

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra
di finanza pubblica per gli anni 2009-2013

Atto Senato

(6-00004) (testo 2)

Gasparri, Bricolo, Pistorio

Approvata

Votata per prima, ai sensi dell'articolo 125-bis, comma 4, del Regolamento

MERCOLEDÌ 9 LUGLIO 2008

Il Senato della Repubblica,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013,

considerato che:

la politica economica e finanziaria portata avanti nella precedente legislatura dal Governo Prodi, prevalentemente fondata su un incremento delle entrate e delle spese, si è tradotta in un inasprimento fiscale a carico dei cittadini, che ha fatto lievitare la pressione fiscale di 2,8 punti di PIL, incidendo in prevalenza sui soggetti più deboli e sulle famiglie. In particolare la legge finanziaria ed i provvedimenti ad essa collegati relativi all'anno 2007 hanno comportato incrementi di entrate per oltre 45 miliardi di euro mentre ne sarebbero stati sufficienti 15-20 per far rispettare al nostro Paese gli impegni assunti in sede di Unione Europea in termini di riduzione del deficit annuale e di riduzione dello stock del debito pubblico in rapporto al Pil;

questo eccesso di incremento del prelievo fiscale, che ha colpito i cittadini e le imprese, ha depresso la domanda interna, sia per consumi, che per investimenti ed ha impedito alla nostra economia di beneficiare, quanto avrebbe dovuto e potuto della piccola ripresa economica che ha interessato i paesi dell'Unione Europea nei due anni passati; quindi si è fatta perdere al Paese un'occasione importante per conseguire un significativo incremento del Pil nel cui ambito sarebbe stato più agevole portare avanti il processo di risanamento della finanza pubblica e nello stesso tempo destinare risorse significative per gli investimenti in infrastrutture;

questa impostazione negativa di politica economica e finanziaria ha fatto sì che il nostro Paese si trovi attualmente ad affrontare la difficile congiuntura internazionale in condizioni di relativa debolezza e cioè con un tasso di sviluppo del Pil limitato e di conseguenza, con una maggiore difficoltà nel reperire le risorse ai fini del risanamento strutturale della finanza pubblica. La crisi dei mutui subprime, che dagli Stati Uniti si è estesa in molti paesi europei, ha provocato un rallentamento dell'economia internazionale soprattutto negli USA ed in Europa e ad essa si è aggiunta la crescita elevatissima dei costi delle materie prime ed in particolare del petrolio e dei cereali, fattori che incidono in modo pesante sulla nostra economia in quanto determinano spinte inflazionistiche ed un sostanziale impoverimento del nostro Paese dato che si tratta di materie prime largamente importate;

in tale contesto difficile e problematico si inserisce l'azione del Governo Berlusconi che è finalizzata essenzialmente ad anticipare gli interventi di politica economica e finanziaria necessari per correggere rapidamente, in positivo, le prospettive di sviluppo del Paese e per incidere in modo strutturale sulla finanza pubblica. Per tali specifiche ragioni contestualmente al varo del DPEF 2009-2013 è stato approvato il decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 recante: «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» che, in sostanza rappresenta una anticipazione del disegno di legge finanziaria per il 2009. Tale anticipazione si è resa necessaria soprattutto per fronteggiare i problemi che già gravano sulla nostra economia e sui conti pubblici. Nonostante l'avversa congiuntura, grazie alla perequazione fiscale finora realizzata dal Governo Berlusconi sono state destinate maggiori risorse a favore dei ceti più deboli, aumentando il prelievo fiscale sui soggetti forti dell'economia italiana: banche, assicurazioni, compagnie operanti nel settore energetico, cooperative e stock option. Occorrerà altresì affrontare i problemi assai più gravi che incombono sul

sistema Italia, con particolare riferimento alla crescita esponenziale del prezzo del petrolio e quindi del gas naturale, data la pressoché totale dipendenza del nostro Paese dalle fonti petrolifere per gli approvvigionamenti energetici. Tale dipendenza deriva, come noto, dalla sconsiderata decisione assunta negli anni '80 di abbandonare la fonte nucleare per la produzione di energia elettrica;

il DPEF 2009-2013 reca in particolare una manovra triennale di stabilizzazione della finanza pubblica imperniata essenzialmente sulla riduzione della spesa corrente dell'ordine del 3% del Pil nel triennio 2009-2011. In questo modo, si evita di ricorrere ad inasprimenti fiscali; in tale ottica sono state già realizzate riduzioni e cancellazioni di imposte quali: l'abolizione dell'Ici sulla prima casa e la parziale detassazione del lavoro straordinario che sono state coperte con tagli di spesa; altre riduzioni di imposte sono state preannunciate e saranno varate appena possibile e riguarderanno le fasce di reddito più deboli con particolare riferimento ai pensionati ed ai lavoratori dipendenti;

questi obiettivi saranno perseguiti malgrado una crescita moderata dell'economia, che deriva anche dalle nostre debolezze strutturali; il Pil crescerà infatti dello 0,5% nel 2008, dello 0,9% nel 2009, dell'1,2% e dell'1,3% rispettivamente negli anni 2010 e 2011. In tale contesto nel DPEF è prevista una crescita annua dell'occupazione dello 0,5% e di conseguenza il calo del tasso di disoccupazione che passerà dal 5,8% nel 2009 al 5,4% nel 2013. Per quanto riguarda infine il tasso di inflazione programmata viene confermato l'1,7% nel 2008 e l'1,5% annuo fra il 2009 ed il 2013. A tale riguardo va ricordato che gli accordi fra Governo e parti sociali in materia di inflazione programmata contemplanò il mancato recupero dell'inflazione dovuta dagli aumenti degli input importati;

il DPEF 2009-2013 prevede contestualmente alla riduzione del costo complessivo dello Stato per i cittadini, come strumento essenziale di risanamento della finanza pubblica, anche e soprattutto un nuovo piano industriale per la pubblica amministrazione diretto a renderne più efficace l'azione in base all'idea fondamentale che non siano i cittadini al servizio dello Stato ma che sia lo Stato al servizio dei cittadini; si ridurrà così il peso burocratico sulla vita delle persone e si allevierà il peso dei vincoli burocratici che ostacolano lo sviluppo e le attività delle imprese;

le tre parole chiave su cui è impostato il progetto di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione sono: meritocrazia, innovazione e trasparenza. In questo contesto saranno eliminati gli sprechi nell'amministrazione e dovrà aumentare l'efficienza e la produttività del personale. In tale quadro fondamentale importanza avrà il processo di digitalizzazione della PA ed una drastica semplificazione normativa già avviata con il primo provvedimento taglia leggi (abolizione di leggi obsolete o dagli effetti esauriti), il taglia tempi (stretta dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi). È prevista inoltre la riduzione degli adempimenti amministrativi, la soppressione o riordino degli enti pubblici, la semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese (impresa in un giorno) e l'eliminazione degli sprechi relativi all'uso di documenti cartacei;

di fondamentale importanza l'indicazione nel DPEF 2009-2013 di una serie di interventi per la promozione e lo sviluppo economico finalizzato ad eliminare progressivamente i vincoli e le rigidità che impediscono la modernizzazione del sistema paese ed il recupero di produttività e competitività;

saranno destinate risorse alla promozione ed al rilancio dell'economia meridionale ed insulare i cui tassi di crescita sono tuttora insufficienti a ridurre in tempi ragionevoli il gap che le separa dalle regioni del centro nord e perché la disoccupazione nel Mezzogiorno è ancora molto elevata specie fra i giovani e le donne;

dovrà essere attuato in pieno l'art. 119 della Costituzione sul federalismo fiscale per dare adeguati margini di autonomia tributaria a regioni ed enti locali come strumento di crescita democratica e per migliorare l'efficienza della spesa pubblica attraverso la responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali circa l'impiego delle risorse che traggono con imposte o partecipazione ad imposte dal proprio territorio; in tale contesto dovranno essere previsti con i necessari meccanismi perequativi interventi di solidarietà a favore dei territori con minore capacità

fiscale, per un congruo arco temporale necessario a conseguire l'obiettivo del riequilibrio tra territori,

impegna il Governo a portare avanti con determinazione gli obiettivi e le linee di azione indicati nel DPEF per gli anni 2009-2013 ed in particolare:

1) a rilanciare l'azione di risanamento della finanza pubblica al fine di conseguire il pareggio di bilancio entro il 2011 ed a portare lo stock del debito pubblico nello stesso anno al di sotto del 100% del Pil, questo al fine di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea e per ridurre progressivamente il peso eccessivo degli interessi passivi sul bilancio dello Stato, che rende difficile una politica finanziaria finalizzata allo sviluppo. In particolare gli obiettivi devono essere quelli di contenere l'indebitamento netto annuale dello Stato al livello del 2,5% nel 2008, del 2% nel 2009, dell'1% nel 2010 per raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio negli anni 2011, 2012 e 2013, contemporaneamente gli obiettivi in termini di riduzione del debito pubblico sono cifrati nel 103,9% del Pil nel 2008, nel 102,7% del Pil nel 2009, nel 100,4% del Pil nel 2010, del 97,2% nel 2011, del 93,6% nel 2012 e del 90,1% nel 2013;

2) a migliorare progressivamente l'avanzo primario dal 3,1% nel 2009 al 5,0% del Pil nel 2013;

3) a far sì che il saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 16,6 miliardi di euro per il 2009 ed a 9,1 miliardi di euro per il 2010, mentre per l'anno 2011 tale saldo dovrà essere positivo per 0,7 miliardi di euro;

4) a migliorare il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo al 2,9% del Pil nel 2008, all'1,3 % del Pil nel 2009 e allo 0,4% nel 2010 e trasformandolo in avanzo dello 0,7% nel 2011, dell'1,0% nel 2012 e dell'1,1% nel 2013;

5) a portare avanti l'azione di riduzione della spesa pubblica riducendo il costo complessivo dello Stato dell'1% l'anno per almeno un triennio e nel contempo accrescendo l'efficienza operativa dell'amministrazione pubblica, la trasparenza amministrativa, la semplificazione normativa e la riduzione dei tempi operativi;

5-bis) ad adottare misure per contrastare l'incremento dei prezzi al consumo;

6) a destinare, in attesa della riforma del regime fiscale della famiglia, il maggior gettito fiscale registratosi in corso di esercizio rispetto alle previsioni di bilancio, per la parte non assorbita da eventuali maggiori spese, alla riduzione del carico fiscale sulle famiglie;

6-bis) ad introdurre misure dirette alla tutela della vita nascente finalizzate ad elevare il tasso di natalità del nostro paese;

7) a varare con apposito disegno di legge delega collegato alla manovra di finanza pubblica il federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione;

8) ad assumere iniziative che contribuiscano ad una piena attuazione della sussidiarietà orizzontale, in attuazione dei principi previsti dal quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione;

9) a proseguire l'azione della perequazione tributaria eliminando i regimi fiscali di favore e contrastando con determinazione l'elusione e l'evasione fiscale e destinando parte delle risorse così ottenute alla riduzione delle imposte sui cittadini a più basso reddito con particolare riferimento ai lavoratori dipendenti ed ai pensionati, questo sia per difendere questi cittadini dagli effetti dell'inflazione importata, sia per sostenere la domanda interna;

10) a dare nuovo impulso alla realizzazione delle infrastrutture strategiche anche energetiche al fine di recuperare rapidamente il gap infrastrutturale che penalizza il nostro Paese nei confronti degli altri principali paesi dell'Unione Europea. In tale quadro assoluta priorità va data alla realizzazione della TAV Torino-Lione e a tutto il Corridoio 5 e relative interferenze, con specifico riferimento alle pedemontane lombarda e veneta, ed al Ponte sullo Stretto di Messina nell'ambito del Corridoio 1; ad individuare, con tempi definiti, i provvedimenti di reintegro delle risorse destinate ad infrastrutture, in particolare in Sicilia e Calabria, già ridotte nel d.l. nr. 93/2008; in tale contesto a sostenere il potenziamento della dotazione infrastrutturale complessiva del Paese e in particolare a favorire lo sviluppo delle reti di comunicazione di nuova generazione, con specifico riferimento alle infrastrutture di comunicazione elettronica a banda larga. Ad assicurare le priorità

indicate nell'allegato contenente il programma di infrastrutture strategiche che devono conformarsi agli indirizzi di carattere generale, quali la sostenibilità ambientale, l'intermodalità, la riduzione del trasporto su gomma e l'incentivazione di quello su rotaia;

10-bis) a tenere in massima considerazione le necessità finanziarie ed organizzative di Expo 2015 e a realizzare la drastica semplificazione normativa che deve essere diretta a rendere più agevole, sia la vita dei cittadini che vanno sollevati dal peso degli adempimenti burocratici inutili e non indispensabili al perseguimento di pubbliche finalità, sia delle imprese la cui nascita e crescita deve essere liberata da pastoie burocratiche inutili nel quadro del progetto «impresa in un giorno»;

11) ad avviare una serie di interventi per la promozione dello sviluppo civile economico e precisamente:

a) assicurare anche a livello locale risorse adeguate alle strutture preposte alla sicurezza dei cittadini, promuovendo un impiego più efficiente dei mezzi e del personale e riservando stanziamenti appositi e congrui per ammodernare gli strumenti operativi e garantire idonea remunerazione agli agenti;

b) impiego delle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate per i settori strategici quali infrastrutture, anche energetiche, reti di telecomunicazione, trasporti, internazionalizzazione delle imprese, garantendo l'autonomia della programmazione regionale nel pieno rispetto dei principi del federalismo solidale;

c) riforma sostanziale del processo civile la cui esasperante lentezza penalizza fortemente il sistema delle imprese oltre che i cittadini in generale;

d) promozione di un programma di realizzazione di centrali nucleari al fine di affrancare il nostro Paese dalla pressoché totale dipendenza dal petrolio per gli approvvigionamenti energetici;

e) rafforzamento dei distretti industriali favorendo l'integrazione di piccole e medie imprese;

f) sostegno finanziario all'innovazione ed in particolare delle iniziative produttive ad elevato contenuto innovativo;

g) forti facilitazioni fiscali per lo start up;

h) piano di edilizia residenziale destinata prioritariamente alla prima casa per le categorie svantaggiate; privilegiando i residenti nel nostro paese da un congruo termine;

i) banca per il Mezzogiorno a sostegno della crescita economica del sud;

j) proseguire l'azione di sostegno ai comuni di confine nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale;

13) ad adottare provvedimenti che favoriscano lo sviluppo del capitale umano, promuovendo azioni finalizzate a migliorare la qualità del sistema educativo nel suo complesso, con particolare attenzione alla valutazione, al riconoscimento del merito, all'autonomia scolastica e alla piena libertà di scelta da parte delle famiglie;

14) a perseguire politiche ambientali rivolte a garantire uno sviluppo sostenibile, capace di coniugare crescita economica e difesa del patrimonio naturale, culturale e paesaggistico del Paese, da considerare non solo come grande risorsa nazionale da tutelare ma come volano di sviluppo; a prevedere il rafforzamento delle energie rinnovabili, del risparmio energetico e della ricerca tecnologica nonché un corretto uso delle risorse idriche e del territorio;

15) a destinare adeguate risorse alla promozione dello sviluppo delle regioni meridionali ed insulari prevedendo strumenti il più possibile automatici e introducendo forme riconducibili alla fiscalità di vantaggio;

16) a considerare provvedimenti collegati alla manovra finanziaria il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante: «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»; il disegno di legge recante le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli obiettivi da conseguire entro l'anno 2011; il già citato disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale; un disegno di legge concernente il Codice delle autonomie nonché norme dirette alla realizzazione di interventi per Roma Capitale e un disegno di legge

concernente «delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico»;

17) a presentare in Parlamento il disegno di legge finanziaria per il 2009 recante unicamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico, come disciplinato dall'art. 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, ad esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia di cui alla lettera i-ter) del comma 3 del medesimo articolo. Da tale disegno di legge dovranno altresì essere rigorosamente escluse norme di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico;

18) a presentare in Parlamento un disegno di legge recante la riforma della struttura del Bilancio dello Stato, riclassificato per missioni e per programmi, al fine di consentire migliore trasparenza nella rappresentazione delle politiche pubbliche, maggiore flessibilità ed efficienza nella gestione delle autorizzazioni legislative di spesa e maggiore possibilità di controllo e di verifica attraverso la definizione di indicatori di risultato idonei a misurare l'efficacia e l'efficienza nella gestione delle risorse .