

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le questioni regionali

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Esame ai sensi dell'articolo 118-*bis*, comma 1, del Regolamento della Camera, del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013. Doc. LVII, n. 1 (Parere alla V Commissione della Camera e alla 5<sup>a</sup> Commissione del Senato) (*Esame e rinvio*) .....

131

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 1° luglio 2008. — Presidenza del presidente Davide CAPARINI.*

##### La seduta comincia alle 14.05.

**Esame ai sensi dell'articolo 118-*bis*, comma 1, del Regolamento della Camera, del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013. Doc. LVII, n. 1.**

(Parere alla V Commissione della Camera e alla 5<sup>a</sup> Commissione del Senato).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Il senatore Maurizio SAIA (PdL), *relatore*, ricorda che il documento di programmazione economico-finanziaria è per prassi finalizzato ad anteporre la decisione sull'equilibrio finanziario rispetto all'approvazione della legge di bilancio e della legge finanziaria e definisce i caratteri della manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Esso si articola in due parti: una prima, di

carattere descrittivo-previsionale, in cui si esaminano e si valutano gli andamenti reali e gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziario ed una seconda, di natura prescrittivo-programmatica, in cui si fissano gli obiettivi macroeconomici (reddito, occupazione) e i saldi di finanza pubblica in termini di competenza e di cassa, individuando le linee guida per la definizione dei bilanci pubblici e della legge finanziaria, nonché dei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio. I regolamenti parlamentari prevedono una speciale procedura per l'esame del documento di programmazione economico-finanziaria che si conclude con l'approvazione da parte delle Assemblee di una risoluzione predisposta dalle Commissioni bilancio acquisiti i pareri delle altre Commissioni.

Ricorda altresì che il documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2013 è stato approvato dal Consiglio dei ministri contestualmente al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, volto a dare attuazione, insieme ad altri provvedimenti, allo stesso documento di programmazione economico-finanziaria e che fissa, all'articolo 1, il livello di indebitamento netto ed il rapporto tra debito pubblico e PIL

(coincidenti con quelli stabiliti nel documento di programmazione economico-finanziaria) da conseguire nel triennio, nonché prevede risparmi di spesa e incrementi di entrata particolarmente significativi. In tal modo, il Governo intende dare tempestiva e piena attuazione agli impegni assunti in Europa dal Governo Prodi e ribaditi da ultimo nella riunione dell'Eurogruppo del 20 aprile 2007 a Berlino. Dalla lettura del documento di programmazione economico-finanziaria emerge come tutte le indicazioni in tema di saldi di finanza pubblica riflettano gli impegni assunti in sede europea.

Fa quindi presente che il documento di programmazione economico-finanziaria reca una manovra triennale di stabilizzazione delle finanze pubbliche basata sull'integrale convergenza tra la parte programmatica e quella attuativa. A tal fine, si intende adottare un pacchetto di provvedimenti legislativi che attuino la manovra con riferimento all'intero triennio e non limitatamente al primo anno come da prassi. Obiettivo fondamentale della manovra è il recupero di risorse finalizzato alla riduzione del *deficit* e del debito pubblico per un ammontare leggermente superiore a quello indicato dalla relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) del marzo scorso. In particolare, nella relazione era previsto un recupero di risorse pari a 25-30 miliardi, importo che si ritiene di incrementare a circa 35 miliardi in seguito alla « *due diligence* » effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato, che ha stimato il *deficit* per il 2008 pari al 2,5 per cento del PIL. L'azione correttiva si concentrerà principalmente sulla riduzione della spesa pubblica, in ragione di una media del 3 per cento del totale (1 per cento annuo), con l'intento di assicurare comunque una diminuzione dello 0,5 per cento annuo del saldo strutturale a partire dal 2009. Non saranno invece varate nuove imposte, con l'eccezione di alcune misure di perequazione tributaria, mentre viene confermato l'obiettivo del contrasto all'evasione fiscale, da perseguire anche attraverso il federalismo fiscale.

Ricorda inoltre che gli obiettivi prioritari fissati dal documento di programmazione economico-finanziaria consistono nella riduzione del costo complessivo dello Stato; nel rendere più efficace l'azione della pubblica amministrazione, ridefinendone gli assetti organizzativi nel quadro di un nuovo piano industriale; nel ridurre il peso burocratico degli adempimenti amministrativi e nel promuovere lo sviluppo del sistema economico rimuovendo i vincoli alla crescita ed attivando interventi a favore del nucleare, della « banda larga », della riforma del processo civile, della liberalizzazione dei servizi pubblici locali, dello sviluppo delle infrastrutture, del piano per la casa e per la ricerca, della concentrazione in un'unica cabina di regia dei fondi europei. Il Documento evidenzia altresì le criticità e i disagi sociali cui occorre porre un argine: dalla sofferenza nella povertà, alla disoccupazione giovanile, all'impovertimento del ceto medio, alla crescente asimmetria tra nord e sud. Il documento di programmazione economico-finanziaria afferma altresì l'esigenza di riformare in senso federale la struttura dello Stato, con l'intento dichiarato, in prospettiva futura, di rendere più trasparente, responsabile ed efficace l'amministrazione pubblica. Nel documento di programmazione economico-finanziaria si stabilisce che la prossima legge finanziaria è anticipata nella sua parte sostanziale da un provvedimento legislativo che affianca il documento di programmazione economico-finanziaria; l'effetto conseguente è che gli impegni assunti dall'Italia in Europa assumono la forma organica di un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica operato principalmente dal lato della riduzione della spesa pubblica e non invece sul versante delle entrate fiscali.

Ricorda quindi che il documento di programmazione economico-finanziaria si sofferma, con notazioni di dettaglio, su specifici obiettivi strategici. La perequazione tributaria è perseguita mediante la rimodulazione della base imponibile specifica di banche ed assicurazioni; l'introduzione di una addizionale all'aliquota

ordinaria del 27,5 per cento che porta l'imposizione complessiva IRES al 33 per cento; l'attivazione a favore dei più disagiati di un « Fondo » destinato ad acquisti di generi alimentari e al pagamento di bollette; l'armonizzazione del regime fiscale delle cooperative; l'incrocio tra i dati previdenziali e fiscali degli immigrati per verificarne la correttezza fiscale; le misure mirate al contrasto dell'evasione fiscale. Il Piano industriale del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione comporta un progetto di riorganizzazione della pubblica amministrazione basato sull'affermazione dei principi di meritocrazia, innovazione e trasparenza, anche tramite una riforma organica dei sistemi di contrattazione collettiva e della disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni al fine di promuovere una politica del merito, di perseguire una strategia che valuti la qualità tanto dell'offerta di servizi pubblici, quanto del personale.

Fa quindi presente che la semplificazione normativa è tesa ad assicurare semplicità ed efficacia dell'azione pubblica, attraverso gli strumenti della abrogazione di leggi obsolete o dagli effetti esauriti, la certezza dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, la soppressione o il riordino di enti pubblici e la semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese. In questo quadro si inseriscono anche gli interventi di semplificazione in materia di lavoro, salute, fisco. L'obiettivo dello sviluppo economico viene perseguito attraverso una serie di iniziative innovative. Tra esse la concentrazione degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate a favore di settori strategici quali le infrastrutture anche energetiche, le reti di telecomunicazione, i servizi di trasporto, la sicurezza, la tutela dell'ambiente, il trattamento dei rifiuti, l'internazionalizzazione delle imprese, la riforma del processo civile, la produzione di energia nucleare, la liberalizzazione dei servizi pubblici locali al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di sta-

bilimento e di libera prestazione dei servizi. Sono previste altresì misure a sostegno dello sviluppo delle reti di comunicazione di nuova generazione al fine di consentire la realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica a banda larga ed al rafforzamento dei distretti, favorendo l'integrazione di piccole e medie imprese ed estendendone i vantaggi di carattere fiscale, finanziario e autorizzatorio, nonché la facoltà di trasformazione delle università in fondazioni a base associativa, i fondi per l'innovazione, il Piano casa, rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, la Banca del Mezzogiorno, con la partecipazione dello Stato, degli enti locali e di altri organismi pubblici, tesa a favorire la crescita delle regioni meridionali.

Ricorda altresì che l'obiettivo strategico del federalismo fiscale contempla l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione mediante un disegno di legge delega collegato alla manovra di finanza pubblica da approvare entro il termine della sessione di bilancio. In particolare, il disegno di legge disciplinerà la perequazione delle risorse finanziarie per i territori con minore capacità fiscale e i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario stabilendo le compartecipazioni di regioni ed enti locali al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio e garantendo autonomia di entrata e di spesa. Il documento di programmazione economico-finanziaria proclama che l'attuazione del federalismo fiscale non deve comportare incrementi della spesa pubblica né insprimenti dell'imposizione fiscale. L'esercizio dell'autonomia tributaria di regioni ed enti locali dovrà assicurare la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso ai servizi offerti sul territorio, sulla base dei principi di trasparenza ed efficienza nelle decisioni di entrata e di spesa, anche al fine di valorizzare il controllo dei cittadini e la responsabilità degli amministratori. In tale quadro saranno, inoltre, fissati i presupposti per l'erogazione da

parte dello Stato di risorse aggiuntive e degli interventi speciali ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Saranno altresì fissati i principi generali concernenti il patrimonio di regioni ed enti locali cui potranno essere trasferite parti del demanio statale. Il documento di programmazione economico-finanziaria preannuncia anche che con apposito disegno di legge delega verrà attuato il « codice delle autonomie » in cui dovranno essere individuate le funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione anche al fine di rendere coerente l'attuale contenuto del testo unico degli enti locali con il nuovo quadro di riferimento in modo da ottenere una effettiva semplificazione dei diversi livelli di governo esistenti ed una significativa riduzione dei costi e delle strutture. Sarà inoltre definita la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione.

Nell'arco della legislatura, il Governo intende sviluppare la propria azione su tre direttrici: crescita, stabilità, coesione sociale. Il documento di programmazione economico-finanziaria evidenzia che l'economia italiana sta attraversando una fase difficile sia dal punto di vista congiunturale che strutturale. La strategia per rilanciare la crescita si baserà su iniziative volte a semplificare la tassazione e gli oneri per le imprese, valorizzare il *Made in Italy*, potenziare la dotazione infrastrutturale del Paese, migliorare la prestazione del mercato del lavoro, innalzare la crescita delle aree sotto-utilizzate, promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, modernizzare la pubblica amministrazione. Sarà varato un piano di liberalizzazioni, di semplificazioni e di privatizzazioni per dare impulso alla crescita economica ed allo sviluppo della società. In tema di politica di bilancio, l'azione del Governo sarà sviluppata in sostanziale coerenza con gli impegni politici e giuridici assunti in sede europea dalla Repubblica italiana. In particolare, è intenzione del Governo rispettare l'obiet-

tivo-vincolo del raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011 assunto dal precedente Governo e ribadito nella riunione dell'«Eurogruppo» tenutasi a Berlino il 20 aprile 2007. L'azione correttiva si concentrerà principalmente sulla spesa pubblica, nella prospettiva di ridurla nella sua parte eccessiva e di ancorarla a regole evolutive più certe, senza intaccare la quota di garanzia sociale. La manovra finanziaria netta si sviluppa secondo un profilo triennale, che per il 2009 ammonta a circa lo 0,6 per cento del PIL per poi incrementarsi nel 2010 a circa 1,1 per cento del PIL e raggiungere nel 2011 circa 1,9 per cento del PIL. Gli obiettivi finanziari, previsti in precedenza, vengono sostanzialmente confermati: l'indebitamento netto viene fissato al 2,5 per cento del PIL nel 2008 e, successivamente, al 2,0 per cento nel 2009, all'1,0 per cento nel 2010 fino a giungere al sostanziale pareggio del saldo nel 2011. L'avanzo primario aumenta progressivamente collocandosi al 5,0 per cento nel 2013. L'aggiustamento strutturale riprende a partire dal 2009, assicurando pienamente la convergenza verso l'obiettivo di medio termine. Il debito pubblico è previsto scendere sotto il 100 per cento del PIL nel 2011, per attestarsi al 90,1 per cento del PIL nel 2013. Dal documento di programmazione economico-finanziaria emerge la considerazione di base che il risanamento della finanza pubblica ed il contestuale processo verso il federalismo fiscale si pongono quali premesse indispensabili per favorire l'affermarsi di una nuova strategia di riforme vasta ed organica.

Il deputato Mario PEPE (PD) ricorda come negli anni passati il documento di programmazione economico-finanziaria fosse più ampio e ricco di contenuti, risultando perciò maggiormente idoneo a favorire un attento esame, da parte del Parlamento, delle linee fondamentali di politica economica del Governo. Rileva inoltre l'assenza, nel documento in esame, di riferimenti al regionalismo, al sistema delle autonomie e, in particolare, all'attuazione dell'articolo 11 della legge costi-

tuzionale n. 3 del 2001, notando come il complesso di tali questioni venga ridotto al problema dell'applicazione del federalismo fiscale. Osserva inoltre come il problema di un'efficace politica in favore delle regioni meridionali sia ridotto all'istituzione della Banca per il Mezzogiorno. Lamenta infine che il documento non faccia riferimento a misure adeguate per contrastare l'emergenza inflazionistica.

Il deputato Lorenzo RIA (PD) ricorda come, in base alle norme contabili vigenti, la risoluzione con la quale le Camere approvano il documento di programmazione economico-finanziaria non rappresenta un atto puramente formale, quanto piuttosto lo strumento per la codeterminazione delle scelte fondamentali di politica economica da parte del Parlamento e del Governo. Per tale ragione, ritiene che la scelta del Governo di rovesciare il normale rapporto tra il documento in esame e la manovra di finanza pubblica, con la conseguenza che sia la seconda - per gran parte contenuta nel decreto-legge n. 112 del 2008 - a determinare i contenuti del primo, determini una grave violazione delle prerogative parlamentari, le quali trovano diretto fondamento nell'articolo 81 della Costituzione. Così facendo, infatti, il Governo impedisce al Parlamento di fissare nella citata risoluzione i contenuti fondamentali della manovra di bilancio. Ritiene inoltre che il documento di programmazione economico-finanziaria delinea una politica economica che non sembra essere all'altezza dei gravi problemi del Paese. In particolare, mancano interventi significativi volti a tutelare il potere d'acquisto dei redditi e tale carenza si riflette nelle previsioni negative in materia di produttività e crescita economica. Sul fronte dei redditi da lavoro dipendente, desta particolare preoccupazione la scelta di fissare all'1,7 per cento l'inflazione programmata per l'anno in corso e all'1,5 per cento quella per gli anni successivi. Con riferimento, quindi, alla manovra correttiva di finanza pubblica, rileva che il documento in esame prospetta un aumento della pressione fiscale a partire

dal 2009, circostanza questa che, a suo avviso, configura una grave inadempienza degli impegni assunti dall'attuale maggioranza nel corso della recente campagna elettorale. Sottolinea altresì i consistenti tagli che colpiranno, tra l'altro, il pubblico impiego e la finanza decentrata, per complessivi 9 miliardi di euro in tre anni, evidenziando, in particolare, la riduzione di 3 miliardi di euro della spesa sanitaria a partire dal 2010. Rileva quindi che il documento contiene solo un accenno all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale. In proposito, dichiara di ritenere condivisibile lo strumento della delega legislativa, considerata anche la complessità tecnica della materia, mentre giudica inopportuna, per la medesima ragione, la scelta di considerare tale delega come collegata alla manovra di finanza pubblica, ciò che, a suo avviso, comporterà tempi di esami eccessivamente brevi. Esprime infine forti riserve sulla scelta di prevedere l'approvazione di tale provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica entro il 31 dicembre 2008, laddove detto termine non è attualmente previsto dalla legge di contabilità. In considerazione di quanto esposto, esprime, conclusivamente, un orientamento contrario sul documento in esame.

Il senatore Gianvittore VACCARI (LNP) esprime apprezzamento per l'impegno forte e preciso che, con il documento di programmazione economico-finanziaria in esame, il Governo ha assunto in materia di federalismo fiscale, sottolineando di non condividere l'equiparazione tra regionalismo e federalismo che le parole del collega Mario Pepe sembravano suggerire.

Il senatore Maurizio SAIA (PdL), *relatore*, pur ritenendo normale che sul documento di programmazione economico-finanziaria i rappresentanti dell'opposizione esprimano giudizi anche fortemente critici, auspica che tali giudizi siano ispirati a una maggiore serenità di giudizio, anche in considerazione del fatto che tale documento rispetta pienamente gli impe-

gni assunti dal precedente Governo in sede europea. Ritiene inoltre che le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008, unitamente a quelle che confluiranno nei provvedimenti cui il Governo sta lavorando, diano già attuazione al documento in esame. Ricorda inoltre che, in tempi molto brevi, il Governo presenterà una proposta organica di attuazione del federalismo fiscale. Esprime infine forte apprezzamento per la scelta di non au-

mentare la pressione fiscale e di procedere alla riduzione della spesa, confermata dal documento di programmazione economico-finanziaria in esame.

Davide CAPARINI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.35.**