

BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 16 APRILE 2014
209ª Seduta (2ª pomeridiana)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

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

La seduta inizia alle ore 19.

AFFARI ASSEGNATI

(Doc. LVII, n. 2) Documento di economia e finanza 2014 e connessi allegati
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende la discussione generale, sospesa nella seduta antimeridiana.

Il senatore FRAVEZZI (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE), nell'associarsi alle considerazioni svolte dal relatore Luigi Marino, rileva la necessità di calibrare con attenzione anche i possibili risvolti recessivi della *spending review*, ferma restando la bontà di ogni intervento teso a contrastare le spese improduttive e le sacche di privilegio.

Alla luce della sua esperienza di amministratore in un territorio, quale la provincia di Trento, al confine con la *Mitteleuropa*, evidenzia, poi, l'urgenza di ridiscutere i parametri europei, per prevenire l'indebolimento della coesione sociale, che appare minata anche nei Paesi a elevato benessere.

Pur nella consapevolezza di come alcune riforme strutturali, in tema, per esempio, di mercato del lavoro e di sistema fiscale, siano propedeutiche ad incrementare la domanda aggregata e a rilanciare l'economia, è indispensabile coniugare tali riforme con la tutela della coesione sociale, chiedendo al Governo l'avvio di una discussione, a livello europeo, per prevenire un disfacimento del nostro modello di sviluppo, con la conseguente visione negativa per il futuro e sulla difficoltà, per le giovani generazioni, di costruirsi un progetto di vita.

Il senatore URAS (Misto-SEL) ritiene che la situazione economica del nostro paese sia paragonabile a quella di un malato grave, che necessita di una terapia complessiva formata da più farmaci.

Nel Documento di economia e finanza è presente un primo approccio ai problemi del Paese, ma manca un disegno organico complessivo e, pertanto, il Gruppo di Sinistra, ecologia e libertà non può che esprimere una valutazione negativa, rafforzata, peraltro, dalla constatazione che le stime sull'andamento dell'economia continuano ad essere ottimistiche rispetto al dato reale. Tale sfasatura è probabilmente imputabile al tentativo di condizionare la formulazione dei successivi provvedimenti, al fine di carpire il consenso elettorale, ma anche alla mancanza di una visione complessiva del bene comune.

Altresi, stigmatizza l'assenza di una politica del lavoro volta a fidelizzare i dipendenti nel rapporto con le imprese, nonché la mancanza, nel processo di *spending review*, di un serio tentativo di migliorare l'operato della pubblica amministrazione e di rivedere i costi connessi ai servizi sociali, anche in un'ottica di miglioramento della qualità delle prestazioni erogate.

Il senatore [MARTELLI](#) (M5S) chiede alla Presidenza che, nelle future occasioni, ci si attivi con il Governo affinché il Documento di economia e finanza venga trasmesso in un formato pdf modificabile e convertibile in *word*.

Il PRESIDENTE, nel fornire rassicurazioni in tal senso, sospende la seduta, stante l'impossibilità del rappresentante del Governo di essere presente prima delle ore 20.

La seduta, sospesa alle ore 19,25, riprende alle ore 20,25.

Il senatore [MANDELLI](#) (FI-PdL XVII) evidenzia come i dati macroeconomici desumibili dal DEF appaiano comunque preoccupanti e che sussistano elementi di criticità tra cui la detrazione IRPEF per i redditi medio-bassi di lavoro dipendente, che sembra presentare un problema evidente di copertura. In generale, appaiono eccessivamente ottimistiche le stime sull'andamento dell'economia, mentre un ulteriore aspetto che lascia perplessi concerne la rivalutazione delle quote della Banca d'Italia e il connesso aumento dell'imposizione tributaria su tale operazione. Da ultimo, ribadisce la necessità ineludibile di rivedere i parametri europei, superando gli assurdi paletti della politica di *austerità*.

La senatrice [BONFRISCO](#) (FI-PdL XVII) sottolinea come le testimonianze raccolte nel ciclo di audizioni svolto congiuntamente con l'altro ramo del Parlamento abbiano rafforzato il quadro drammatico della situazione economico-finanziaria del nostro Paese, smentendo le previsioni ottimistiche elaborate nei mesi scorsi sia dal governo Monti che dal governo Letta. Infatti, sia l'andamento del prodotto interno lordo sia l'evoluzione del rapporto *deficit*/PIL e debito/PIL offrono un affresco estremamente problematico, il cui elemento principale è rappresentato dall'incapacità per il Paese di avviare una politica di crescita: quest'anno il prodotto interno lordo dovrebbe crescere soltanto dello 0,6 per cento e inoltre la crescita dell'1,2 per cento programmata per il 2015 risulta ottimistica rispetto alle previsioni delle Istituzioni europee. Altresì, il saldo strutturale di bilancio previsto per quest'anno dovrebbe risultare pari a - 0,6 per cento in rapporto al PIL, ossia ad un livello peggiore rispetto ai requisiti del Patto di stabilità e crescita. Si sofferma, quindi, analiticamente sulla disciplina contenuta nell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 riguardante la procedura di autorizzazione per consentire al Governo lo scostamento temporaneo dall'obiettivo di medio termine corrispondente, nel caso italiano, all'equilibrio strutturale di bilancio. Al riguardo, evidenzia come la Commissione europea dovrebbe essere non soltanto informata, ma anche "sentita" e, quindi, coinvolta nel percorso decisionale, sia pure ad un livello consultivo: pertanto, essendo mancato tale passaggio formale, sono assenti i presupposti procedurali per poter prendere in esame la comunicazione del Governo sullo scostamento dall'obiettivo di medio termine. Fa, quindi, presente che il proprio Gruppo ha inviato una formale missiva al Presidente della Repubblica, in cui vengono ripercorse le criticità strutturali connesse all'impostazione del DEF, le lacune contenute nelle previsioni sull'andamento economico-finanziario e, conseguentemente, le potenziali incongruenze nella copertura dei preannunciati provvedimenti di attuazione del programma nazionale di riforma. In conclusione, invita la Commissione a porre massima attenzione sulle stime del Governo e sulla tenuta dei conti della finanza pubblica.

Il senatore [MILO](#) (GAL) ritiene che la decisione del gruppo di Forza Italia di inviare una lettera al Presidente della Repubblica sia sostanzialmente priva di concreta efficacia, considerato, peraltro, il sostanziale fallimento della politica economica e di bilancio perseguita tra il 2011 e il 2013 dai governi Monti e Letta e testimoniata, oggi, dalla decisione del governo Renzi di differire il termine di raggiungimento dell'equilibrio strutturale di bilancio. Peraltro, è pur vero che tale differimento risulta motivato dall'intento di ottenere uno spazio temporale adeguato per l'attuazione delle riforme strutturali, tuttavia, se le riforme strutturali si esauriscono nella decantata riorganizzazione delle province, l'effetto appare paradossale. Come, poi, segnalato dallo stesso relatore, l'inserimento delle società pubbliche nel perimetro del conto economico consolidato rischia di determinare un notevole incremento del debito pubblico, posto che tali società registrano un debito di circa 40 miliardi di euro. In conclusione, rappresenta la

necessità di rivedere le valutazioni contenute nel DEF, sulla base di previsioni economiche più aderenti alla realtà dei fatti.

Il senatore [SANGALLI](#) (PD), nel ribadire l'urgenza di fornire completa soluzione al problema del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, fa presente la necessità di non dimenticare il contesto estremamente drammatico e ai limiti del tracollo finanziario in cui i governi Monti e Letta si sono trovati ad operare: tali Esecutivi hanno dovuto adottare, in una situazione emergenziale, provvedimenti impopolari che, pur con varie lacune, consentono oggi al nuovo Governo di presentare un documento di economia e finanza orientato verso la crescita e lo sviluppo. Nel corso delle audizioni svolte con l'altro ramo del Parlamento, infatti, tutte le associazioni imprenditoriali hanno riposto una qualche speranza nella fattibilità della strategia per il rilancio del Paese contenuta nel DEF.

Tuttavia, il nuovo scenario economico globale, caratterizzato dalla crescita dei paesi emergenti come la Cina e l'India, rende illusorio e velleitario ogni tentativo volto ad un puro e semplice ritorno ai meccanismi produttivi degli ultimi decenni, imperniato sulla centralità dell'impresa manifatturiera, mentre non è rinviabile la necessità di concepire un nuovo modello di sviluppo imperniato sul valore aggiunto dei settori di mercato, anziché sul ricorso alla sola spesa pubblica; però, tale nuovo modello di sviluppo dovrà orientarsi su quei settori, come il turismo, in cui il nostro Paese presenta punti di forza che lo rendono più competitivo rispetto alla concorrenza di altri Paesi. Pertanto, risulta necessario prospettare modelli di crescita che consentano all'Italia di collocarsi nella fascia alta del mercato mondiale, sulla base della qualità dei prodotti e dei servizi offerti, senza concentrarsi esclusivamente sull'aspetto quantitativo, che ci vedrebbe inevitabilmente soccombere.

In merito, poi, agli aspetti di carattere finanziario, va chiarito il carattere strutturale della revisione della spesa, in quanto soltanto una copertura strutturale delle preannunciate riduzioni del cuneo fiscale e contributivo potrà rilanciare in maniera effettiva la domanda aggregata e indurre le persone a ricalibrare le proprie scelte di consumo in un'ottica permanente. Altresì, è necessario ripensare in profondità l'assetto della pubblica amministrazione, vincolando i dirigenti al perseguimento delle politiche decise dal Governo, evitando che la burocrazia rappresenti un ostacolo all'implementazione delle scelte politiche. Sull'annosa questione del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, lamenta l'assenza di dati certi sullo *stock* del debito e rileva che, in questo caso, sarebbe stata davvero opportuna la nomina di un Commissario straordinario preposto alla liquidazione delle posizioni debitorie. In conclusione, auspica che il DEF rappresenti la leva programmatica per un effettivo rinnovamento nelle scelte di politica economica, così da porre concretamente le premesse per il rilancio del Paese.

Il presidente [AZZOLLINI](#) osserva preliminarmente che, per quanto attiene al ricorso alla procedura della cosiddetta "legge rinforzata", con il richiamo all'evento eccezionale costituito dalla grave recessione - per giustificare il momentaneo allontanamento dagli obiettivi programmatici di cui al *Fiscal Compact* - si è in presenza di una decisione discrezionale del Governo, tanto è che il DEF, esplicitamente e correttamente, fa presente che si è ritenuto "opportuno" prendere tale tipo di decisione. Appare meno chiaro, pertanto, che il DEF, contestualmente, presenti un'impostazione parallela, grazie alla quale la decisione di rallentare il raggiungimento degli obiettivi deve trovare una giustificazione di carattere giuridico, per renderla, quindi, legittima attraverso il richiamo all'evento eccezionale e alla relativa procedura. Si tratta, infatti, di un approccio che trova scarso fondamento sia nel testo della Costituzione sia nella stessa legge rinforzata sia nelle recenti modifiche della legge di contabilità ordinaria (in attuazione, peraltro, di una direttiva europea), che impongono alla decisione sui saldi programmatici la coerenza con l'ordinamento europeo e vincolano solo le successive, eventuali, deviazioni alla procedura speciale, in quanto giustificata da un evento eccezionale. D'altra parte, non va dimenticato che le scelte del 2012, a livello sia di legge costituzionale sia di legge cosiddetta "rinforzata", esclusero deliberatamente l'indicazione di obiettivi numerici, proprio per prevedere un vincolo di sola coerenza tra gli obiettivi programmatici interni e l'ordinamento europeo (tenuto anche conto dei numerosi elementi di flessibilità), confinando, così, ad ipotesi del tutto speciali (gli eventi eccezionali così come definiti) il fatto di potersene discostare, salvo piano di rientro.

Lo stesso DEF, peraltro, oltre ad aver descritto giustamente come frutto di una decisione discrezionale il percorso di rallentamento delineato, ne fornisce una veste giuridica, nel momento in cui si fa appello al principio della legge cosiddetta "rinforzata" (articolo 3, comma 4), secondo cui una tale decisione è possibile se si tratta di rilanciare il quadro macroeconomico di medio periodo, con relativi riflessi positivi sulla finanza pubblica. Proprio per salvaguardare, dunque, il cuore della proposta di politica finanziaria del DEF e non disattendere il senso profondo della normativa di recente entrata in vigore (in assoluta coerenza, peraltro, con quella europea), la procedura che si propone di seguire è quella della doppia votazione, di cui una a maggioranza assoluta in riferimento all'apposita relazione contenuta nel DEF (per non disattendere l'invito del Governo, sia pure con le considerazioni svolte) e l'altra, invece, a maggioranza semplice per l'approvazione del Documento nel suo insieme. Rimane, in tal modo, fissato il principio dell'eccezionalità della particolare procedura proposta questo anno dal DEF. Per quanto concerne, poi, i profili di finanza pubblica, auspica che i provvedimenti preannunciati dal Governo per l'attuazione del programma nazionale di riforma contenuti nel DEF abbiano un carattere strutturale e, proprio per consentire la realizzazione di tali riforme, è opportuno disporre lo spostamento del termine di raggiungimento dell'equilibrio strutturale di bilancio.

In merito alle prospettive economiche del Paese, si augura che, sul tema della *spending review*, venga dismesso ogni atteggiamento demagogico ed evidenzia come il problema centrale dell'Italia sia rappresentato non tanto dalla diminuzione più o meno intensa del livello di *deficit* e di debito, quanto, soprattutto, dalla mancata crescita del prodotto interno lordo: a tale riguardo, svolge alcuni esempi pratici tratti da episodi e fenomeni dell'economia reale, in cui l'assenza di un "sistema Paese" capace di fare squadra, unita alla farraginosità burocratica e alla mancanza di certezza normativa, concorrono alla perdita di competitività del Paese e all'impovertimento del tessuto produttivo, con conseguenti fenomeni di delocalizzazione.

In conclusione, auspica che il semestre di presidenza italiana dell'Unione europea venga utilizzato per preparare e attuare i provvedimenti, peraltro privi di oneri finanziari, necessari al rilancio della competitività e alla diffusione di una cultura dell'intrapresa contrapposta alla vischiosità dei controlli e degli appesantimenti burocratici.

Dichiara, quindi, chiusa la discussione generale.

Il relatore [Luigi MARINO](#) (PI), intervenendo in sede di replica, annuncia che, nella relazione che svolgerà in Assemblea, farà propri molti dei rilievi emersi nel corso del dibattito in Commissione, tra i quali quelli del senatore Guerrieri Paleotti sulla validità delle stime economiche del DEF, del senatore Sangalli sulla necessità di concepire un nuovo modello di sviluppo, del presidente Azzollini sull'opportunità di differire il termine di raggiungimento dell'equilibrio strutturale di bilancio, utilizzando il lasso temporale a disposizione per adottare le opportune riforme strutturali.

In merito, poi, alle considerazioni svolte dalla senatrice Bonfrisco, rappresenta come la decisione di posticipare di un anno il raggiungimento dell'obiettivo di medio-termine trovi un'indubbia motivazione dal fatto che il Paese versa in una recessione economica che ha determinato, dal 2007 ad oggi, una perdita di circa dieci punti percentuali di prodotto interno lordo, configurando un indubbio evento eccezionale.

Il sottosegretario LEGNINI, intervenendo in replica, rinvia ai chiarimenti svolti nella precedente seduta pomeridiana dal vice ministro Morando, ribadendo come le ragioni dello scostamento dall'obiettivo di medio-termine siano chiaramente delineate nel DEF e risultino conformi alla procedura indicata dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.

In merito, poi, alle perplessità sollevate sulle coperture finanziarie si dichiara fiducioso del fatto che queste saranno fugate nel momento in cui verranno predisposti i provvedimenti attuativi del Programma nazionale di riforma.

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato il relatore, il Governo e i senatori intervenuti, annuncia che la votazione del mandato al relatore si terrà nella seduta di domani.

Il seguito dell'esame è, dunque, rinviato.

La seduta termina alle ore 22,15.