi più consistente - l'accoglienza delle figure professionali più elevate, senza rinunciare alla lotta all'immigrazione clandestina. La mancanza di una visione programmatoria è ancora più sentita nel campo dell'istruzione, anche in vista di una maggiore integrazione.

Un altro tema su cui occorre intervenire è l'aumento della partecipazione al lavoro. In Italia il problema riguarda soprattutto i giovani e le donne ed è fortemente concentrato nel meridione. Anche in un contesto di estensione della precarietà, il vero problema del Paese è rappresentato dalle partite Iva, molte delle quali nascondono lavoro dipendente e i numerosi giovani che non studiano e non lavorano. Rispetto a questo tipico fenomeno italiano, occorre concentrare priorità politiche sul lato della formazione. Per le donne occorre invece uscire dalla retorica e prevedere aliquote IRE differenziate, anche al fine di combattere la povertà.

Sul tema del Mezzogiorno, fa presente che l'economia illegale rappresenta un forte elemento di distorsione. Un regime fiscale privilegiato può essere una soluzione, purché avvenga in un contesto di diffusa legalità. Vantaggi economici per il Mezzogiorno sono compatibili con un'impostazione federale, purché si tratti di incentivi automatici che eludano l'intermediazione politica e vengano riconosciuti ai fattori più produttivi.

Il tema della fiscalità viene trattato in più parti nel documento senza tuttavia spiegare quali siano le misure concrete. Il vincolo è quello di mantenere invariata la pressione fiscale e tale obiettivo si

discosta significativamente dagli obiettivi elettorali del centrodestra. Per il Partito Democratico occorre eliminare la distorsione della tassazione, equiparando l'aliquota sul capitale e sulle rendite alla prima aliquota IRES. In questo quadro occorre però fare chiarezza su quale sarà il fisco in Italia nel 2020. È giunto il momento di dare delle risposte al fine di garantire certezza agli operatori economici, migliorando l'accessibilità degli investimenti esteri in Italia per la ripresa della crescita economica nel medio e lungo termine.

Il senatore GIARETTA (*PD*) giudica positivamente che il ministro Tremonti abbia fatto della stabilità del bilancio e del rispetto delle regole del semestre europeo una bandiera della politica economica del Governo. Ritiene, tuttavia, che per lavorare sul futuro del Paese, come indicato anche dal professor Mario Monti nella sua audizione sul Documento in titolo, richieda una coerenza di azione e di linguaggio che ancora non si registra. Infatti, mentre nei circoli intellettuali si fa dell'europesismo una bandiera, nel Paese e nella piazza si parla con un linguaggio del tutto opposto. Ritiene, inoltre, che i conti in ordine siano una grande risorsa, ma appare necessario interrogarsi se con una crescita così bassa essi siano davvero in buono stato. In relazione alle azioni proposte dal Governo, ciò che in primo luogo appare non accettabile è una pressione fiscale così elevata e strutturata in modo tanto iniquo, tale da colpire solo i redditi da lavoro dipendente e da pensione: in questo ambito occorre equità e la forza di far pagare le tasse alle grandi rendite e alla vasta area della evasione fiscale e, se tutto ciò non può essere fatto in un giorno, appare tuttavia necessario cominciare ad operare in questa direzione. Inaccettabile è anche la forte riduzione degli investimenti pubblici, la cui percentuale è la più bassa dal 1947. Una riduzione tanto forte è molto difficile da reggere per il sistema Paese e rischia di mettere in pericolo anche la manutenzione dell'esistente. Infine, appare molto ambiziosa e difficilmente raggiungibile una riduzione della spesa primaria di quattro punti dal 2012 al 2014, per una cifra di circa 40 miliardi di euro, se non si riesce ad incidere sulla spesa prodotta dalla legislazione vigente. Il raggiungimento di tutti questi obiettivi è la vera sfida che il Governo dovrebbe porre in campo in un quadro recessivo come quello attuale. La crescita italiana stenta infatti a riprendere e la perdita di competitività del Paese è di circa 10 punti negli ultimi dieci anni a fronte di paesi europei, come la Germania, che in questo periodo ne hanno guadagnati circa 15. L'Italia, peraltro, non sembra neanche capace di inserirsi positivamente nella ripresa mondiale e, pur consapevole la sua parte politica che non sia più possibile un intervento dello Stato in economia secondo i vecchi schemi, tuttavia, per il Governo, non è nemmeno possibile rimanere immobile nella speranza che la ripresa possa riattivarsi da sola e con essa il Paese. Il giudizio sulle azioni annunciate dal Governo si giudicherà all'atto della presentazione di concreti provvedimenti, ma il luogo giusto in cui tracciare le linee della ripresa sarebbe stato senza dubbio il Piano nazionale degli investimenti nel quale, invece, non è dato intravedere nessuna azione positiva. Ritiene, infatti, che il Governo dovrebbe avere un'ambizione maggiore rispetto alle previsioni di crescita dello 0,1 per cento per gli anni a venire. Inoltre, in settori che potrebbero comportare una ripresa degli investimenti non è dato intravedere nessun piano concreto e ciò vale, in particolare, per il settore dell'energia. In questo campo, infatti, al momento si è registrato soltanto un ritorno indietro dal nucleare, mentre tutte le altre azioni positive già in cantiere sono solo il frutto dell'eredità del precedente Governo. Il rischio è che alla fine del periodo considerato dal Piano delle riforme l'Italia si collochi all'ultimo posto dei paesi dell'euro in tutti i settori, dall'energia alla ricerca. Si chiede, pertanto, se ci sia un disegno possibile, all'interno di un quadro di priorità, per affrontare l'attuale situazione. A questo riguardo ritiene, al contrario del Ministro dell'economia, che il Paese non si possa salvare da solo, che il contributo del Governo sia indispensabile e che senza di esso l'Esecutivo tradirebbe le ragioni per le quali governa il Paese.

Il senatore PICHETTO FRATIN (*PdL*) giudica positivamente il Documento di economia e finanza che correttamente pone in luce tutti gli elementi oggettivi in cui il Governo si trova ad operare e le possibili azioni che esso può intraprendere, sia in relazione alla crisi internazionale sia alle richieste dell'Europa e del semestre europeo. Si sofferma, quindi, sulla situazione del debito pubblico italiano, non così drammatica come quella descritta da più parti, e ricorda come il Ministro dell'economia abbia sottolineato la velocità duale di crescita che si registra nel Paese. Il Documento in esame indica le strade da seguire e ricorda anche le azioni già intraprese per mettere in sicurezza la finanza pubblica con il decreto-legge n. 78 del 2010. In relazione alle richiamate proiezioni sulla crescita, sottolinea poi come l'interdipendenza dei fenomeni economici globali non possa non essere considerata come elemento necessario per valutazioni prudenti. Al riguardo, non si può pensare che la crisi nucleare giapponese al pari dell'inflazione indiana e cinese e della grande quantità di moneta immessa dagli Stati Uniti in circolazione per il salvataggio delle banche, non possa non avere effetti sui paesi aderenti all'area dell'euro. Non vi è dubbio, infatti, che gli scenari fino al 2014 non potranno non risentire di tutti questi elementi, come di quelli più interni all'area stessa, quali ad esempio la ristrutturazione del debito greco, che non potrà non avere effetti diretti

e cospicui anche sul bilancio italiano. Per tutte queste ragioni, il Documento, in relazione agli aspetti della crescita, non poteva che fare previsioni prudenziali. Inoltre, il Piano nazionale delle riforme indica la strada che il Governo intende percorrere per risalire la china della crisi a partire dal pareggio del bilancio. D'altra parte molti interventi sono stati già fatti - quelli sulle pensioni, sul settore della scuola e dell'università, sul federalismo fiscale - e tutto ciò non potrà che dare, nel futuro prossimo, i suoi frutti positivi. In relazione, invece, alla questione fiscale richiamata nei precedenti interventi, non vi è dubbio che si debba riflettere su una nuova composizione del sistema delle tasse e valutare laicamente la questione della progressività di talune imposte in un mondo globalizzato che ha fatto invecchiare le categorie logiche di questo settore. In relazione alla ripresa, il Governo ha poi indicato azioni che saranno presto messe in campo, come la riduzione e la semplificazione dei controlli inutili o dannosi sulle imprese, la velocizzazione degli investimenti, il credito d'imposta al 90 per cento sugli investimenti nel settore della ricerca, che avranno il positivo effetto di premiare soltanto le università migliori. Nell'esprimere apprezzamento, dunque, per l'azione dell'Esecutivo, ritiene che fino al 2014 ci sia il tempo necessario a porre in essere la politica fin qui annunciata ed auspica che la maggioranza di governo sia capace di resistere alle pressioni corporative che potrebbero frenarne l'azione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13.

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 27 APRILE 2011

518ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

AZZOLLINI

indi del Vice Presidente

Massimo GARAVAGLIA

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

La seduta inizia alle ore 15,05.

AFFARE ASSEGNATO

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende il dibattito sospeso nell'odierna seduta antimeridiana.

Il senatore AGOSTINI (*PD*) sottolinea come sarebbe importante, nell'esame in Assemblea, sottolineare l'importanza di questo primo Documento di economia e finanza che si inserisce nelle nuove regole del semestre europeo, sia per la peculiarità di tale procedura, sia per la prima forma di coordinamento delle politiche economiche dei paesi aderenti all'Unione. La crisi economica del 2008 ha fatto cadere i vecchi paradigmi interpretativi e ciò è accaduto anche nel confronto tra le forze politiche che nel passato si è caratterizzato per un centrosinistra rigoroso nelle regole contabili ed economiche ed in una destra che ha annunciato, ma mai attuato, la riduzione della pressione fiscale. Tale schema non ha più alcun senso considerato che la pressione fiscale è rimasta immutata tanto quando ha governato il centrodestra tanto quando ha governato il centrosinistra. La chiave di soluzione della crisi prospettata dal ministro Tremonti nell'ultima audizione, ovvero crescita senza *deficit*, potrebbe essere un dato su cui tutte le forze possono convergere. L'obiettivo della crescita rappresenta infatti la vera sfida che ogni Esecutivo si troverà di fronte. A questo riguardo, ricorda infatti che nel 2014, con l'attuale tasso di crescita, il PIL tornerà ad essere quello del 2007. Le possibilità di una crescita del sistema Italia devono pertanto partire da un nuovo ragionamento sulla collocazione internazionale del Paese: l'economia e le imprese italiane devono puntare all'internazionalizzazione. Se non si comincia a ragionare in questi termini gli spazi per la crescita non ci saranno. A questo riguardo, la Germania rappresenta un esempio virtuoso. Il sistema tedesco ha infatti dato una risposta all'interrogativo sulla provenienza della domanda mondiale. La Germania ha saputo intercettare e rispondere a questo interrogativo. L'altra grande sfida è sul come liberare le risorse per lo sviluppo. Poiché il prelievo fiscale, nell'azione di Governo, è previsto come un dato costante, ci si deve dedicare alla ricomposizione della spesa e dell'entrata, senza focalizzare l'attenzione soltanto sui saldi. Deve quindi essere fatta una valutazione di merito su ogni singolo provvedimento partendo, per esempio, dalla ricomposizione della spesa sociale. Questa grandezza deve essere aumentata in quanto sotto alla media europea e dovrà essere armonizzata attraverso la soppressione di taluni livelli della pubblica amministrazione che consentiranno di liberare risorse. Analogo ragionamento dovrà essere fatto in relazione alle entrate. In questo settore occorre una più equa redistribuzione del reddito. Ritiene, pertanto, che la patrimoniale sia un tema su cui maggioranza ed opposizione dovranno confrontarsi in quanto una tassazione dei patrimoni è presente, in diversa misura, in tutti i sistemi liberaldemocratici. L'altro problema è quello di porre fine all'impoverimento della classe media che ha perso, in dieci anni, moltissimo del suo potere d'acquisto. L'ulteriore questione su cui non è più possibile rinviare una riflessione è quella del credito alle imprese e il problema del *credit crunch*, bisogna cioè fare di più di quello che il Governo, peraltro, ha fatto fin qui.

Vi sono, infine, due temi ulteriori su cui le forze politiche hanno il dovere di confrontarsi affinché il Paese torni a competere nell'economia mondiale, ovvero quello della patrimonializzazione delle banche, al fine di alleviare la situazione delle imprese e tornare a parlare dell'utilizzo del patrimonio pubblico in rapporto al risparmio privato. Ritiene, infine, che il Governo dovrebbe far presente in sede europea la preoccupazione che politiche di rigore attuate contemporaneamente in tutti i Paesi dell'area dell'euro possano avere un effetto recessivo dal quale l'Europa stessa abbia poi difficoltà

ad uscire. Auspica, da ultimo, l'approvazione di un unico atto di indirizzo sul DEF da parte delle forze di opposizione.

Il senatore MASCITELLI (*IdV*) ritiene che per un serio ingresso nelle procedure del semestre europeo sia necessario, anzitutto, un atto di onestà intellettuale per superare la litanìa del Governo sui conti pubblici dell'Italia che non sarebbero peggiori di quelli degli altri Paesi dell'area euro. In realtà, anche se con la crisi internazionale non si sono verificati fallimenti della banche come in altri paesi, è tuttavia un dato assodato che saranno necessari altri sette anni per tornare ad uno stato dell'economia precedente alla crisi, con l'aggravio di un'inflazione che ha cominciato a risalire a causa del forte aumento del prezzo dei beni energetici ed alimentari, situazione che colpisce le fasce più deboli della popolazione. Questo è il quadro di premessa su cui il Parlamento esamina il primo Documento di economia e finanza. Rispetto all'atto presentato dal Governo, ritiene che l'Europa non chiederà immediatamente un aggiustamento delle politiche in esso prefigurate, data la situazione di alcuni Paesi dell'Unione. Appare perciò credibile la previsione del ministro Tremonti sul fatto che sarà necessaria nell'immediato soltanto un'opera di manutenzione ordinaria dei conti pubblici. Fa tuttavia presente che la verifica europea del 2015 sarà effettuata sul triennio precedente e che le direttive impartite dal Consiglio Europeo sulla strutturazione del DEF non riguardano soltanto la stabilità dei conti pubblici, ma anche le politiche di crescita e ciò sarà uno dei dati su cui si fonderà il giudizio sui tendenziali per il rientro dal debito al 60 per cento sul PIL. Inoltre, i dati pur prudenziali inseriti nel Documento non collimano con quelli forniti dall'ISTAT che registrano un aumento della spesa corrente, una contrazione degli investimenti e delle entrate. Non convincono, pertanto, le azioni prefigurate dal Governo proprio in relazione alle misure necessarie al rientro del debito pubblico. Peraltro, le misure di contenimento della spesa sin qui effettuate non potranno essere protratte all'infinito e anche le misure prefigurate per ripristinare un avanzo primario di 3 punti lasciano molto perplessi sulla loro effettiva attuazione. In relazione, poi, al Programma nazionale delle riforme, il Governo stima che esso avrà un impatto sulla crescita dello 0,2 per cento, ma anche a questo riguardo le misure in esso proposte non convincono. Appare poco efficace il sostegno alle imprese tramite la sola deregolazione dei controlli, così come poco convincente sembra il neo-interventismo statale nell'economia attraverso la Cassa depositi e prestiti. Tutto il Documento sembra insufficiente rispetto agli obiettivi che l'Europa pone: non una politica industriale degna di questo nome, non un piano sull'energia, non politiche innovative, ma la ripetizione di riforme già fatte, come quella del federalismo fiscale o dell'università, che cominceranno a dare i loro frutti solo dopo il 2014, mentre l'Europa chiederà conto e ragione proprio per il periodo precedente. Esprime, in conclusione, un giudizio negativo sul DEF e auspica che esso sia modificato con l'inserimento di obiettivi concreti, priorità e tempi certi di attuazione delle riforme, che sono gli elementi di credibilità che l'Europa si attende dall'Italia.

Il senatore MERCATALI (*PD*) fa presente che l'Italia è il Paese che cresce meno in Europa da almeno 15 anni. Molte aziende italiane sono in difficoltà e, sebbene la crisi economica abbia reso più competitivo il mercato, nel 2011 le conseguenze per l'economia italiana non sono significative. Ritiene pertanto che la priorità nazionale sia rappresentata dalla crescita. Il Governo, da parte sua, non attua la riforma fiscale, si limita alle riforme "a costo zero" senza avere l'autorevolezza per renderne concreti gli effetti. Occorrerebbero iniezioni di spesa pubblica ma, stante la situazione della finanza pubblica in Italia, bisogna individuare soluzioni alternative. Anche il piano casa del Governo è fallito per i vincoli decisionali derivanti dalla competenza di diversi livelli di governo. Rispetto a questo quadro critico, ritiene che le soluzioni prioritarie debbano riguardare il settore dei trasporti, il costo dell'energia, le liberalizzazioni e la promozione del turismo. Per quanto concerne il settore dei trasporti, l'Italia vede ridursi il traffico di merci sul territorio nazionale in un contesto di crescita degli scambi commerciali a livello mondiale. Le strutture portuali sono inadeguate alle esigenze del mercato e non vi sono risorse sufficienti per finanziare investimenti infrastrutturali nel settore. Un intervento sull'IVA per ridurre il carico fiscale sugli investimenti potrebbe determinare effetti positivi. Per quanto concerne il costo dell'energia, rileva l'assenza di una strategia del Governo e lamenta interventi asistemati. Occorre liberalizzare il settore del gas, riforma che non costa molto, e che potrebbe portare competitività alle imprese. Anche le liberalizzazioni - elementi assenti nei dibattiti di politica economica - pesano sulla competitività del sistema. Nel settore del turismo ritiene opportuno sostenere la creazione di consorzi, investire nelle infrastrutture telematiche per mettere in moto uno sfruttamento migliore delle potenzialità del Paese. In assenza di tali interventi, l'Italia farà fatica a crescere e verrà messa in discussione la coesione sociale.

Il senatore TANCREDI (*PdL*) ricorda come il Governo e il Parlamento abbiano raccolto la sfida dell'attuazione del nuovo semestre europeo prima degli altri paesi, abbracciando una logica di rigore in cui l'Italia ha un ruolo di protagonista. Rivendica l'azione positiva del Governo e la bontà della strategia seguita dal ministro Tremonti che ha consentito di raggiungere obiettivi importanti e risultati incontestabili. Il problema della crescita non dipende dall'azione del Governo ma da fattori

strutturali ben noti. Non condivide chi invoca minor rigore dei conti per raggiungere migliori risultati sulla crescita. Il piano di risanamento dei conti pubblici contenuto nel Documento porterà il *deficit* sotto la soglia del 3 per cento garantendo la tenuta della finanza pubblica in modo più efficace rispetto ad altri *partners* europei. Per quanto riguarda poi il Programma nazionale delle riforme, sottolinea lo sforzo fatto dal Governo per quantificare al meglio gli obiettivi e rendere più efficace la programmazione. Rispetto alle critiche rivolte al Documento per l'assenza di una ricetta vincente per lo sviluppo sottolinea che l'unica strada è quella di eliminare i cosiddetti "colli di bottiglia". Il dilemma della crescita senza *deficit* non ha soluzioni di facile portata. Condivide ovviamente l'obiettivo di dare risposta alle aspettative occupazionali dei giovani e delle donne. In tema di politiche energetiche, talune critiche si sono concentrate sulla scarsa analisi della situazione attuale. A tal riguardo, fa presente che le politiche di contenimento energetico hanno effetti marginali poco significativi e l'energia da fonti rinnovabili può svolgere un compito complementare ma non certo alternativo alla produzione di energia da carbon fossile o da idrocarburi. Da qui le *performance* deludenti denunciate durante il dibattito. Ritiene pertanto di non poter condividere le critiche sollevate sulle scelte attuate dalla maggioranza e dal Governo.

Il presidente AZZOLLINI dichiara chiusa la discussione generale.

Il relatore Massimo GARAVAGLIA (*LNP*) rinuncia alla replica.

Il sottosegretario GIORGETTI, intervenendo in replica, ringrazia gli intervenuti per l'alto profilo del dibattito. Ritiene che l'analisi del Documento di economia e finanza si sia caratterizzata per una inusuale profondità di analisi e di confronto. Deposita quindi agli atti della Commissione alcune precisazioni in risposta al *dossier* del Servizio del bilancio.

Fa presente poi che il Documento di economia e finanza è frutto di un lavoro collegiale dell'Esecutivo nel tentativo di raggiungere la migliore sintesi possibile. Il Documento si è caratterizzato per un salto di qualità attestando il ruolo primario dell'Italia nel superare il periodo di congiuntura economica degli ultimi anni. Ritiene poi che sulle soluzioni da adottare si sia registrata una sostanziale convergenza di vedute. La sfida è di acquisire una capacità di selezionare i tempi e gli strumenti per riprendere il cammino di crescita. Occorre individuare spazi di manovra per avere margini maggiori di scelta e per questo occorre perseguire una migliore qualità della spesa, una migliore selezione di interventi tra diversi livelli di governo e, se necessario, introdurre le modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica. In questo contesto il federalismo rappresenta una sfida a migliorare la qualità della spesa e a consentire gli enti locali di individuare spazi di manovra sufficienti per liberare risorse idonee a attuare le politiche pubbliche. In merito ai chiarimenti richiesti sui contenuti della preannunciata riforma fiscale, dichiara che il confronto è in corso sia per individuare gli strumenti, sia per deciderne le dimensioni. Sul tema dell'immigrazione, ritiene che occorra fornire risposte complesse e bisognose di continue verifiche. Occorre maggior coordinamento e la garanzia per la sicurezza dei cittadini. Ritiene che su questo tema si possa svolgere un confronto concreto nella consapevolezza che le diverse forze politiche hanno visioni diverse che possono tuttavia dare un contributo costruttivo ad una riflessione comune.

Sul tema del Mezzogiorno le scelte del Governo hanno puntato a migliorare la qualità e la più efficiente allocazione delle risorse. Ritiene tuttavia che il problema debba essere affrontato alla dimensione europea attraverso una rivisitazione degli strumenti attuali per le aree obiettivo, nella consapevolezza di un quadro complessivo in cui le risorse per l'Italia potrebbero diminuire. Per quanto concerne poi le fondazioni bancarie, le riforme passate sono state mirate a conseguire l'obiettivo di far uscire la politica dal sistema del credito. Attualmente, il settore è in ricerca di nuovi equilibri e sinergie tra Istituti di credito, fondazioni e imprese. Non ritiene l'intervento normativo l'unico strumento necessario per indirizzare le dinamiche del mercato, tuttavia occorre garantire una maggiore patrimonializzazione delle banche. Sul tema dell'energia il Governo deve ancora confrontarsi sulle opzioni possibili valutando se mantenere l'attuale sistema di incentivi o concentrare le agevolazioni sulle energie rinnovabili. Riconosce poi la necessità di investimenti infrastrutturali anche nel settore dei porti. Per la tenuta dello sviluppo occorrono anche però politiche commerciali adeguate. Conclude rilevando che esiste uno spazio concreto per un confronto tra gli schieramenti al fine di individuare scelte coerenti. Nello scenario internazionale, occorre puntare sul rientro dal debito. La sfida è realizzabile e il confronto parlamentare su questi temi è molto significativo.

In dichiarazione di voto contrario, interviene il senatore LEGNINI (*PD*) dichiarando di apprezzare lo sforzo del Governo di individuare spazi per un confronto concreto. Auspica che alle intenzioni seguano i fatti. D'altro canto, la scelta del Partito democratico è quella di individuare una opzione alternativa inquadrata comunque in un contesto di stabilità finanziaria. Il Governo sceglie la stabilità e poi la crescita. La sua parte politica, senza ricorrere a maggior *deficit*, ritiene che la crescita sia il presupposto essenziale per sostenere la ripresa e garantire il consolidamento fiscale. Occorre ridurre la spesa corrente e fare più investimenti; occorre agire subito sulla leva fiscale

spostando il carico dai redditi che creano maggior crescita. Si tratta di un problema reale giacché l'impatto delle riforme sul PIL è compensato dalla retroazione della manovra del 2013 sul prodotto interno lordo. Non ci sono soluzioni per il Mezzogiorno, per gli investimenti pubblici, per il *bonus* sulla ricerca. Il rischio è che il resto della legislatura trascorrerà senza interventi coraggiosi. Nel 2013 e nel 2014 occorrerà effettuare una correzione significativa dei conti pubblici ad esito della prossima competizione elettorale. Sussiste il fondato timore che una strategia del genere richieda sacrifici forti per i cittadini.

Il senatore VACCARI (*LNP*) interviene in dichiarazione di voto favorevole rilevando che il Governo sta portando avanti un'azione riformatrice anche in presenza di eventi imprevisti quali emergenze, crisi politiche internazionali e conflitti.

Il senatore PICHETTO FRATIN (*PdL*) preannuncia il voto favorevole del proprio Gruppo.

Il senatore MORANDO (*PD*) interviene incidentalmente per segnalare l'esigenza che il Governo fornisca la composizione della manovra prevista per il 2013 tra i diversi sottosettori delle pubbliche amministrazioni, in ottemperanza a quanto espressamente richiesto dalla legge di contabilità e finanza pubblica.

Il sottosegretario GIORGETTI si impegna, a nome del Governo, a fornire i suddetti chiarimenti per l'esame del Documento in Assemblea.

Previa verifica del prescritto numero di senatori, la Commissione conferisce mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea sul Documento di economia e finanza autorizzandolo, al contempo, a chiedere al Presidente del Senato di poter svolgere la relazione orale.

Il senatore MERCATALI (*PD*) preannuncia che il senatore Morando sarà relatore di minoranza del Partito democratico per l'esame in Assemblea.

La seduta termina alle ore 17,30.