Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 63

N.B. I resoconti stenografici per l'esame dei documenti di bilancio seguono una numerazione indipendente.

5ª COMMISSIONE PERMANENTE (Programmazione economica, bilancio)

ESAME DEI DOCUMENTI DI BILANCIO IN SEDE REFERENTE

670ª seduta (pomeridiana): martedì 6 dicembre 2016

Presidenza del presidente TONINI

BI 0809
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REFERENTE

(2611 e 2611-*bis*) ***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*** **e relativa** ***Nota di variazioni***, approvato dalla Camera dei deputati

– (Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019 *(limitatamente alle parti di competenza)*

– (Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(Esame e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 8, 10 e *passim*
COMAROLI *(LN-Aut)* 8
MANDELLI *(FI-PdL XVII)* 9
MORANDO, *vice ministro dell'economia e delle finanze* 11
SANTINI *(PD)*, *relatore generale sul disegno di legge di bilancio e sulle tabelle 1 e 1*-bis *e 2 e 2*-bis 3, 10

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Federazione dei Verdi, Moderati, Movimento Base Italia): GAL (GS, PpI, FV, M, MBI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-La Puglia in Più-Sel: Misto-PugliaPiù-Sel; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.

I lavori hanno inizio alle ore 17,50.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REFERENTE

(2611 e 2611-*bis*) ***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*** **e relativa** ***Nota di variazioni***, approvato dalla Camera dei deputati

– (Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019 *(limitatamente alle parti di competenza)*

– (Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(Esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge n. 2611 e 2611-*bis* (tabelle 1 e 1-*bis* e 2 e 2-*bis*, limitatamente alle parti di competenza), già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il relatore, senatore Santini, di riferire alla Commissione sul disegno di legge di bilancio e sulle tabelle 1 e 1-*bis* e 2 e 2-*bis*, limitatamente alle parti di competenza.

SANTINI, *relatore generale sul disegno di legge di bilancio e sulle tabelle 1 e 1*-bis *e 2 e 2*-bis. Signor Presidente, mi accingo a dare lettura di una relazione che sinteticamente riporta gli obiettivi contenuti nella legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017.

La recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica ha apportato importanti innovazioni alla disciplina contabile. In questo quadro sono definiti nella legge di bilancio gli obiettivi finanziari, che prevedono che la dimensione della manovra sia volta a mantenere gli obiettivi di sostegno della crescita prefigurati nei documenti programmatici di bilancio e, nel contempo, a mantenere il percorso di consolidamento fiscale, che prevede per l'Italia il conseguimento del proprio obiettivo di medio termine del pareggio strutturale di bilancio nel 2019.

Il disegno di legge in esame fissa l'indebitamento netto nominale a un livello pari a –2,3 per cento del PIL nel 2017, a –1,2 per cento del PIL per il 2018 e a –0,2 per cento del PIL per il 2019. In coerenza con questi obiettivi programmatici di *deficit*, il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato è determinato nel limite massimo di –38,6 miliardi nel 2017, –27,2 miliardi nel 2018 e –8,6 miliardi nel 2019, in termini di competenza.

Rispetto al bilancio assestato 2016, tutti i saldi del bilancio integrato evidenziano un miglioramento. Il bilancio integrato evidenzia poi un pro-

gressivo aumento nel biennio 2018-2019 del risparmio pubblico e dell'avanzo primario. I dati 2019 registrano un miglioramento rispetto al 2017 di circa 3,0 miliardi di euro.

Quanto alla composizione della manovra, sul piano delle entrate si registra nel 2017 una riduzione per circa 4,7 miliardi, imputabile sostanzialmente alla disattivazione dei previsti aumenti IVA e accise (clausola di salvaguardia), che determina una perdita di gettito di circa 15 miliardi, solo parzialmente compensata dalle maggiori entrate derivanti dal decreto fiscale e dalle misure di maggiore entrata del disegno di legge di bilancio.

Per le spese, pur in presenza di diverse misure di contenimento delle stesse, i numerosi interventi onerosi previsti dal provvedimento determinano un aumento netto delle stesse pari a circa 7,2 miliardi che, sommate alle minori entrate, determinano il peggioramento del saldo di indebitamento sopra indicato.

Per quanto riguarda i contenuti, passando a quelli specifici della prima sezione, essa si compone di un articolo unico con 738 commi. Le misure contenute nella prima sezione ricomprendono numerosi settori di intervento che operano sul piano sia del diretto rilancio della crescita che del miglioramento del contesto di sostegno al consolidamento della ripresa in atto.

In merito alla fiscalità, si prevedono interventi che operano sul versante sia delle politiche fiscali (ad esempio l'IRI) che delle misure per la crescita (la cosiddetta Nuova Sabatini, le risorse per l'autoimprenditorialità e le *start-up* innovative). Si segnala il rinvio al 2018 degli aumenti IVA introdotti dalla legge di stabilità 2015 con la contestuale eliminazione degli aumenti di accise introdotti dalla legge di stabilità 2014 con riferimento agli anni 2017 e 2018. Da tali misure si stima che derivi una riduzione della pressione fiscale per 15.133 milioni di euro nel 2017.

Assume poi rilevanza l'introduzione dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI), già prevista dalla legge di delega fiscale (articolo 11 della legge n. 23 del 2014). Contestualmente è modificata anche la disciplina in materia di aiuto alla crescita economica (ACE) (commi 547-553).

Si segnalano poi misure volte a rafforzare il contrasto all'evasione fiscale e a migliorare il patrimonio edilizio quali la proroga al 31 dicembre 2017 dell'ecobonus, valevole sino al 2021 – innovazione davvero importante – per le parti comuni degli edifici condominiali; la detrazione (50 per cento) per gli interventi di ristrutturazione edilizia e la detrazione incentivante per interventi antisismici; la conferma della maggiorazione del 40 per cento degli ammortamenti e l'istituzione di una nuova maggiorazione, pari al 150 per cento, per gli ammortamenti su beni ad alto contenuto tecnologico (commi 8-14).

Nell'ambito della finanza locale, tra i principali interventi vengono in rilievo per le Regioni e gli enti locali le nuove regole sull'equilibrio di bilancio, le disposizioni concernenti la dotazione e l'utilizzo delle risorse finanziarie, le norme volte a favorire gli investimenti e, da ultimo, misure specifiche che incidono sulla regolazione dei rapporti finanziari con le autonomie speciali.

Nel corso dell'esame alla Camera dei deputati sono state inserite norme tese ad agevolare la gestione degli enti locali, con riguardo alla possibilità di modificare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale e alla previsione di un più ampio periodo temporale (da tre a cinque anni) per l'effettuazione delle misure di riduzione delle spese correnti cui sono tenuti gli enti che accedano al Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

Per quanto concerne le regole contabili di favore per gli investimenti, i commi da 485 a 508 assegnano agli enti locali spazi finanziari fino a complessivi 700 milioni annui, di cui 300 sono destinati all'edilizia scolastica, e alle Regioni fino a complessivi 500 milioni annui, per l'effettuazione di spese di investimento.

In merito alle politiche di coesione, sulla base della nuova disciplina prevista per il disegno di bilancio in esame, che consente di operare direttamente nella seconda sezione dello stesso operazioni di riprogrammazione di risorse precedentemente effettuabili mediante le tabelle C, D ed E, l'intervento sulle politiche di coesione è effettuato direttamente nelle pertinenti missioni e nei programmi degli stati di previsione interessati. In particolare, si dispone una riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione attraverso un anticipo di 2.450 milioni, al triennio 2017-2019 (650 milioni al 2017, 800 milioni al 2018 e 1 miliardo al 2019).

Nell'ambito delle infrastrutture, trasporti e comunicazioni, si prevede l'istituzione, nello stato di previsione del MEF, di un Fondo destinato a finanziare interventi in materia di trasporti e viabilità, infrastrutture ed edilizia pubblica, la cui dotazione ammonta a 1,9 miliardi di euro per il 2017, a 3,15 miliardi per il 2018, a 3,5 miliardi per il 2019 e a 3 miliardi per ciascuno degli anni che vanno dal 2020 al 2032 (commi 140-142).

Per il comparto agricolo si segnala l'esenzione ai fini IRPEF, per il triennio 2017-2019, dei redditi dominicali e agrari relativi ai terreni dichiarati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola.

In materia di lavoro e occupazione, specifiche misure sono volte ad agevolare fiscalmente le componenti delle retribuzioni legate ad incrementi di produttività, le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa e il cosiddetto *welfare* aziendale, come abbiamo visto lo scorso anno. Inoltre, si prevede che non concorrono a formare reddito da lavoro dipendente, e sono quindi esclusi da ogni forma di imposizione, i contributi alle forme pensionistiche complementari e i contributi di assistenza sanitaria, nonché il valore di azioni offerte alla generalità dei dipendenti.

Per quanto riguarda il pubblico impiego e le amministrazioni pubbliche, le disposizioni in materia contenute nel disegno di legge di bilancio in esame riguardano principalmente due interventi: il personale pubblico, con l'istituzione di un Fondo per il pubblico impiego, con una dotazione di 1,48 miliardi di euro per il 2017 e di 1,39 miliardi di euro a decorrere dal 2018, volto a finanziare la contrattazione collettiva nel pubblico im-

piego relativa al triennio 2016-2018 (in aggiunta ai 300 milioni di euro già stanziati dall'ultima legge di stabilità), prevedendo dopo i sette anni il ripristino della contrattazione collettiva; i risparmi di spesa delle amministrazioni centrali e la riduzione della spesa per acquisti (la cosiddetta *spending review*).

In tema di salute vanno ricordate le misure dirette a migliorare l'efficienza organizzativa del Servizio sanitario nazionale. Altre norme attengono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale rideterminando il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato, che viene portato a 113 miliardi di euro per il 2017, a 114 miliardi di euro per il 2018 e a 115 miliardi per il 2019.

Nell'ambito delle politiche sociali e per la famiglia, vanno ricordate le misure dirette a fornire un sostegno economico ai nuclei familiari. Viene istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo di sostegno alla natalità. Si riconosce un premio alla nascita, o all'adozione di minore pari ad 800 euro, corrisposto, in unica soluzione dall'INPS e si istituisce dal 2017 un buono per l'iscrizione in asili nido pubblici o privati.

Per quanto riguarda la previdenza, si prevede la possibilità per l'INAIL di sottoscrivere quote di fondi comuni di investimento di tipo chiuso, dedicati all'attivazione di *start up* innovative, ovvero costituire e partecipare a *start up* di tipo societario, intese all'utilizzazione industriale dei risultati della ricerca. Si interviene sulla disciplina della cosiddetta quattordicesima rideterminandone l'importo ed i requisiti reddituali dei beneficiari fino a un massimo di 1.000 euro.

Per quanto concerne le misure per l'emergenza sismica, il disegno di legge provvede a stanziare le risorse per gli interventi di riparazione, ricostruzione e assistenza alla popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto e per la ripresa economica nei territori interessati.

In materia di scuola, tra i principali interventi si segnalano: l'istituzione nello stato di previsione del MIUR di un nuovo fondo, con una dotazione di 140 milioni per il 2017 e di 400 milioni dal 2018, destinato all'incremento dell'organico docente (commi 366 e 373-376); ed ulteriori 128 milioni per il 2107 per la prosecuzione fino al 31 agosto 2017 del programma «Scuole belle» (commi 379-380).

In tema di sicurezza e difesa, oltre agli stanziamenti per i rinnovi contrattuali e le assunzioni indicati nella precedente sezione sul pubblico impiego, che interessano anche il personale del comparto sicurezza e difesa, nel settore in esame si segnala che per l'acquisto e l'ammodernamento dei mezzi strumentali in uso alle Forze di polizia e al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco è disposto uno stanziamento di 70 milioni di euro per il 2017 e di 180 milioni per il periodo 2018-2030, istituendo a tal fine un apposito fondo. Un ulteriore stanziamento, pari a 997 milioni di euro per il 2017, è disposto in favore del fondo missioni internazionali.

Venendo ora ai contenuti della seconda sezione, gli articoli da 2 a 18 del disegno di legge di bilancio recano l'approvazione dei singoli stati di

previsione dell'entrata e della spesa, recando per ciascuno di essi anche altre disposizioni formali aventi carattere gestionale.

Per quanto riguarda lo stato di previsione dell'entrata (Tabella 1), oggetto dell'articolo 2 del disegno di legge, le previsioni relative alle entrate finali del bilancio dello Stato, come aggiornate per effetto della Nota di variazioni approvata in seguito alle modifiche apportate al disegno di legge da parte della Camera (A.S. 2611/1-*bis)*, ammontano a 567.952 milioni nel 2017, a 585.982 milioni nel 2018 e a 596.836 milioni nell'ultimo anno del triennio di previsione.

Il disegno di legge di bilancio rimane impostato secondo la consolidata struttura contabile per missioni e programmi, finalizzata a privilegiare il contenuto funzionale della spesa. La struttura è organizzata in 34 missioni e 175 programmi di spesa, che costituiscono le unità di voto parlamentare. Rispetto ai 182 programmi previsti per il 2016 sono stati individuati 17 nuovi programmi, mentre ne sono stati soppressi 24.

Le maggiori risorse derivanti dalle misure di contrasto all'evasione fiscale e per l'efficientamento delle attività di riscossione spiegano in larga parte l'incremento delle entrate ascrivibili alla manovra negli esercizi successivi.

Per le entrate extratributarie, le previsioni integrate presentano un andamento in linea con le stime a legislazione vigente. Per il 2017 incide sulle stesse, in particolare, la disposizione introdotta nella prima sezione che prevede l'autorizzazione, per i titolari dei diritti d'uso delle frequenze di telecomunicazione in banda 900 e 1800 megahertz, al cambio di tecnologia, con la contestuale proroga delle concessioni in essere al 2029, stabilendo il pagamento anticipato ed in unica soluzione dei contributi dovuti per l'intero periodo della concessione.

Per quanto riguarda le spese finali, esse presentano nel triennio 2017-2019 un andamento sostanzialmente stabile, sebbene in presenza di una correzione rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente a favore della quota di spesa per investimenti.

Complessivamente, a legislazione vigente, le spese finali si attestano 597.142 milioni nel 2017, con una riduzione complessiva di circa 8.634 milioni rispetto alle previsioni assestate 2016. Per gli anni successivi, gli stanziamenti di bilancio sono pari a 598.750 milioni nel 2018 e si riducono nel 2019 a 594.600 milioni. Per l'esercizio finanziario 2017, gli effetti finanziari della manovra ammontano a circa 9,4 miliardi aggiuntivi rispetto agli stanziamenti di competenza a legislazione vigente, di cui 4,2 miliardi derivanti dagli effetti della Sezione I del disegno di legge di bilancio e 5,2 miliardi dalle riprogrammazioni e rifinanziamenti determinati con la sezione II.

Il complesso delle modifiche «di manovra» da essa operate sono da ricondursi principalmente al fatto che si è ora riservato alla sezione medesima la possibilità di apportare variazioni di autorizzazioni legislative di spesa, sia di parte corrente che a carattere pluriennale in conto capitale, con operazioni prima effettuate con le tabelle C, D ed E della legge di stabilità.

Nel complesso, con la Sezione II sono stati effettuati rifinanziamenti per 4,3 miliardi nel 2017, poco più di 2,2 miliardi nel 2018 e 2,5 miliardi nel 2019 e definanziamenti per 3 miliardi nel 2017, 1,8 miliardi nel 2018 e 1,3 nel 2019. Nei definanziamenti, si sottolinea, sono ricompresi anche gli effetti delle riduzioni che i singoli Ministeri hanno apportato in relazione alla *spending review* al comma 425 prima ricordato.

Considerando l'importo delle riprogrammazioni, tutte riferibili alla parte in conto capitale, poco più di 160 milioni nel 2017, poco meno di 175 milioni nel 2018 e 3,3 miliardi nel 2019, la manovra effettuata con la sezione II comporta maggiori spese per 1,4 miliardi nel 2017 e per 643 milioni nel 2018 e minori spese per poco meno di 2,1 miliardi nel 2019.

Tra le modifiche più rilevanti si segnalano lo stanziamento di 900 milioni per il 2017 per le missioni internazionali, la dotazione triennale di poco meno di 12 miliardi del fondo per gli interventi strutturali di politica economica, i 110 milioni nel 2017 sul fondo per la promozione del *made in Italy*, i 500 milioni di aumento a regime dal 2018 del fondo per la lotta alla povertà, i 1.200 milioni nel triennio del finanziamento della «buona scuola», di cui 500 milioni a regime, ed i 320 milioni nel 2017 per i centri di accoglienza stranieri. A tali rifinanziamenti si aggiunge, tra le riprogrammazioni, l'anticipo dall'annualità 2020 al triennio 2017-2019 di 2.450 milioni delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione ed infine, tra i definanziamenti, la riduzione di circa 560 milioni dal 2017 del fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Per i profili relativi alla verifica delle quantificazioni si fa integrale rinvio alla nota del Servizio del bilancio.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

COMAROLI *(LN-Aut).* Signor Presidente, intervengo brevemente nella speranza che questa sera si agisca con buon senso, come è stato fatto in occasione dell'esame del decreto-legge n. 193 del 2016 in materia fiscale. È evidente a tutti l'inutilità di stare qui ad esaminare uno per uno gli emendamenti presentati, procedendo alla loro illustrazione, ed è altrettanto evidente che non si riuscirà a conferire un mandato al relatore: sappiamo tutti come andrà a finire.

Desidero tuttavia affrontare, in fase di discussione generale, due questioni. La prima concerne il metodo. Dispiace davvero non avere la possibilità di intervenire in questa sessione di bilancio al Senato perché le problematiche da affrontare, in realtà, sarebbero tante e di rilievo. Ricordo le parole del vice ministro Casero in fase di discussione del decreto fiscale al Senato quando, dopo aver constatato l'impossibilità di analizzare alcune questioni nel dettaglio, riconoscendo le lacune presenti nel provvedimento, prometteva di porvi rimedio proprio in sede di bilancio. Ora si dà la colpa al voto referendario e questo dispiace perché significa che quelle parole davano per scontata una vittoria del sì. Noi pensavamo invece che le altre questioni venissero affrontate indipendentemente dall'esito del voto refe-

rendario. che riguardava specificatamente la riforma della Costituzione. Quindi, concludendo sul punto, non poter approfondire tutte le tematiche, che sono davvero tante, lascia evidenti problemi riscontrabili a diversi livelli. E dico questo solo per esprimere un certo rammarico.

Sulla questione di merito le considerazioni da fare sono veramente tante e non vorrei evidenziarle tutte in questa sede. Ripeto solo quanto ho detto questa mattina, che è poi ciò che mi preoccupa maggiormente, per quanto attiene le coperture del provvedimento al nostro esame. È vero che esiste una relazione tecnica che evidenzia che tutte le stime fatte sono pertinenti, e ci mancherebbe, e questa è ovviamente la visione del Governo. Visto che in precedenza certe stime alla fine si sono rivelate diverse, la preoccupazione è che esistano lacune all'interno del provvedimento.

Mi riservo, comunque, di esprimere un giudizio politico nella fase in cui affideremo il mandato al relatore di riferire in Aula.

MANDELLI *(FI-PdL XVII)*. Signor Presidente, in un clima politico sicuramente surreale – come abbiamo già sottolineato – come quello nell'ambito del quale si stanno svolgendo i lavori del Senato, e dove quasi tutti rivendicano a buon diritto le proprie ragioni, rimane sostanzialmente il fatto che si è persa una grande occasione. Non affrontare la legge di bilancio, che è il provvedimento che la nostra Nazione attende per potersi regolare per gli anni a venire, la legge più importante che il Parlamento promulga, mi fa veramente rammaricare. Se tutto è vero, è altresì vero che, avendo fissato la data del *referendum* costituzionale al 5 dicembre, la situazione era già scritta. Giustamente è stato detto che il fatto di fissare il *referendum* costituzionale in una data precedente a quella del 5 dicembre avrebbe generato un altro problema.

Per tutta una serie di circostanze, dunque, in questa situazione ci va di mezzo il cittadino, il quale si trova di fronte una legge di bilancio piuttosto abbozzata. Sono stati svolti alcuni interventi e ho esaminato con interesse il lavoro dei colleghi della Camera dei deputati; ho anche sentito il Vice Ministro affermare che alcuni nodi dovevano essere sciolti; e invece rimangono ben stretti.

Ricordo poi il ragionamento sul decreto fiscale con il vice ministro Casero, nel corso del quale era emersa la necessità di agire in un secondo momento perché oggettivamente c'è tanto da fare. E invece i poveri cittadini rimangono stretti nella morsa di una situazione piuttosto strana.

Tornando a noi, come abbiamo potuto vedere, la manovra ammonta a 33 miliardi di euro, di cui 12 sono di maggiore *deficit*, e presenta tagli alla spesa di 9,4 miliardi e nuove maggiori entrate di 11,9 miliardi, alcune delle quali penalizzeranno davvero le imprese. Si otterrà un ricavo fiscale con l'introduzione di nuovi adempimenti contabili a carico dei dottori commercialisti che reputo una follia. Si tratta di un sacco di provvedimenti di natura difficile da definire, che qualcuno definisce di mancia e qualcuno dice essere privi di fondamento.

Certo è che, scorrendo alcune voci, senza volerne citare una per non fare torto alle altre, alcuni interventi lasciano quanto meno perplessi. Si tratta sicuramente di un provvedimento figlio del *referendum* costituzionale, e che segue quindi la sua sorte, che presenta pochissimi interventi strutturali nell'ambito della politica economica e a favore delle famiglie, delle imprese e dei giovani; tanti *spot*, tante politiche dei *bonus* e, quindi, politiche di basso respiro che cercano nell'immediato di impostare una campagna elettorale senza entrare però nel merito dei grandi temi, i quali rimangono nodi irrisolti di una legge di stabilità che avrebbe dovuto prestare maggiore rispetto nei confronti dei cittadini. Non si rileva alcun intervento a favore delle piccole e medie imprese, che con grande fatica cercano di rimanere sul mercato. Si intravedono poca lotta all'evasione fiscale e la trasformazione in decreto fiscale del grande fratello che sorreggerà tutti i nostri contribuenti, pensando ancora di poter spremere l'inspremibile. Non si rileva alcun tentativo di creare uno *shock* fiscale attraverso una delle politiche più importanti per il nostro Paese – mi riferisco alla diminuzione delle tasse, per sostenere davvero chi cerca di fare impresa – per poi affrontare i temi rimasti irrisolti in questa legge di bilancio.

Esprimo infine rammarico per il fatto di avere ancora una volta mortificato il ruolo del Senato, nonostante qualche ora fa i cittadini italiani abbiano detto che un ruolo ce l'ha ed importante. Ancora una volta ci troviamo penalizzati nella morsa di logiche che esulano dalla nostra volontà e che di fatto fanno percepire la politica come inconsistente, dando grande fiato a chi ritiene che essa vada riformata profondamente.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione.

SANTINI, *relatore generale sul disegno di legge di bilancio e sulle tabelle 1 e 1*-bis *e 2 e 2*-bis. Replico brevemente ai due senatori che sono intervenuti.

Sul tema del metodo, la situazione è davvero particolare, nel senso che, al di là delle valutazioni che si possono fare, la decisione del Governo di dimettersi è un dato di fatto. Solo la richiesta del Presidente della Repubblica di congelare le dimissioni permette di concludere il processo di approvazione della legge di bilancio. È un dato sotto gli occhi di tutti e il modo per poter fare esattamente questo è stare nei tempi e approvare la legge di bilancio.

Se si esamina il calendario, non si rilevano alternative alla data fissata del *referendum* costituzionale, in base a quanto previsto dalla Costituzione. Se non ricordo male, la Corte costituzionale ha considerato valido il *referendum* costituzionale più o meno in data 20 luglio e si doveva, quindi, procedere subito prima dell'esame della legge di stabilità oppure a metà della manovra di bilancio. Non c'erano alternative al calendario. La scelta è stata quella di fissare la data a metà della manovra di bilancio proprio al fine di mettere quanto meno in sicurezza la procedura d'esame parlamentare della legge di bilancio e permettere, quindi, quanto meno di

sviscerarla, valutarla e approvarla in un ramo del Parlamento proprio per evitare i fatti prima ricordati dal Presidente.

In merito alla mancanza degli interventi strutturali, sull'osservazione del senatore Mandelli si possono esprimere diverse opinioni. È difficile, però, non rilevare che la manovra di quest'anno si muove in linea di continuità con gli interventi degli anni precedenti, con l'obiettivo di ridurre le imposizioni fiscali a carico delle imprese e delle famiglie; riduzione che quest'anno sarà maggiore a favore delle imprese a differenza dell'anno scorso, essendo stata più favorevole alle famiglie.

Si rilevano un sostegno strutturale esplicito agli investimenti sia privati che pubblici e una certa attenzione a favore delle politiche sociali, a causa delle difficili situazioni che conosciamo tutti, per quanto riguarda il tema sia della previdenza e della famiglia che del contrasto alla povertà.

Quindi, dal punto di vista delle finalità della legge, mi pare di poter individuare linee di continuità di tipo strutturale con le politiche degli anni precedenti. Questo mi sembra incontrovertibile. Certo, queste linee di continuità possono essere considerate insufficienti e bisognose di un rafforzamento ma il dato, analizzando in maniera precisa quanto è stato fatto sia nel disegno di legge che nel lavoro svolto alla Camera, può essere rappresentato senz'altro in questo modo.

Restano alcuni aspetti da definire. Mi riferisco in particolare al tema degli enti locali; tuttavia l'istituzione di un fondo, che può essere ripartito sia in base alla legge che in base a disposizioni dell'Esecutivo, rappresenta uno strumento in grado di permettere il superamento delle difficoltà degli enti locali, in particolare Province e Comuni, con attività che il prossimo Governo potrà senz'altro realizzare disponendo appunto di un finanziamento adeguato per poter agire concretamente.

Fermo restando il diritto di chiunque a sollevare critiche e a svolgere valutazioni diverse, mi sento di fare queste affermazioni sulla base delle ragioni espresse e delle linee di continuità presenti nella legge di bilancio.

MORANDO, *vice ministro dell'economia e delle finanze.* Signor Presidente, sotto il profilo del metodo a me pare che i fatti siano molto chiari. Il Governo ha interpretato il risultato del *referendum* come una sua secca e netta sconfitta e quindi ha scelto, come veniva sollecitato a fare da tutte le opposizioni, di interpretarla come tale. Ha pertanto preso atto della sconfitta e ha rassegnato le sue dimissioni, cosa avvenuta qualche minuto dopo la presa d'atto del risultato referendario.

In particolare, vorrei dire alla senatrice Comaroli che ho ascoltato con le mie orecchie il *leader* della Lega Nord sollecitare le dimissioni immediate del Governo; non ha detto che il Governo dovrebbe prendere atto della sconfitta e dimettersi dopo la discussione sulla legge di bilancio. Ha chiesto invece dimissioni immediate. Per la verità, dopo pochi minuti dall'esito del risultato, il Presidente del Consiglio ha fatto esattamente ciò che il *leader* della Lega aveva richiesto, vale a dire ha preso atto della realtà e si è dimesso. Adesso scopro, con somma sorpresa, che in questa sede invece il Gruppo della Lega sollecita un esame di merito della Com-

missione bilancio. Siamo tutti d'accordo sul fatto che per fare un esame di merito ci vuole un Governo in carica, un Governo che non abbia intenzione di rassegnare le dimissioni dopo aver messo in sicurezza il bilancio, come chiesto dal Presidente della Repubblica. L'intenzione del Governo, infatti, era di dimettersi immediatamente. Dopodiché, ha preso atto volentieri di una sollecitazione ad attendere qualche ora per la formalizzazione delle dimissioni in modo da mettere in sicurezza la legge di bilancio, onde evitare l'esercizio provvisorio, a quel punto pressoché certo.

Vorrei ripetere in proposito quanto detto dal presidente Tonini poc'anzi, vale a dire che l'esercizio provvisorio in questo caso significherebbe far scattare 15 miliardi e 500 milioni di tasse aggiuntive sul versante IVA ed accise. Pertanto, al fine di evitare l'esercizio provvisorio di bilancio, il Governo ha accettato di procrastinare di qualche ora le sue dimissioni in modo tale da consentire al Senato di fare la scelta che sembra più ragionevole.

Fatemi dire con sincerità, da vecchio parlamentare, che è la prima volta che mi capita di vedere un Governo dimissionario e le opposizioni che polemizzano sul fatto che prima di dimettersi debba fare altre cose, in particolare un atto politicamente impegnativo come la modifica della legge di bilancio. Infatti, non si tratta semplicemente di discutere, perché se vogliamo farlo discutiamo pure impegnando il tempo richiesto; ma noi stiamo parlando della necessità di modificare la legge di bilancio con l'esigenza che il Governo resti in carica non per la semplice lettura del Senato ma per la conseguente e successiva lettura della Camera. Vorrei che fosse chiaro; altrimenti stiamo dicendo chiaramente di voler andare all'esercizio provvisorio. Poiché nessuno dice di voler andare all'esercizio provvisorio, debbo dedurre però che secondo alcuni prima si deve discutere in questa sede la manovra finanziaria per emendarla e poi tornare alla Camera per ratificare le modificazioni introdotte dal Senato. In questo modo però il Governo dovrebbe rinviare *sine die* le sue dimissioni, ma ciò è in aperto contrasto sia con la volontà del Governo stesso, che ha preso atto delle implicazioni politiche del risultato elettorale, sia con quella delle opposizioni, manifestata a più riprese non solo nel corso della campagna elettorale ma, anche con maggiore insistenza, appena reso noto l'esito del voto.

Sul piano del metodo non so sinceramente interpretare quanto sta accadendo se non con il venir meno, pressoché totale, di quel *fair play* parlamentare che, come è noto, riguarda l'atteggiamento delle opposizioni nei confronti di un Governo che si dimette. L'unica cosa che posso dire è «che Dio ce la mandi buona!», se non c'è più nemmeno questo.

Nel merito, invece, è verissimo quanto sottolineato, ovvero che su alcuni articoli molto importanti della legge di bilancio nel dibattito alla Camera, sia da parte del Governo che dei Gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione, si è esplicitamente affermata l'esigenza di interventi emendativi che avrebbero potuto trovare la propria sede naturale nella discussione al Senato. Del resto, come sapete meglio di me, da che mondo è mondo la legge di bilancio (che prima si chiamava in un al-

tro modo, ma la sostanza è la stessa) viene vagliata dalla seconda Camera che ne esamina nel dettaglio i contenuti e poi scrive il testo definitivo. Quest'anno però in prima lettura la Camera dei deputati ha adottato una quantità di scelte superiore anche in qualità rispetto alla media proprio perché nel mezzo, tra le due letture, c'era la scadenza referendaria. Quest'ultima suggeriva di aumentare il numero di interventi assegnati alla prima lettura. Tuttavia, vi sono articoli molto importanti che effettivamente non sono stati modificati e lo sarebbero stati per una intenzione convergente in questo senso sia della maggioranza di Governo sia delle opposizioni. Non ne ha parlato nessuno, ma questo lo dico io. L'articolo 2, che personalmente considero il più importante della manovra al nostro esame assieme all'articolo 3, non è stato modificato. Invece l'articolo 3, in materia di iniziative di tipo propulsivo sul piano economico, è stato diffusamente discusso e modificato alla Camera. Alla Camera avevamo predisposto un testo dell'articolo 2, che il Governo si sarebbe premurato di presentare, se avessimo fatto un discussione nel merito al Senato, per correggere un aspetto molto rilevante delle norme al nostro esame. La legge al nostro esame infatti, all'articolo 2, necessiterebbe di un adattamento, che ritengo fondamentale, sia per gli interventi di ristrutturazione dei grandi condomini che in materia di ecobonus e di interventi antisismici.

Come ricordato dal relatore, si allunga il periodo di vigenza certa della norma. Si tratta di una misura necessaria, sollecitata da innumerevoli mozioni parlamentari che impegnavano il Governo ad agire in tal senso, perché le misure in vigore negli anni scorsi rispetto ad interventi di ristrutturazione e risparmio energetico in case singole (villette, case unifamiliari con un solo proprietario) e in condomini con pochi appartamenti, come voi sapete, si sono rivelate di un'efficacia assolutamente straordinaria. Applicare queste norme è sempre stato difficile, tant'è che, purtroppo, in grandi condomini gli interventi realizzati tra il 1999 e oggi si contano sulle dita di poche mani. Sembra paradossale ma è così, perché nel condominio molto grande, con tantissimi appartamenti e altrettanti proprietari, è difficile, se non quasi impossibile, decidere l'intervento se non si ha dinanzi un orizzonte temporale relativamente lungo. Questo problema viene risolto dal disegno di legge al nostro esame così com'è, perché, nel caso di interventi sulle parti comuni, la scadenza viene portata addirittura al 2021. D'altra parte, qual è l'altro elemento che storicamente – e su questo in passato abbiamo riflettuto meno, anche in Parlamento, e lo dico anche autocriticamente – ha impedito l'applicazione diffusa di queste straordinarie misure molto efficaci ai grandi condominii anni Sessanta-Settanta? L'altro grande fattore di impedimento è stato rappresentato dalla presenza di famiglie la cui IRPEF non è capiente per avvantaggiarsi delle detrazioni previste dalla normativa. Il risultato è che già nelle assemblee di condominio era difficile decidere perché l'orizzonte temporale era troppo breve; quando poi si scopriva che gli incapienti non avrebbero potuto avere le detrazioni che invece gli altri avrebbero avuto, ecco che la decisione contraria in assemblea da parte delle suddette famiglie era ovviamente pressoché scontata.

L'intervento contenuto nel disegno di legge di bilancio, così come l'avete ricevuto dalla Camera, affronta il tema perché consente la cessione del credito verso terzi: non solo verso terzi realizzatori dell'intervento, come era nella legislazione vigente, ma più in generale, pur ribadendo il testo l'esclusione delle banche. La mia tesi è che, in realtà, nel momento in cui il soggetto terzo che riceve il credito va in banca per far valere in termini di anticipazioni il credito che ha ricevuto e si sente dire dalla banca che, non essendoci una garanzia dello Stato su quell'operazione, la banca non è in grado di riconoscere le anticipazioni necessarie, questa esclusione finisce per riproporre il blocco causato dalla presenza di famiglie incapienti. Bisognava, o piuttosto bisogna, trovare, quindi, una soluzione se si vuole avere un'applicazione intensa, estesa ai grandi condomini, della norma in questione, che è nell'interesse di tutti: credo che su questo siamo tutti d'accordo. Bisognava intervenire in correzione affrontando un problema certamente complesso, a cui abbiamo dedicato – vi prego di credermi – due mesi di lavoro particolarmente intenso perché c'era questo ostacolo da superare.

Nel momento in cui si includono le banche (anche non in esclusiva) quale soggetto terzo che riceve il credito, quel credito della banca rispetto allo Stato è debito pubblico, quindi riclassifichiamo tutta l'operazione, compresa quella per le famiglie capienti, in nuova spesa: il modello degli 80 euro, per intenderci. Gli 80 euro, infatti, sono riduzione di pressione fiscale ma sono classificati come spesa perché c'è una quota di incapienti parziali che li riceve. Se l'incapiente riceve una quota degli 80 euro vuol dire che sono un assegno e non una riduzione di pressione fiscale. Sarà anche riduzione di pressione fiscale per il 99 per cento dei destinatari, ma se sono un assegno anche solo per l'1 per cento la misura viene classificata interamente come aumento di spesa e non come riduzione di entrata. Ecco perché affrontare questo problema era particolarmente complesso. Era ed è pronto un emendamento che avrebbe risolto tecnicamente il problema isolando il tema degli incapienti e trattandolo – ma non è il caso ora di scendere in sottigliezze – in modo tale che, a nostro avviso, avrebbe retto l'obiezione che chiameremo EUROSTAT, per intenderci.

Questo era un primo argomento fondamentale insieme ad un secondo, di minore rilievo ma comunque significativo, quale l'introduzione, con un orizzonte temporale altrettanto lungo, delle ristrutturazioni che affrontano il tema dell'amianto all'interno degli edifici. Ciò implica operazioni in sicurezza particolarmente complesse, delicate e costose; si trattava di inserire anche queste operazioni nella manovra.

L'articolo 51 è relativo ai terremoti. I decreti approvati hanno affrontato il problema del terremoto 2016, cosicché con tale articolo l'argomento si considera concluso, mentre il Senato – che da poco aveva discusso del provvedimento sul tema – avrebbe dovuto esaminare gli emendamenti sui precedenti terremoti e calamità naturali (quindi, anche alluvioni), per completare l'operazione.

Altro tema è quello relativo agli enti locali. Sulla base di un eventuale accordo che fosse intervenuto nel frattempo – ed è ormai imminente

che si faccia – il Senato avrebbe potuto procedere all'assegnazione del fondo unitario da ripartire ai diversi comparti, in particolare, tra Comuni e Regioni, ma anche Province. Tale operazione, come sapete, si può fare, in base alla legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ma era pacifico che se l'operazione si fosse fatta d'accordo con il sistema delle autonomie locali avrebbe potuto essere prodotta per legge, attribuendo le diverse componenti di quel fondo ai tre comparti fondamentali. Sarebbe stata, peraltro, un'operazione di comune soddisfazione nonché abbastanza semplice da realizzare.

Probabilmente l'emendabilità si sarebbe estesa a numerosi altri articoli, ma certamente i tre temi che ho elencato nella lettura della Camera erano stati, più o meno esplicitamente – come anche riconosciuto dalle opposizioni – rinviati all'esame del Senato. È chiaro che il nuovo contesto politico impedisce di fare queste operazioni; se le ho richiamate è solo per dare conto del fatto che io avrei cercato di mantenere la parola data, ovvero che su questi articoli si sarebbe intervenuti al Senato e, in condizioni normali, lo si sarebbe effettivamente fatto.

Consentitemi, infine, di soffermarmi su due osservazioni critiche che sono state avanzate, la prima delle quali in materia di entrate con riferimento, in particolare, alla pressione fiscale sul lavoro e sull'impresa.

Su molte questioni possiamo concordare o discordare, ma sinceramente su questo argomento i numeri sono numeri. Mi pare difficile negare che siano tali, anche se si può ampiamente argomentare sul tipo di intervento di riduzione di pressione fiscale che si è fatto. È infatti ampiamente legittimo affermare che si sarebbe preferito destinare i 4,5 miliardi della riduzione del carico IRAP – componente costo del lavoro – e provvedere subito a una riduzione dell'IRES, diciamo per tre punti percentuali, perché 4,5 miliardi sono più o meno quattro punti di IRES. Fermo restando ciò, è un fatto che su lavoro e impresa 2014-2016 (è dal 2014 che comincia l'intervento sull'IRAP, anche se non è strutturale e lo diventerà nell'anno successivo) abbiamo realizzato un intervento che vale 4,5 miliardi di euro di IRAP, eliminando la componente costo del lavoro stabile dalla base imponibile. Ripeto: si possono valutare proposte diverse, ma 4,5 miliardi di euro in meno di pressione fiscale sono un fatto incontestabile.

L'intervento sugli 80 euro, introdotto in modo straordinario il primo anno e trasformato in intervento strutturale l'anno successivo, sono 10 miliardi di euro di riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente: mi piace ribadirlo, perché è un fatto. Naturalmente è assolutamente legittimo esprimere un'opinione diversa e dire che quei 10 miliardi, che abbiamo speso per questo obiettivo, andassero spesi per fare altro. In verità di emendamenti così concepiti ne ho visti pochi, ma comunque, con la scienza di poi, si potrà sostenere che i 10 miliardi di euro (quelli discutibili, con cui abbiamo coperto gli 80 euro) potevano essere usati per consentire un dimezzamento dell'aliquota dell'IRAP; magari non proprio un dimezzamento, perché se contate 4,5 miliardi più 10 miliardi fa 15 miliardi, siamo al 25-30 per cento in meno di IRAP. È una strada alternativa

a quella che abbiamo seguito, ma i 10 miliardi in meno di pressione fiscale sul lavoro sono un fatto indiscutibile.

È un fatto anche l'intervento sull'IRES, per un valore di 3 miliardi, dal 1º gennaio 2017, anche nel caso in cui dovessimo andare all'esercizio provvisorio, perché è fissato nella legislazione vigente. Non è questa legge di bilancio che lo prevede, ma quella dell'anno scorso, e quindi sono nella legislazione vigente. Allora 10 miliardi più 4,5 più 3 fa indiscutibilmente 17,5 miliardi: abbiamo superato, in termini di riduzione della pressione fiscale sul lavoro e sull'impresa, un punto secco di prodotto interno lordo e con interventi strutturali.

Sapete che, sommando gli interventi su tutto il versante agricoltura, dall'IMU fino all'IRPEF, ammesso che il Senato approvi questa legge di bilancio, assommiamo una cifra superiore al miliardo e sono interventi strutturali di riduzione di pressione fiscale, mentre gli interventi sul cosiddetto lavoro parasubordinato, anche questi strutturali, e gli interventi di riduzione strutturale della pressione contributiva sul lavoro parasubordinato, a loro volta strutturali, valgono circa 300-350 milioni di euro. In quest'ultimo caso, personalmente, ho obiezioni da fare circa il fatto che il contributo si abbassi così drasticamente. Naturalmente, tra vent'anni ci accorgeremo che con questa scelta abbiamo ridotto anche le prestazioni, perché voglio ricordare che quelle pensioni sono calcolate con il metodo contributivo e, quindi, questa non è una riduzione di pressione contributiva che va a vantaggio del contribuente; il contribuente paga meno perché domani avrà di meno: questo deve essere chiaro per correttezza e onestà culturale.

Gli interventi di riduzione strutturale della pressione fiscale sulle imprese sono stati particolarmente significativi. Così come – e concludo – sono obiettivamente molto significativi gli interventi che, per il 2017, confermano e rafforzano gli incentivi agli investimenti, formidabili, che in questo momento sono in vigore in Italia. Perché li abbiamo introdotti? Se c'è una caratterizzazione di questa legge di bilancio, infatti, è quella di voler svoltare sugli investimenti. Gli investimenti durante la crisi sono crollati del 32 per cento, mentre i consumi sono scesi di qualche punto percentuale. Lentamente, seppure con valori decimali dello 0,8-0,9 per cento, stiamo recuperando i consumi, ma il 32 per cento di calo degli investimenti non si recupera a colpi di un 1 per cento. Ci vuole uno *shock*. Questa legge di bilancio contiene questo *shock*, perché il superammortamento e l'iperammortamento, uniti al credito di imposta automatico, entrato finalmente in vigore nel Mezzogiorno d'Italia, uniti alle misure collegate di mantenimento della decontribuzione, piena per il Mezzogiorno e molto limitata per il Centro Nord, costituiscono un insieme di misure a favore degli investimenti come in Italia non si ricordano da molti decenni.

Qualcuno sostiene – naturalmente vedremo se avrà ragione – che, anche così, gli investimenti non riprenderanno, perché le aspettative sulla crescita del Paese sono troppo limitate per poter indurre l'impresa, imprenditori e investitori, malgrado siano molto agevolati, a realizzare questi investimenti. I segnali che vengono dagli investimenti, nella fase finale del

2016, sembrano testimoniare che, invece, su questo versante c'è una ripresa abbastanza vivace.

Auguriamocelo, al di là della battaglia politica, perché credo che assieme a noi, che a breve ci dimetteremo, anche quelli che aspirano legittimamente, alle prossime elezioni, a diventare Governo del Paese, abbiano l'interesse a che gli investimenti in Italia riprendano. Infatti, è vero che gli investimenti pubblici possono fare qualcosa, ma sappiamo che, nelle condizioni di bilancio del Paese, il contributo che può venire alla ripresa dagli investimenti pubblici è significativo, ma limitato. Quello che invece può venire dagli investimenti privati, se torna un'aspettativa positiva sulla crescita del Paese e sulle sue prospettive, naturalmente è molto rilevante.

Obiettivamente penso che questa legge di bilancio abbia fatto tutto quello che poteva fare su questo versante. Quindi, questa volta – mi spiace contraddirvi – vi sono nella legge di bilancio anche interventi strutturali a favore della ripresa.

PRESIDENTE. Ringrazio il rappresentante del Governo.

Avverto che la Commissione è ulteriormente convocata alle ore 21,30 di oggi.

Rinvio pertanto il seguito dell'esame del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19.

€ 2,00