

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Documento di economia e finanza 2012. Doc. LVII, n. 5 e Allegati (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	124
ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione)	134
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	133

SEDE CONSULTIVA

Martedì 24 aprile 2012. — Presidenza del presidente Gianfranco CONTE. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Gianfranco Polillo.

La seduta comincia alle 14.

Documento di economia e finanza 2012.

Doc. LVII, n. 5 e Allegati.

(Parere alla V Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Gianfranco CONTE, *presidente*, avverte che, come comunicato nel corso della riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, dello scorso 18 aprile, il parere sul Documento di economia e finanza 2012 dovrà essere espresso dalla Commissione nella giornata odierna, atteso che la discussione in Assemblea del Documento avrà luogo giovedì 26 aprile prossimo.

Marco CAUSI (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata ad esaminare, ai fini dell'espressione del parere alla V Commissione Bilancio, il Documento di economia e finanza 2012 (Doc. LVII, n. 5 e Allegati).

Considerata l'ampiezza delle tematiche affrontate dal DEF, ritiene quindi opportuno limitarsi, in questa sede, ad una sintetica illustrazione degli aspetti generali del documento, nonché dei profili di specifica rilevanza per la Commissione Finanze.

In primo luogo, ricorda come il Documento di economia e finanza (DEF) costituisca lo strumento di programmazione economica e finanziaria delineato dalla legge n. 296 del 2009, di riforma della contabilità pubblica, che ha sostituito il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) ed il successivo Documento di finanza pubblica (DFP) previsto dalla precedente disciplina contabile.

Infatti, a seguito delle modifiche recate dalla legge n. 39 del 2011 alla medesima legge n. 296, il Documento di economia e finanza 2011 (DEF) ha sostituito la Decisione di finanza pubblica (DPF) introdotta dalla predetta legge n. 296, al fine di armonizzare ed allineare il sistema nazio-

nale delle decisioni di bilancio – e in particolare i contenuti e la tempistica di esame dei principali documenti contabili – alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Rammenta, infatti, che dal gennaio 2011 ha preso avvio il cosiddetto « semestre europeo », in base al quale la sorveglianza multilaterale dei bilanci nazionali si articola in una serie di fasi che prevedono, tra l'altro, la presentazione contestuale – entro il 30 aprile di ciascun anno – da parte degli Stati membri, dei programmi di stabilità o di convergenza (PSC) e dei programmi nazionali di riforma (PNR), i quali divengono i principali documenti della programmazione economico-finanziaria dei singoli Stati.

Conformemente a questo nuovo quadro europeo, il DEF è composto da tre sezioni:

la Sezione I reca il Programma di stabilità (PS), che diviene l'atto fondamentale di programmazione economico-finanziaria, definito sulla base delle linee guida e delle raccomandazioni espresse in sede europea;

la Sezione II (Analisi e tendenze della finanza pubblica) contiene una serie di dati e informazioni che il Governo era in passato tenuto a fornire nell'ambito della Relazione sull'economia e la finanza pubblica e, in misura minore, nella Decisione di finanza pubblica;

la Sezione III contiene il Programma nazionale di riforma (PNR).

Passando ad esaminare i contenuti specifici del DEF 2012, osserva come la Sezione I, recante il Programma di stabilità, a fronte di una crescita del PIL nel 2011 pari allo 0,4 per cento, riveda al ribasso di 0,8 punti percentuali le stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso, prevedendo per il 2012 una contrazione del PIL dell'1,2 per cento, un incremento dello 0,5 per cento nel 2013, dell'1,0 per cento nel 2014, fino all'1,2 per cento nel 2015.

Con specifico riferimento alle problematiche direttamente rientranti negli ambiti di competenza della Commissione Finanze, il Documento segnala come nel 2011 le entrate totali abbiano raggiunto il 46,1 per cento del PIL, rimanendo in termini relativi sostanzialmente allo stesso livello del 2010; pertanto, il miglioramento dei saldi è da ascrivere alla diminuzione della spesa – che ha raggiunto un valore del 50,5 del PIL – ridottasi di 0,7 punti percentuali di PIL rispetto al 2010.

In termini reali, le entrate totali sono cresciute dell'1,7 per cento rispetto al 2010, prevalentemente per effetto dell'aumento delle imposte indirette (2 per cento) in gran parte dovuto al gettito IVA, e delle imposte sugli oli minerali e gas metano. Le imposte dirette sono risultate in diminuzione dello 0,1 per cento, a causa della contrazione dell'IRPEF. Le imposte in conto capitale hanno registrato un significativo aumento dovuto ai versamenti *una tantum* dell'imposta sostitutiva concernente il riallineamento volontario dei valori di bilancio ai principi IAS. La pressione fiscale è risultata pari al 42,5 per cento, in lieve riduzione rispetto al 42,6 per cento del 2010.

Inoltre il Documento, nel quadro dell'analisi relativa alla gestione del debito pubblico nel 2011, evidenzia come una delle cause di difficoltà che hanno investito il mercato del debito pubblico italiano, esplicitatasi nell'allargamento dei differenziali di rendimento, sia dovuta alle nuove regole di valorizzazione dei titoli di Stato presenti nei portafogli delle banche imposte dall'esercizio dell'*European Banking Authority* (EBA) sui coefficienti di adeguatezza del patrimonio delle banche europee. A tale proposito evidenzia come la crisi del debito di Stato italiano abbia determinato un duplice effetto negativo: da un lato, per le banche italiane, che costituiscono i principali acquirenti domestici di tali titoli, e, dall'altro, sotto il profilo del finanziamento al sistema produttivo, in quanto il peggioramento della qualità dell'attivo delle banche stesse, conseguente al deprezzamento dei titoli di Stato italiani, che si riverbera in una

maggiore difficoltà di queste ultime ad accedere alla liquidità sui mercati internazionali, ha indotto gli istituti di credito a restringere l'erogazione del credito alle imprese, innescando una spirale negativa molto pericolosa.

In tale contesto, l'impegno della BCE, attraverso l'immissione di massicce dosi di liquidità in favore degli intermediari finanziari e creditizi, nonché, sul piano nazionale, l'azione di aggiustamento della finanza pubblica intrapresa dal Governo a partire dal decreto-legge n. 201 del 2011, ha consentito di arrestare tale dinamica negativa, migliorando la fiducia dei mercati nei confronti dell'Italia, mantenendo sotto controllo la finanza pubblica ed avviando alcune riforme strutturali per la ripresa economica.

A questo riguardo il Documento segnala la fondamentale solidità delle banche italiane, nonché il fatto che, mettendo a confronto, a livello di Unione europea, l'ammontare delle passività delle pubbliche amministrazioni e delle passività potenziali, derivanti principalmente dagli interventi dei governi per sostenere le istituzioni finanziarie dei singoli Paesi, la posizione dell'Italia risulti più favorevole di quella di molti altri *partner* europei. Il livello delle passività implicite della pubblica amministrazione si colloca infatti ad un livello molto più basso, in quanto lo Stato italiano è dovuto intervenire in maniera molto marginale (per circa 4 miliardi), a differenza di quanto accaduto in molti Stati dell'UE per sostenere direttamente il sistema bancario.

A titolo di esempio, rileva come, mentre la Gran Bretagna risulti esposta potenzialmente per interventi in favore del settore bancario per 325 miliardi di euro nel 2008, 620 miliardi nel 2009 e 417 miliardi nel 2010, la Francia per 39 miliardi nel 2008, 100 miliardi nel 2009 e 90 miliardi nel 2010, la Germania per 66 miliardi nel 2008, 159 miliardi nel 2009 e 89 miliardi nel 2010, l'Olanda, rispettivamente per 2,7 miliardi, 79 miliardi e 39 miliardi, il Belgio per 36 miliardi nel 2008, 62 miliardi nel 2009 e 55 miliardi nel 2010, l'Italia non

presenti, allo stato, passività potenziali a carico della pubblica amministrazione.

Alle tematiche connesse alla sostenibilità del debito pubblico, si connette, anche alla luce delle nuove regole per la riduzione del debito pubblico, introdotte con la riforma del Patto di stabilità e di crescita, il tema concernente gli altri fattori rilevanti di cui la Commissione europea dovrà tener conto in sede di analisi del rapporto debito/PIL. A quest'ultimo proposito assume particolare rilevanza, per l'Italia, il dato concernente il debito privato delle imprese non finanziarie e delle famiglie, che, sebbene in aumento rispetto al valore del 1995, risulta, nel 2010, inferiore a quasi tutti gli Stati membri della UE, attestandosi al di sotto del 150 per cento rispetto al PIL (il debito delle imprese non finanziarie è pari all'81 per cento del PIL mentre quello delle famiglie è pari al 45 per cento del PIL), laddove, invece, tale valore risulta pari a circa 250 per cento in Danimarca ed in Svezia, a 230 per cento in Gran Bretagna, Spagna e Olanda, ed a circa il 170 per cento in Francia.

Nella parte relativa alla prospettazione delle misure strategiche per il triennio 2012-2015, il Documento ribadisce l'intenzione del Governo di considerare come prioritario ambito di azione quello del risanamento finanziario, coniugato in termini tali da avere il minore impatto possibile sul potenziale di crescita del Paese. A tal fine l'Esecutivo, sebbene abbia operato l'aggiustamento fiscale resosi necessario nei mesi scorsi agendo in modo sostanziale sul lato delle entrate, ha privilegiato quegli interventi che fossero il più possibile orientati alla crescita, aumentando la pressione tributaria sui consumi e sulla proprietà immobiliare, ma tenendo al contempo di alleggerirla sul lavoro e sull'attività imprenditoriale.

Sulla base di tale consapevolezza gli orientamenti di politica tributaria sono volti a realizzare un sistema fiscale più semplice, flessibile, in grado di fornire incentivi nei settori a più elevato potenziale di crescita e di ridurre gli oneri e gli adempimenti per i contribuenti onesti.

In tale ambito si segnala la necessità di distribuire con equità il carico fiscale, anche attraverso l'azione di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale, le quali rappresentano un elemento di inefficienza nei meccanismi di redistribuzione, oltre che una forma di concorrenza sleale tra le imprese.

In tale contesto il Governo si propone, in dettaglio:

di continuare ad operare secondo la logica di un utilizzo prudente della leva fiscale, ristabilendo condizioni di crescita nel medio-lungo termine e completando l'attuazione della riforma federalista;

rafforzare ulteriormente la lotta all'evasione e all'elusione fiscale;

migliorare il livello di trasparenza fiscale, anche attraverso lo scambio di informazioni tra Stati;

potenziare l'attività di riscossione;

rafforzare la lotta al gioco illecito e mantenere un orientamento rigoroso in materia di giochi pubblici;

procedere nella ricognizione del patrimonio immobiliare dell'amministrazione pubblica, al fine di una migliore valorizzazione di tali *asset*;

contribuire a rafforzare il governo economico dell'Unione europea.

Il Documento dedica quindi uno specifico *focus* al tema del contrasto all'evasione fiscale, fornendo i dati circa l'incremento delle entrate tributarie ascrivibile a tale tipologia di intervento, che è ammontato a 27 miliardi nel triennio 2008-2010 ed a 12,7 miliardi nel 2011, con un incremento del 15 per cento rispetto all'anno precedente.

A tali risultati hanno contribuito sia le misure adottate nel corso dell'estate 2011 (decreti-legge n. 98 e n. 138 del 2011), che hanno incrementato la partecipazione dei comuni all'accertamento, ridotto il segreto bancario, rivisto ed esteso la disciplina delle società di comodo, rafforzato gli obblighi di comunicazione delle

operazioni rilevanti a fini IVA, inasprito le sanzioni per i reati tributari, nonché potenziato gli studi di settore e gli strumenti di indagine finanziaria, sia quelle previste dal decreto-legge n. 201 del 2011, che ha, in particolare, introdotto un regime premiale per le piccole imprese e i lavoratori autonomi che risultino in linea con gli studi di settore, ulteriormente abbassato il limite per l'utilizzo del contante, incrementato le informazioni acquisibili dall'amministrazione finanziaria sulle movimentazioni dei rapporti bancari e ha introdotto nuove fattispecie di reato in materia di false dichiarazioni, sia quelle recate dal decreto-legge n. 16 del 2011, recentemente esaminato dalla Commissione Finanze ed approvato in seconda lettura dalla Camera, il quale ha rafforzato i poteri di indagine e gli strumenti cautelari utilizzabili dalla Guardia di Finanza, ed ha introdotto ulteriori disposizioni per la chiusura delle partite IVA inattive.

La Sezione II del DEF (Analisi e tendenze della finanza pubblica), delinea il quadro aggiornato di finanza pubblica per il periodo 2012-2015, evidenziando come le manovre finanziarie adottate nella seconda metà del 2011 (decreto-legge n. 98 del 2011, volto a realizzare il pareggio di bilancio fissato nel DEF 2011 al 2014, decreto-legge n. 138 del 2011 di agosto, volto ad anticipare il raggiungimento del pareggio nel 2013 e il decreto-legge n. 201 del 2011) abbiano determinato una correzione dell'indebitamento netto, pari, in termini cumulati, a 81,3 miliardi di euro al 2014, che consentirà di raggiungere, nel 2013, il pareggio di bilancio in termini strutturali, in conformità con l'obiettivo concordato in sede europea.

In particolare, nel 2012 l'indebitamento netto scenderebbe al -1,7 per cento, riducendosi poi progressivamente negli anni successivi, fino al stabilizzarsi su una situazione di pareggio nel 2015. In termini strutturali, tuttavia, ossia al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*, il pareggio di bilancio si

realizza già nel 2013, anno in cui dovrebbe registrarsi un surplus strutturale pari allo 0,6 per cento del PIL.

Il progressivo miglioramento del saldo strutturale e la ricostruzione di un consistente avanzo primario – in aumento dal 3,6 per cento del PIL per l'anno in corso al 5,7 per cento nel 2015 – consentiranno inoltre la riattivazione, dal 2013, del percorso di discesa del debito pubblico in rapporto al PIL.

Per quanto concerne le previsioni per il 2012 contenute nel quadro macroeconomico, i consumi delle famiglie si dovrebbero ridurre dell'1,7 per cento, per poi riprendere a crescere gradualmente nel periodo 2013-2015, a un ritmo molto modesto (rispettivamente, dello 0,2, 0,5 e 0,7 per cento).

La spesa pubblica dovrebbe continuare a contrarsi fino al 2014, per poi registrare un lieve aumento nell'ultimo anno del quadro previsivo. Nel mercato del lavoro è attesa una contrazione dell'occupazione misurata in unità di lavoro *standard* dello 0,6 per cento. Il tasso di disoccupazione si attesterebbe al 9,3 per cento, in aumento di 0,9 punti percentuali rispetto al biennio precedente.

Quanto all'andamento dei prezzi, il deflatore del PIL è stimato in crescita nell'anno in corso all'1,8 per cento e al 1,9 per cento nel restante periodo. L'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA), valutato al netto dei prodotti energetici, è stimato al 2 per cento nel 2012 (rispetto al 2,3 per cento del 2011).

Passando agli aspetti direttamente attinenti agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, le entrate finali, dopo un consistente aumento nel 2012 (pari a 2,6 per cento punti percentuali di incidenza sul PIL, dal 46,6 al 49,2 per cento) dovrebbero avere un andamento sostanzialmente stabile negli anni successivi, posizionandosi al 49,1 per cento del PIL nel 2015. Analogo andamento dovrebbero presentare le entrate tributarie, che passeranno dal 28,8 per cento del PIL del 2011 al 31,2 per cento nel 2012 e, dopo un incremento annuo dello 0,4 per cento nel 2013, ritornare ad un valore pari al 48,7

per cento nell'anno terminale del periodo. In tale ambito il Documento precisa che l'aumento 2012 delle entrate tributarie deriva dalle misure contenute nelle manovre adottate nel 2011, mentre per gli anni successivi la crescita risulta correlata all'aumento delle entrate IRPEF ed IVA derivanti dal miglioramento del quadro macroeconomico.

La pressione fiscale, anch'essa in aumento nel primo anno rispetto al 2011 (dal 42,5 al 45,1 per cento del PIL) crescerà lievemente nel successivo biennio, per poi attestarsi al 44,9 per cento nel 2015.

Nella Sezione III del DEF è contenuto il Programma nazionale di riforma (PNR), il quale delinea il percorso attraverso il quale l'Italia intende conseguire gli obiettivi della Strategia europea 2020. In tale ambito si ricorda come l'azione di riequilibrio finanziario sia stata accompagnata dall'adozione di diversi pacchetti di riforme strutturali finalizzati a rimuovere i principali vincoli che comprimono il potenziale di crescita dell'Italia, con un risultato positivo sulla crescita pari a 2,4 punti percentuali in un arco temporale di nove anni (2012-2020), con un impatto medio annuo di circa 0,3 punti percentuali del PIL.

Per quanto attiene all'analisi delle criticità e dei fattori che sono di ostacolo alla competitività e alla crescita, il PNR individua, tra le debolezze di fondo del sistema economico nazionale, la progressiva riduzione della produttività totale dei fattori della produzione, accompagnata da un alto costo unitario del lavoro rispetto agli altri paesi UE. Tra gli elementi di criticità attinenti ai profili di interesse della Commissione Finanze sono indicati:

l'economia sommersa e l'evasione fiscale, le quali, secondo l'ISTAT, nel 2008 assommerebbero da un minimo di 255 ad un massimo di 275 miliardi, pari rispettivamente al 16 e al 17,5 per cento del PIL;

la difficoltà per le imprese di ottenere accesso al credito, soprattutto per gli investimenti in innovazione;

il sistema fiscale, che, oltre ad aliquote più elevate della media europea, richiede al contribuente un grande dispendio in termini di risorse economiche e di tempo;

un trattamento fiscale che penalizza il secondo reddito della famiglia, con uno squilibrio di genere nel tempo dedicato alle attività di cura domestica.

Per quanto concerne le riforme adottate, il Documento evidenzia come il complesso degli interventi adottati nel 2011 sul versante delle entrate con finalità di correzione degli andamenti tendenziali abbia operato, dal punto di vista della politica tributaria, nel senso di spostare il prelievo dal reddito al patrimonio e ai consumi e di intensificare le attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

In particolare, tra gli interventi principali di carattere fiscale sono segnalati:

l'anticipazione, in via sperimentale, dal 2014 al 2012 dell'imposta municipale propria (IMU), che viene estesa alle abitazioni principali, e l'aumento delle rendite catastali ai fini di un primo adeguamento dei valori immobiliari ai valori di mercato;

l'aumento dell'aliquota IVA dal 20 al 21 per cento e, dal mese di ottobre 2012, un incremento aggiuntivo fino a due punti percentuali delle aliquote IVA del 10 e del 21 per cento nonché un ulteriore incremento di mezzo punto percentuale a decorrere dal 2014, con destinazione di parte di queste maggiori entrate a sostituzione degli introiti previsti dalla riforma delle agevolazioni fiscali e dei regimi assistenziali;

l'incremento delle accise sui prodotti energetici e sul tabacco;

l'aumento delle aliquote IRAP per le banche e le imprese assicurative;

la revisione dei coefficienti di ammortamento per i beni delle società;

la previsione di un'addizionale IRES per le imprese operanti nel settore energetico;

l'istituzione, a partire dal 2013, del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES);

l'incremento dell'addizionale regionale IRPEF dallo 0,9 per cento all'1,3 per cento;

un prelievo straordinario sulle attività che sono state oggetto in passato di « scudo fiscale » e sulle attività finanziarie e immobiliari detenute all'estero;

la revisione dell'imposta di bollo su titoli, strumenti e prodotti finanziari e una nuova disciplina dell'imposta di bollo sugli estratti conto bancari, postali e libretti di risparmio;

l'armonizzazione delle aliquote sulle rendite finanziarie al 20 per cento, con esclusione dei titoli di Stato ed equiparati, i buoni fruttiferi postali, i titoli emessi da altri Stati, i titoli di risparmio per l'economia meridionale e le forme di previdenza complementare;

misure di tassazione per i beni di lusso, quali le auto di grossa cilindrata, le barche e gli aerei privati.

Ulteriori interventi da cui derivano maggiori entrate concernono inoltre la materia dei giochi e l'imposta sostitutiva per il riallineamento delle partecipazioni.

Una parte rilevante degli interventi sulle entrate, che il DEF, tuttavia, per ragioni prudenziali, non include nel computo della manovra, riguarda misure per il contrasto all'evasione fiscale, tra le quali: a) l'ampliamento degli obblighi di comunicazione degli operatori finanziari all'anagrafe tributaria delle movimentazioni dei rapporti intrattenuti con la clientela, al fine di favorire la selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo fiscale; b) la riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti e l'utilizzo del contante fino a 1.000 euro; c) l'obbligo per la PA di pagamenti telematici; d) la disciplina sanzionatoria per le dichiarazioni mendaci e

la trasmissione di documenti falsi all'amministrazione finanziaria; e) l'introduzione di un regime tributario premiale per i soggetti che instaurino rapporti trasparenti con il fisco e siano in linea con gli studi di settore; f) la partecipazione dei comuni all'accertamento tributario.

Nell'ambito delle manovre sono state altresì introdotte misure per il rafforzamento della riscossione.

In relazione alle misure deflative del contenzioso fiscale, oltre agli istituti della mediazione e del reclamo, ricorda le misure per la definizione delle liti pendenti e la riforma del processo tributario e delle Commissioni tributarie, accompagnate, tra l'altro, dalla modifica del regime delle incompatibilità e dall'avvio di un concorso nazionale, nonché dall'istituzione del ruolo unico nazionale dei giudici tributari.

Complessivamente, il contributo delle maggiori entrate alle manovre costituisce nel periodo 2012-2014 la quota prevalente (2,4 punti percentuali sul PIL dei 3 realizzati dalle manovre).

Tra gli interventi a sostegno della crescita, delle imprese e dell'occupazione operati nel 2011, segnala, per i profili di interesse, sul versante delle entrate:

l'introduzione di un meccanismo fiscale finalizzato a favorire una maggiore capitalizzazione delle imprese attraverso la deducibilità del nuovo capitale proprio (ACE) e gli incentivi a vantaggio dei sottoscrittori di fondi di *Venture Capital* specializzati nelle fasi di avvio delle nuove imprese, esentandone da imposizione i proventi derivanti dalla partecipazione;

il credito d'imposta a favore delle imprese che finanziano progetti di ricerca nelle università;

la deducibilità integrale dall'IRES e dall'IRPEF dell'IRAP relativa alla quota imponibile riferita al costo del lavoro, l'incremento delle deduzioni IRAP per favorire l'assunzione a tempo indeterminato di donne e giovani di età inferiore a 35 anni, la proroga della detassazione dei salari di produttività e l'introduzione di sgravi per la contribuzione sui contratti di apprendistato;

le misure volte al rafforzamento del sistema finanziario e per la stabilità del sistema creditizio, riguardanti, da una parte, la possibilità, per il Ministro dell'economia, di concedere la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane e, dall'altra, l'estensione della possibilità per gli istituti creditizi e finanziari di trasformare le attività iscritte in bilancio per imposte anticipate (*Deferred Tax Asset*, DTA) in crediti di imposta, al fine di favorire l'offerta di credito alle imprese;

la possibilità, a favore dei soggetti di età inferiore a 35 anni, di attivare la « società semplificata a responsabilità limitata », avente un regime agevolato sia per quanto riguarda l'ammontare del capitale sia per le formalità di costituzione;

la stabilizzazione degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e per il risparmio energetico, che sono estesi alle aree colpite da calamità naturali;

la modifica dei requisiti ISEE, anche attraverso la costruzione di un sistema informativo nazionale sulle prestazioni sociali, in grado di incrociare banche dati sociali, previdenziali e fiscali.

Sul versante della spesa ricorda, invece:

il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI;

le misure per la liberalizzazione e la concorrenza nel settore delle banche e delle assicurazioni, nonché a favore dell'esercizio della rivendita di tabacchi presso gli impianti di distribuzione carburanti;

l'emissione di obbligazioni e titoli di debito volti alla realizzazione di specifici progetti infrastrutturali allo scopo di agevolare l'effettivo utilizzo di tali strumenti (cosiddetti *project bond*), nonché l'attivazione di prestiti obbligazionari di scopo da parte degli enti locali;

le agevolazioni fiscali in favore dei soggetti concessionari, al fine di realizzare nuove infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e portuali con il sistema del *project financing*;

l'introduzione della possibilità di finanziamenti da parte della Cassa depositi e prestiti alle PMI tramite banche e intermediari finanziari e la convenzione stipulata tra il MEF e l'ABI avente ad oggetto una moratoria dei crediti delle piccole e medie imprese;

l'istituzione della Banca del Mezzogiorno s.p.a. e di titoli di risparmio per l'economia meridionale;

un'articolata disciplina di incentivi, di natura anche fiscale, in favore delle «reti di imprese», attraverso le quali le imprese dei distretti industriali possano collaborare in forme e in ambiti predefiniti attinenti all'esercizio o scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica;

l'istituzione dello Sportello unico doganale, per offrire un'interfaccia unitaria alle imprese per la gestione dei documenti a supporto della dichiarazione doganale e per l'unificazione dei controlli.

Tra le politiche di contenimento della spesa, segnala, per i profili di interesse della Commissione Finanze, la costituzione di Fondi immobiliari di investimento e di società di gestione del risparmio per valorizzare e dismettere beni immobili pubblici. Diverse disposizioni hanno inteso riordinare e valorizzare gli immobili di enti territoriali ed è stata introdotta la possibilità di cedere o locare anche i terreni agricoli demaniali che non possono essere destinati ad altro uso prima di 20 anni dall'alienazione.

Nell'ambito delle riforme operate nel corso del 2011 il PNR ricomprende il federalismo fiscale, per il quale è stato completato il percorso per l'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega. Il federalismo fiscale è infatti considerato dal PNR tra le riforme con effetti significativi sulla finanza pubblica, cui nel triennio 2012-2014 sono ascritti, in qualità di maggiori entrate e, in parte residuale, anche di minori spese, importi positivi cifrabili, in termini di indebitamento netto, a poco meno di 35 miliardi: tali importi

derivano pressoché integralmente dall'IMU, per quasi 33 miliardi di euro (10,7 miliardi nel 2012, 10,9 miliardi nel 2013 ed 11,3 miliardi nel 2014) e per circa 2 miliardi dalla TARES.

In tale contesto il Documento segnala come il decreto-legge n. 201 del 2011 contenga disposizioni che incidono su alcuni significativi assetti legislativi delineati dalla normativa federalista quali, in primo luogo, l'imposta municipale propria (IMU) e il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), nonché le modifiche ai due fondi istituiti dal decreto legislativo n. 23 del 2011 per la fiscalità locale, vale a dire il Fondo sperimentale d'equilibrio ed il Fondo perequativo, che al termine della fase transitoria costituirà la sede finanziaria di perequazione della nuova fiscalità comunale e provinciale.

Devono ancora essere in larga parte definiti gli adempimenti richiesti dalla decretazione delegata, in particolare per quanto riguarda la determinazione della percentuale di compartecipazione dei comuni al gettito dell'IVA, la fiscalizzazione dei trasferimenti a favore delle regioni e le modalità di alimentazione e riparto del Fondo di riequilibrio.

Il PNR reca inoltre un'Agenda di riforme, denominata «Agenda per la crescita», volta a perseguire una sequenza coerente di interventi che avvicini l'Italia agli obiettivi che si è data nel quadro della Strategia Europa 2020, indicando alcune grandi priorità fissate in sede europea:

portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, attraverso: l'adozione della riforma costituzionale volta all'introduzione del principio del pareggio di bilancio, in corso di promulgazione; la riforma del sistema fiscale; il processo di analisi e razionalizzazione delle tendenze della spesa pubblica per migliorarne l'efficacia, la qualità e l'allocazione delle risorse tra i vari programmi (*spending review*);

ripristinare la normale erogazione del credito all'economia, anche per rimuov-

vere i fattori che hanno finora contribuito alla persistenza di problematiche riguardanti l'accesso al credito delle PMI;

promuovere la crescita e la competitività del sistema produttivo.

In tale ambito, per i profili di interesse della Commissione Finanze, il Governo preannuncia la presentazione, attraverso un apposito, nuovo disegno di legge delega, di una proposta di riforma del sistema fiscale volta a costruire un fisco più equo e orientato alla crescita, attraverso: la ridefinizione dell'abuso del diritto, la revisione delle sanzioni penali e amministrative, nonché il miglior funzionamento del contenzioso; il miglioramento dei rapporti con i contribuenti, potenziando il tutoraggio e attuando una semplificazione sistematica dei regimi fiscali e degli adempimenti; il rafforzamento del contrasto all'evasione e all'elusione, con la definizione di una metodologia di stima dell'evasione ed il monitoraggio dei risultati dell'azione di contrasto all'evasione; la razionalizzazione delle spese fiscali, con il riordino delle cosiddette *tax expenditures*; la revisione dell'imposizione sui redditi d'impresa individuale e da attività professionale, anche al fine di favorire la capitalizzazione attraverso sgravi al reddito reinvestito; la riforma del catasto dei fabbricati; lo spostamento della tassazione verso imposte meno distorsive sulla crescita, come quelle ambientali, contribuendo al contempo alla riduzione delle emissioni inquinanti e al finanziamento delle fonti di energia rinnovabili.

Il PNR dedica quindi specifica attenzione ai problemi dell'accesso al credito da parte delle imprese, evidenziando l'obiettivo del Governo di rimuovere i fattori che hanno limitato l'accesso al credito delle PMI, proseguendo secondo le linee di azione intraprese negli ultimi mesi in tema di moratoria dei crediti alle PMI, rafforzamento del Fondo centrale di garanzia per le PMI e attività di supporto svolta dai Confidi.

Al riguardo ricorda che la Commissione Finanze ha approvato un documento con-

clusivo sulle proposte legislative del Parlamento europeo e del Consiglio relative ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese, che impegna – tra l'altro – il governo a favorire l'introduzione, nella normativa europea di recepimento di Basilea 3, di accorgimenti regolamentari che incentivino, riducendone il costo, i prestiti in favore delle PMI. In tal senso, la Commissione ha avviato l'esame di alcune proposte di legge (C. 4790 Fluvi e C. 4795 Ventucci) volte a migliorare la fruibilità delle cambiali finanziarie, quali strumento di finanziamento alternativo ai normali canali di approvvigionamento di capitale, utile per sostenere esigenze di liquidità stagionali e altre necessità operative contingenti, grazie a meccanismi di concessione rapidi e costi contenuti.

Con riferimento al tema della promozione della crescita e la competitività del sistema produttivo, il PNR richiama, con riferimento ai profili di competenza della Commissione Finanze, il potenziamento dei meccanismi di supporto finanziario agli esportatori attraverso Cassa depositi e prestiti, SACE, la costituzione di un soggetto finanziario dedicato, nonché l'attuazione della nuova disciplina sulla *golden share*, recata dal decreto-legge n. 21 del 2012 (esaminato in sede referente dalla Commissione Finanze), la quale è volta ad assicurare una maggiore apertura agli investimenti esteri, mantenendo un meccanismo di vigilanza e supervisione per settori strategici per l'interesse nazionale.

Con riferimento alle tematiche del mercato del lavoro segnala, per i profili di competenza della Commissione Finanze, oltre all'istituzione della società semplificata a responsabilità limitata per soggetti di età inferiore a 35 anni, la proroga del credito d'imposta per le assunzioni nelle imprese del Mezzogiorno.

In tale contesto ricorda la legge n. 120 del 2011, approvata in sede legislativa dalla Commissione Finanze, la quale, modificando il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF), ha introdotto un meccanismo per favorire la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle so-

cietà quotate in mercati regolamentati, prevedendo una quota minima di rappresentanza per il genere meno rappresentato in tali organi, al fine di riequilibrare a favore delle donne l'accesso alle cariche direttive di tali società.

Nei settori riguardanti l'istruzione, l'educazione universitaria, la ricerca e lo sviluppo, il Governo intende individuare un meccanismo « automatico » e permanente di credito d'imposta a per la ricerca e lo sviluppo a favore delle imprese, da inserire nell'ambito della revisione del sistema degli incentivi.

Al PNR sono annessi due allegati: il primo recante la griglia delle misure del PNR, con indicazione delle caratteristiche delle singole misure e del loro stato di implementazione; il secondo concernente le misure regionali per il PNR.

In tale ambito segnala, nell'ambito dell'Allegato II, le misure adottate da alcune regioni per quanto riguarda il miglioramento della gestione del patrimonio immobiliare (regione Veneto); per il contrasto all'evasione fiscale attraverso strumenti di cooperazione tra gli enti, condivisione delle basi informative pubbliche, nonché convenzioni con l'Agenzia delle entrate (regione Toscana e regione Lazio); nonché per quanto riguarda il miglioramento del sistema informativo del catasto (regione Toscana).

Specificata attenzione è inoltre dedicata alle misure adottate a livello regionale in materia di federalismo fiscale, in particolare per quanto riguarda la devoluzione di potestà proprietaria alle province (regione Lombardia), la cooperazione finanziaria tra regioni ed enti locali e la disciplina del Patto di stabilità (regione Emilia-Romagna, regione Toscana, regione Abruzzo e regione Lazio); l'armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio di regione, enti locali e loro organismi.

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato*) sul Documento in esame.

Maurizio FUGATTI (LNP) dichiara il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.10.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Martedì 24 aprile 2012.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.10 alle 14.15.

ALLEGATO

Documento di economia e finanza 2012 (Doc. LVII, n. 5 e Allegati.)**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione,

esaminato il Documento di economia e finanza 2012 (Doc. LVII, n. 5 e Allegati);

rilevato come il processo di riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL debba essere perseguito non per rispondere ad astratte esigenze di ortodossia finanziaria, ma per contenere il flusso dei pagamenti per interessi e lasciare così spazio a una riduzione della pressione fiscale;

rilevato altresì come la fragilità finanziaria del Paese derivante da un elevato rapporto fra debito pubblico e PIL sia significativamente aumentata per effetto di tensioni speculative aventi origine sui mercati internazionali e come, di conseguenza, le politiche di riduzione di quel rapporto, se sono efficaci a contrastare le conseguenze negative che la tensione sui titoli di Stato italiano determina, producano al contempo due effetti indiretti positivi, da un lato, sulla stabilità delle banche italiane, che costituiscono i principali acquirenti domestici di tali titoli, e, dall'altro, sugli effetti di riduzione del credito bancario nei confronti del sistema produttivo;

sottolineato come, peraltro, l'efficacia delle politiche di risanamento attuate nel nostro Paese dipenda in modo cruciale da una positiva evoluzione dei meccanismi di *governance* europea nel campo della stabilizzazione finanziaria e in quello del corretto funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria comune, oltre che dal fatto che l'Unione Europea affronti nel suo insieme nuove

sfide per il rafforzamento della crescita e per il completamento del mercato comune;

evidenziato, a questo riguardo, come l'azione di risanamento finanziario, che è stata necessariamente realizzata finora operando principalmente sul versante delle entrate, debba essere coniugata in termini tali da determinare il minore impatto possibile sulle prospettive di crescita economica del Paese, in particolare perseguendo un alleggerimento del carico tributario sull'economia reale, sui fattori della produzione a più elevato potenziale, e, in particolare, sul lavoro;

segnalata, in proposito, la necessità di perseguire una più equa distribuzione del carico tributario, proseguendo con attenzione ed equilibrio nell'azione di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale, che rappresentano un elemento di inefficienza nei meccanismi di redistribuzione dei redditi, oltre che una forma di concorrenza sleale tra le imprese ed una manifestazione di pericolosa illegalità;

sottolineato come uno strumento decisivo per coniugare la stabilizzazione finanziaria del Paese con un percorso di riforme a medio termine sia costituito dalla riforma del sistema tributario che il Parlamento si accinge ad affrontare attraverso il nuovo disegno di legge delega in materia predisposto dal Governo, il quale dovrà porre le basi, auspicabilmente entro la legislatura in corso, per eliminare gli elementi di criticità presenti nell'ordinamento che costituiscono un ostacolo alle possibilità di crescita del sistema produttivo a crescita, perseguendo in particolare: la semplificazione sistematica dei regimi

fiscali e degli adempimenti; il miglioramento dei rapporti con i contribuenti; il rafforzamento degli strumenti di contrasto all'evasione e all'elusione; la razionalizzazione delle spese fiscali, con il riordino delle cosiddette *tax expenditures*; la revisione del sistema sanzionatorio, anche per quanto attiene alle problematiche connesse all'abuso del diritto; il miglioramento degli strumenti del contenzioso; la riforma del catasto dei fabbricati; lo spostamento della tassazione verso imposte meno distorsive sulla crescita, come quelle ambientali;

evidenziato come, nel quadro del processo di potenziamento della riscossione dei tributi, che, attraverso la creazione di Equitalia, ha già portato a migliorare nettamente l'efficacia complessiva del sistema, occorra sempre più affinare lo strumento della riscossione coattiva, aumentando la capacità di distinguere tra fenomeni di evasione dolosa degli obblighi di versamento e difficoltà congiunturali del contribuente ad ottemperare ai propri adempimenti, al fine di contemperare gli interessi erariali con la salvaguardia del tessuto produttivo;

evidenziata l'esigenza di proseguire negli interventi di riforma del settore della giustizia tributaria già avviati, giungendo alla definizione di misure che, nel pieno rispetto dei principi di tutela giurisdizionale dei diritti e di terzietà dell'organo giudicante, nonché di garanzia degli interessi dell'Erario, possano favorire una deflazione permanente del contenzioso fiscale ed una riduzione della durata dei procedimenti, sia attraverso strumenti precontenziosi, sia attraverso una maggiore efficienza e flessibilità delle Commissioni tributarie;

rilevato come, nonostante l'avanzato stato di attuazione della delega legislativa in materia di federalismo fiscale, sia ancora necessario definire alcuni aspetti cruciali per l'implementazione del nuovo assetto finanziario delle regioni e degli enti locali, in particolare per quanto attiene alla determinazione della percentuale di

compartecipazione dei comuni al gettito dell'IVA, alla fiscalizzazione dei trasferimenti a favore delle regioni e alle modalità di alimentazione e riparto del Fondo di riequilibrio;

segnalata, con particolare riferimento alla fiscalità degli enti locali, l'esigenza di ricomporre, attraverso un intervento di razionalizzazione e coordinamento, il nuovo quadro finanziario risultante dalle modifiche dei flussi contabili determinati dalla nuova IMU, oltre che dalla TARES;

sottolineata, sempre con specifico riferimento all'IMU, l'esigenza di verificare se il meccanismo di revisione delle aliquote di tale imposta per il 2012 risulti funzionale e sia in grado di assicurare che l'esazione e la complessiva gestione del tributo avvengano in un quadro di garanzie per la programmazione di bilancio degli enti locali e di chiarezza per i contribuenti;

rilevato come una delle ragioni delle difficoltà che hanno investito nell'ultimo anno il mercato del debito pubblico italiano, esplicitatasi nell'allargamento dei differenziali di rendimento, sia dovuta alle nuove regole di valorizzazione dei titoli di Stato presenti nei portafogli delle banche imposte dall'esercizio dell'*European Banking Authority* (EBA) sui coefficienti di adeguatezza del patrimonio delle banche europee;

sottolineata, peraltro, la fondamentale solidità delle banche italiane, nonché il minor livello, rispetto agli altri Stati membri dell'Unione europea, delle passività delle pubbliche amministrazioni e delle passività potenziali, legato al fatto che lo Stato italiano è dovuto intervenire in maniera solo molto marginale per sostenere direttamente il sistema bancario;

evidenziato altresì come, in sede di valutazione a livello europeo della sostenibilità del debito pubblico italiano, si debba anche tener conto, alla luce delle nuove regole introdotte con la riforma del Patto di stabilità e di crescita, del debito totale e del più basso livello del debito

privato delle imprese non finanziarie e delle famiglie, che risulta nettamente al di sotto della media UE;

evidenziato inoltre come l'accelerazione, indotta dalle recenti decisioni dell'EBA, nell'implementazione dei requisiti patrimoniali previsti dal «pacchetto Basilea 3», che avrebbe dovuto svilupparsi lungo un arco temporale di diversi anni, stia determinando effetti negativi sulla congiuntura economica, in particolare incrementando il rischio di una forte contrazione del credito erogato alle imprese e alle famiglie;

rilevata l'esigenza fondamentale di contrastare la riduzione della disponibilità di credito nei confronti del settore produttivo e delle famiglie, proseguendo secondo le linee di azione intraprese negli ultimi mesi in tema di moratoria dei crediti alle PMI, rafforzamento del Fondo centrale di garanzia per le PMI e di irrobustimento dell'attività di supporto svolta in questo campo dai Consorzi di garanzia collettiva fidi;

evidenziata l'esigenza, già segnalata nel documento finale approvato dalla Commissione Finanze (Doc. XVIII, n. 55) sulle proposte legislative comunitarie di recepimento del cosiddetto «Pacchetto Basilea 3», concernente i requisiti patrimoniali degli enti creditizi, che il Governi si adoperi in tutte le competenti sedi comunitarie al fine di favorire l'introduzione, nella normativa europea di recepimento del predetto «Pacchetto Basilea 3», di accorgimenti regolamentari che incentivino, riducendone il costo, i prestiti in favore delle PMI;

segnalato, a quest'ultimo riguardo, come la soluzione dei problemi di liquidità che affliggono molte imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni, rischiando di pregiudicarne la stessa sopravvivenza economica, passi necessariamente attraverso l'abbattimento dello *stock* di debiti pregressi della pubblica amministrazione nei confronti dei suoi fornitori di beni e servizi, nonché attraverso la riduzione dei

tempi di pagamento dei rimborsi tributari da parte dell'amministrazione finanziaria;

rilevato come le strategie di contenimento e di riduzione del debito pubblico debbano necessariamente riguardare anche le politiche di valorizzazione e dismissione dei beni immobili pubblici, nonché la razionalizzazione nell'utilizzo e gestione di tale patrimonio;

segnalate, per quanto riguarda le tematiche relative alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, e, segnatamente, l'utilizzo degli immobili di proprietà dello Stato da parte delle amministrazioni pubbliche, l'esigenza di perfezionare ed ampliare il meccanismo di monitoraggio già previsto dalla disciplina vigente, l'opportunità di introdurre un sistema di incentivi di carattere finanziario, che preveda il coinvolgimento dei dirigenti responsabili nelle scelte gestionali, tale da sostenere concretamente i comportamenti virtuosi delle amministrazioni, attraverso un sistema di premi che potrebbe consistere nella riassegnazione di una quota parte delle economie di spesa realizzate con la riduzione degli spazi, nonché la necessità di definire standard tecnici, validi per tutte le amministrazioni, che definiscano la quota massima di spazio che può essere occupata dalla singola amministrazione o ente, in ragione del numero e della tipologia dei dipendenti, delle funzioni svolte e delle rispettive esigenze di presenza sul territorio;

sottolineata l'esigenza di dare quanto prima compiuta attuazione alla legge n. 120 del 2011, approvata in sede legislativa dalla Commissione Finanze, recante disposizioni in materia di parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società, in particolare per quanto riguarda le società a controllo pubblico;

rilevata l'estrema brevità dei tempi a disposizione delle Camere per l'esame del DEF 2012, tenuto conto del rilievo centrale che il Documento assume per la defini-

zione delle linee programmatiche dell'azione legislativa nei diversi settori d'intervento,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) si chiariscano e si rafforzino gli impegni programmatici del Governo volti ad utilizzare i possibili risparmi, rispetto agli andamenti tendenziali, derivanti da più incisive azioni di contenimento della spesa pubblica e dall'auspicabile stabilizzazione finanziaria, cui dovrebbe conseguire un contenimento delle previsioni di spesa per interessi, alla riduzione della pressione fiscale, prioritariamente a vantaggio dei redditi da lavoro;

b) si tenga conto dell'urgenza di coordinare i più recenti interventi normativi in

materia fiscale con le norme previste dai decreti di attuazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, oltre che di completare l'attuazione di detta legge e il coordinamento fra i decreti già emanati, intervenendo direttamente, tramite modifiche della stessa legge n. 42, ovvero tramite apposite norme da inserire nel disegno di legge di delega sulla riforma fiscale;

c) si attivino tutte le misure necessarie per razionalizzare l'uso del patrimonio immobiliare pubblico e si proceda all'alienazione di quello non più funzionale agli scopi della pubblica amministrazione, di concerto con gli enti locali territoriali detentori dei poteri urbanistici, utilizzando modalità attuative e temporali coerenti con l'obiettivo di estrazione del massimo valore, da impiegare integralmente per l'abbattimento dello *stock* del debito pubblico.