

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2005 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2005-2007 E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (nn. 3224 e 3224-bis)  
*(Approvato dalla Camera dei deputati)*

**Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali  
per l'anno finanziario 2005  
(Tabelle 4 e 4-bis)**

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 2005) (n. 3223)  
*(Approvato dalla Camera dei deputati)*

*IN SEDE CONSULTIVA*

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 NOVEMBRE 2004

**Presidenza del presidente ZANOLETTI**

## I N D I C E

**(3224 e 3224-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007 e relativa Nota di variazioni**, approvato dalla Camera dei deputati

**(Tabelle 4 e 4-bis)** Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno finanziario 2005

**(3223) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 11, 16 e <i>passim</i>
* BATTAFARANO (DS-U) . . . . .	11
MORRA (FI), relatore sulle tabelle 4 e 4-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria . . . . .	4
RIPAMONTI (Verdi-U) . . . . .	14

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

*I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

**(3224 e 3224-bis) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007 e relativa Nota di variazioni**, approvato dalla Camera dei deputati

**(Tabelle 4 e 4-bis)** Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno finanziario 2005

**(3223) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5a Commissione permanente, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 3224 e 3224-bis (tabelle 4 e 4-bis) e 3223, già approvati dalla Camera dei deputati.

Prima di dare la parola al senatore Morra, relatore alla Commissione, vorrei ricordare i criteri di ammissibilità degli ordini del giorno e degli emendamenti ai documenti di bilancio. Per quanto riguarda gli ordini del giorno, sono ammissibili sia quelli riferiti alla tabella 4 del bilancio sia quelli riferiti alla legge finanziaria per le parti di competenza. L'approvazione da parte della Commissione ovvero l'accoglimento da parte del Governo sono deliberazioni a carattere definitivo. Solo se respinti o comunque non accettati dal Governo possono essere ripresentati in Assemblea da otto senatori.

Per quanto concerne invece gli emendamenti, si ricorda che l'unità elementare dello stato di previsione su cui cade l'approvazione parlamentare è costituita dall'unità previsionale di base (UPB). Sono ammissibili solo emendamenti alla tabella 4 del bilancio che producano riduzioni nette di spesa o che si compensino nell'ambito della tabella medesima. Non è peraltro possibile: aumentare le spese correnti riducendo contestualmente spese in conto capitale; modificare spese obbligatorie ovvero spese determinate direttamente da norme di legge sostanziali o dal disegno di legge collegato e dal disegno di legge finanziaria (fattore legislativo). Sono invece proponibili emendamenti alla tabella in discussione che si compensino nell'ambito della tabella medesima e che non riguardino spese obbligatorie. Sono altresì proponibili emendamenti che producano riduzioni nette di spesa ed emendamenti privi di effetti finanziari.

Gli emendamenti al disegno di legge finanziaria vanno presentati alla Commissione bilancio. Gli emendamenti alla tabella 4, se approvati, diventano proposte della 11<sup>a</sup> Commissione alla Commissione bilancio e su di essi quest'ultima deve pronunciarsi; se respinti, possono essere ripresentati in Assemblea da un solo senatore.

Infine, propongo di fissare per le ore 12 del 24 novembre il termine per la presentazione degli emendamenti inerenti alla tabella 4 del disegno di legge di bilancio, nonché per la presentazione di ordini del giorno relativi ad entrambi i provvedimenti in titolo.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Prego ora il senatore Morra di riferire alla Commissione sulle tabelle 4 e 4-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.

MORRA, *relatore sulle tabelle 4 e 4-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la manovra di finanza pubblica per il triennio 2005-2007 si propone essenzialmente di conciliare l'osservanza dei vincoli di natura comunitaria con l'esigenza di contenere le spinte recessive per l'economia italiana. La linea di fondo che ispira la politica economica del Governo, quindi, appare orientata nella direzione del sostegno alla competitività e allo sviluppo dell'economia, proiettandosi oltre i confini, piuttosto limitativi, del mero mantenimento di un quadro di finanza pubblica compatibile con i parametri del Patto di stabilità e di crescita.

Il dato preoccupante, costituito dal progressivo deterioramento dell'avanzo primario, determinatosi negli ultimi anni, ha indotto il Governo ad adottare misure volte a consentire un rigoroso controllo della spesa pubblica, senza peraltro ricorrere ad alcun aggravio della pressione fiscale, suscettibile di esplicitare effetti pregiudizievoli per l'economia. In tale prospettiva si colloca l'individuazione di un limite del 2 per cento riguardo all'incremento delle spese delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 2 comma 1 del disegno di legge finanziaria per il 2005, limite, peraltro, che, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, non si applica, tra l'altro, alle spese per prestazioni sociali in denaro connessi a diritti soggettivi. Va inoltre osservato che la riduzione della pressione fiscale, che, una volta definita nei suoi aspetti tecnici, entrerà a costituire parte integrante della manovra finanziaria all'esame, non costituisce solo un'attuazione del programma elettorale della Casa delle libertà, ma si pone anche come elemento qualificante della politica economica adottata dall'Esecutivo, orientata nella direzione della promozione dello sviluppo e dei consumi.

Il disegno di legge finanziaria per il 2005 reca, nel complesso, come si evince dall'allegato 7 e dai suoi successivi aggiornamenti, in termini di competenza e rispetto alla legislazione vigente, una maggiore spesa per il 2005, pari a 4.158,2 milioni di euro, a fronte della quale è, tuttavia, previsto un effetto positivo sulle entrate, pari a 12.416,9 milioni. Per il 2006 e il 2007 è, invece, stimata una riduzione delle spese – sempre in termini di competenza rispetto alla legislazione vigente per i medesimi anni –, pari, rispettivamente, a 102,9 milioni e a 90 milioni. Anche per tali anni è previsto un effetto positivo sulle entrate, compreso tra i 3.000 ed i 3.500 milioni.

In termini di fabbisogno di cassa del settore statale, è stimato un effetto positivo in termini sia di riduzione della spesa sia di incremento delle entrate, nella misura, rispettivamente, di 9.347,9 milioni per il 2005,

9.644,2 milioni per il 2006 e a 11.117,2 milioni per il 2007 e di 12.729,8 milioni per il 2005, 3.862,1 milioni per il 2006 e di 4.290,5 milioni per il 2007: i suddetti valori relativi al profilo della cassa sono analoghi a quelli attinenti al saldo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, cioè, al profilo della cosiddetta competenza.

Passando all'esame delle parti del disegno di legge finanziaria di competenza della Commissione, si evidenzia che l'articolo 14, introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati, detta disposizioni volte a contrastare, e allo stesso tempo a prevenire, un utilizzo illecito dei finanziamenti pubblici, destinati ad avviamento, aggiornamento e formazione professionale, utilizzazione di lavoratori e sgravi contributivi per il personale addetto all'attività produttiva.

Gli enti e le società che fruiscono di finanziamenti a carico di bilanci pubblici o dell'Unione europea per tali citati settori, devono dotarsi entro il 31 ottobre 2005, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di specifiche misure organizzative e di funzionamento idonee a prevenire il rischio del compimento di illeciti, secondo quanto stabilito dalle norme sulla responsabilità amministrativa nel decreto legislativo n. 231 del 2001. Tali specifiche misure devono essere approvate dall'Istituto per lo sviluppo e la formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), secondo tariffe predeterminate e pubbliche, determinate sulla base del costo effettivo del servizio. L'articolo in esame prevede inoltre che tali somme vengano attribuite all'ISFOL mediante riassegnazione ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica del 10 novembre 1999, n. 469.

Il comma 4 dell'articolo 19 – inserito dalla Camera dei deputati – incrementa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 la dotazione finanziaria per il funzionamento della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali – dotazione che, nella legislazione vigente, è pari a 2.416.187 euro per ciascuno dei medesimi anni.

L'articolo 20 determina l'adeguamento per l'anno 2005 degli stanziamenti del bilancio statale a favore della gestione INPS degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.

Gli incrementi concernono, nella misura di 532,37 milioni di euro, la quota assistenziale a carico dello Stato dei trattamenti pensionistici erogati dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalla gestione speciale minatori e dall'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) e, nella misura di 131,55 milioni di euro, lo stanziamento relativo al concorso all'onere pensionistico derivante dai trattamenti di invalidità liquidati anteriormente all'entrata in vigore della legge 12 giugno 1984, n. 222.

L'adeguamento delle quote di cui al comma 1, lettera *a)* e *b)* dell'articolo in esame si determina, ai sensi della legislazione vigente in materia, in base alla variazione dell'indice nazionale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati calcolato dall'ISTAT.

Il comma 2 specifica che nel 2005 la quota assistenziale a carico dello Stato dei trattamenti pensionistici erogati dal Fondo pensioni lavora-

tori dipendenti, dalle gestioni dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale minatori e dall'ENPALS – in base all'incremento di cui al precedente comma 1, lettera *a*) – risulta complessivamente pari a 15.740,39 milioni di euro: per l'anno 2004 l'importo è risultato pari a 15.208,02 milioni. Lo stanziamento relativo al concorso all'onere pensionistico derivante dai trattamenti di invalidità liquidati anteriormente all'entrata in vigore dalla legge 12 giugno 1984, n. 222, ammonta invece – in base all'incremento di cui al comma 1, lettera *b*) – a 3.889,53 milioni di euro: nel 2004 esso è pari a 3.757,98 milioni.

Ai sensi del comma 3 – che conferma implicitamente i criteri posti dall'articolo 59, comma 34, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 – la ripartizione degli importi tra le gestioni interessate dovrà essere effettuata mediante ricorso alla Conferenza di servizi.

L'articolo 21 reca disposizioni relative ai trasferimenti all'INPS, stabilendo ai commi 1 e 2, che i maggiori oneri – rispetto alle previsioni – per gli esercizi finanziari precedenti al 2004, concernenti il finanziamento, da parte dello Stato, della gestione INPS degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, siano coperti mediante compensazione con i minori oneri relativi ad altri trasferimenti dal bilancio dello Stato all'INPS, inerenti ad anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali, a trasferimenti riguardanti l'assistenza ai portatori di *handicap* grave, ai trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, alle prestazioni per la tubercolosi e ai pensionamenti anticipati, ad altri trasferimenti, relativi ad oneri per prestazioni e provvidenze varie.

Il comma 3 utilizza un analogo meccanismo di compensazione per i trasferimenti all'INPS per il finanziamento dei maggiori oneri – rispetto a quelli previsti – derivanti dalla Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili, ciechi e sordomuti, per la quale, a partire dal 2002, si è registrato un rilevante incremento della spesa.

Peraltro, in questo caso, i maggiore oneri – a differenza di quelli cui si riferiscono i commi 1 e 2 – riguardano l'esercizio finanziario in corso e quelli futuri: per il finanziamento degli stessi, si attua in sostanza, come risulta anche dalla relazione tecnica, una riduzione dei trasferimenti all'INPS per alcuni capitoli di spesa – incremento delle pensioni in favore di soggetti disagiati, prestazioni per la tubercolosi, pensionamenti anticipati e, per il solo 2004, assistenza ai portatori di *handicap* grave e contribuzione figurativa in favore di sordomuti e invalidi – le cui dotazioni si ritengono superiori alle esigenze dell'Istituto.

L'articolo 22 reca una parziale revisione della disciplina relativa ai «fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua», di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, nonché di alcune disposizioni normative finanziarie in materia di formazione professionale.

Va preliminarmente ricordato che i fondi interprofessionali summenzionati sono costituiti, sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, per i settori dell'industria, dell'agricoltura,

del terziario e dell'artigianato, e fatta salva la possibilità che gli stessi accordi prevedano la costituzione di fondi anche per settori diversi.

In base alla legislazione vigente, le entrate derivanti dall'addizionale contributiva dello 0,30 per cento – addizionale destinata, in via generale, al finanziamento del sistema della formazione professionale – sono trasferite dall'INPS al fondo indicato dal datore e al quale il datore stesso aderisce, secondo le modalità di seguito evidenziate. In particolare, le entrate corrispondenti alla quota – pari ad un terzo, cioè a 0,1 punti percentuali – dell'addizionale che spetterebbe, in via ordinaria, al Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo, sono attribuite in misura integrale al fondo indicato dal datore; le entrate corrispondenti alla restante quota – cioè ai due terzi – sono anch'esse destinate al fondo prescelto, nel limite, tuttavia, di un importo pari a circa 103,291 milioni di euro. Si ricorda che tale quota spetta, in assenza di adesione – nonché, in ogni caso, per la misura eccedente il suddetto importo – al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, ai fini del cofinanziamento degli interventi del Fondo sociale europeo.

Le novelle introdotte dall'articolo in esame attengono eminentemente ai profili inerenti al finanziamento dei fondi nonché in generale alla destinazione del gettito proveniente dalla suddetta addizionale: alla stregua di tale nuova normativa le entrate derivanti dall'addizionale verrebbero attribuite integralmente al fondo indicato dal datore, in caso di adesione. Verrebbe quindi soppresso il limite massimo summenzionato – pari a circa 103,291 milioni di euro – che trova attualmente applicazione sulla quota dei due terzi dell'addizionale, restando tuttavia fermo che un eguale importo – a valere sul gettito derivante dall'addizionale – debba essere destinato al finanziamento del restante sistema della formazione professionale. Quest'ultimo importo sarebbe peraltro conferito al Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo, anziché al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

La novella specifica altresì che l'INPS deduce dalle somme da trasferire ai fondi interprofessionali i costi amministrativi. Inoltre il termine per l'adesione ai medesimi fondi interprofessionali viene fissato al 31 ottobre di ogni anno, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo, mentre, nella disciplina vigente, le adesioni o disdette hanno efficacia dal 30 giugno di ciascun anno. Si prevede poi che entro il 31 gennaio di ogni anno e a decorrere dal 2005, l'INPS comunichi, sulla base delle adesioni pervenute al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ai fondi interprofessionali, le previsioni sull'entità delle entrate spettanti sia ai suddetti fondi sia al restante sistema dalla formazione professionale.

L'articolo 23, comma 1, incrementa di 10 milioni di euro per l'anno 2005, il fondo di rotazione per gli asili nido e micro-nidi nei luoghi di lavoro, di cui all'articolo 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e successive modificazioni; il comma 2 – inserito dalla Camera dei deputati – precisa che la gestione di tali strutture può essere affidata a soggetti sia interni che esterni.

L'articolo 24, anch'esso introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati, istituisce un Fondo speciale per promuovere le politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani nella società e nelle istituzioni sia sotto l'aspetto culturale che sotto quello sociale.

Il Fondo, a cui è destinata una quota parte del Fondo nazionale per le politiche sociali, pari a 500 mila euro per il 2005, ha tra le sue finalità quella di sostenere la capacità progettuale creativa dei giovani, di favorire la formazione di nuove realtà associative e il consolidamento di quelle già esistenti. Il 70 per cento della quota del Fondo stanziata per il 2005 è destinata al finanziamento del *Forum* nazionale dei giovani, con sede in Roma; il restante 30 per cento sarà invece ripartito tra i *Forum* regionali e locali in misura proporzionale alla presenza di associazioni e di giovani sul territorio.

Riguardo ai profili attinenti al rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni si segnalano taluni aspetti di particolare rilievo, pur nella consapevolezza che tale materia rientra anche nell'ambito delle attribuzioni della 1<sup>a</sup> Commissione.

L'articolo 17, comma 1, dispone che le pubbliche amministrazioni per l'anno 2005 possano avvalersi di personale a tempo determinato o assunto con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001. Le limitazioni in questione non si applicano nei confronti del personale infermieristico del servizio sanitario nazionale, nonché nei confronti delle Regioni e delle autonomie locali. Non possono invece avvalersi di rapporto di lavoro flessibili gli enti locali i quali per l'anno 2004 non abbiano rispettato le regole del Patto di stabilità interno. Si dettano poi disposizioni specifiche per il personale a tempo determinato in servizio presso il Corpo forestale dello Stato nell'anno 2005, stabilendo che l'ammontare massimo di tale spesa non possa superare quella sostenuta per lo stesso personale nell'anno 2004.

Ai sensi dei commi 2, 3 e 4, è data facoltà ad alcune amministrazioni centrali, alla magistratura amministrativa, all'INPS, all'INPDAP e all'INAIL, nonché all'agenzia per la protezione dell'ambiente e al centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, di prorogare al 31 dicembre 2005 i rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere, a vario titolo. Analoga disposizione è contenuta, al comma 5, per quanto riguarda la possibilità di prosecuzione dell'attività nell'anno 2005 per gli impiegati temporanei assunti per l'espletamento delle operazioni inerenti alla rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero.

Al comma 6 si prevede che le procedure di conversione in rapporti di lavoro a tempo determinato dei contratti di formazione lavoro debbano attenersi alla disciplina prevista per l'assunzione di personale a tempo indeterminato, precisando tuttavia che i rapporti in essere instaurati con il predetto personale siano comunque prorogati al 31 dicembre 2005.

Al comma 7 si prevede che per gli enti di ricerca, per le università, per le scuole superiori a ordinamento speciale e per l'istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro siano fatti salvi i rapporti di lavoro

flessibili finalizzati all'attuazione di progetti di ricerca ovvero di progetti finalizzati al miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti, i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del fondo di finanziamento ordinario delle università.

Infine, il comma 3 dell'articolo 19 attribuisce all'ARAN il potere di intervenire nei giudizi innanzi al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, aventi ad oggetto le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni al fine di garantire la corretta interpretazione e l'uniforme applicazione dei contratti collettivi. Relativamente al personale in regime di diritto pubblico – ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001 – si prevede che, per le controversie derivanti dalle specifiche discipline ordinamentali e retributive, l'intervento in giudizio possa essere assicurato attraverso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

La tabella A del disegno di legge finanziaria (che costituisce un fondo per le spese di natura corrente derivanti dai provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio di riferimento) prevede un incremento – rispetto allo stato a legislazione vigente – di 7.000 migliaia di euro per il 2005 e di 15.000 migliaia per il 2006 dell'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per l'anno 2007 è disposta invece una riduzione, pari a 150.000 migliaia di euro.

Si ricorda che quest'ultima variazione negativa è dovuta ad un emendamento approvato dalla Camera, mentre il disegno di legge finanziaria originario prevedeva anche per tale anno un incremento (nella misura di 18.000 migliaia di euro) rispetto allo stato a legislazione vigente.

L'accantonamento complessivo relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ammonta quindi a 777.300 migliaia di euro per il 2005, a 785.500 migliaia per il 2006 e a 617.500 migliaia per il 2007.

Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria originario, l'accantonamento in esame concerne – oltre che la riforma dell'ordinamento giudiziario – i trattamenti pensionistici dei ferrovieri, la riforma dell'indennità ordinaria di disoccupazione nonché contributi in favore dei minorati della vista.

Occorrerebbe valutare la congruità – rispetto a tali destinazioni – della misura dell'accantonamento, alla luce della considerazione che la riduzione operata dalla Camera e relativa al 2007 sembrerebbe imporre un andamento decrescente degli oneri.

Si ricorda inoltre che la suddetta destinazione concernente i trattamenti pensionistici dei ferrovieri è presente anche nell'ambito dell'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

La tabella B – che costituisce un fondo per le spese di conto capitale derivanti dai provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio di riferimento – non reca (così come lo stato a legislazione vigente) alcun accantonamento per il Ministero in esame.

La tabella C – che concerne le norme per le quali la quantificazione delle dotazioni finanziarie permanenti è rimessa alla legge finanziaria – ha operato alcune rimodulazioni, inerenti lo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rispetto agli stanziamenti stabiliti dalla legislazione vigente.

Esse sono le seguenti (si dà qui di seguito conto della misura delle variazioni, rinviando per gli importi complessivi alla lettura della medesima tabella C): il finanziamento relativo alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione, di cui all'articolo 13 della legge n. 335 del 1995, viene ridotto di 46 migliaia di euro annui a decorrere dal 2005; lo stanziamento per i contributi concessi agli enti privati gestori di attività formative per le spese generali di amministrazione, relative al coordinamento a livello nazionale dei medesimi (contributi di cui all'articolo 80, comma 4, della legge n. 448 del 1998) viene anch'esso ridotto di 46 migliaia di euro annui a decorrere dal 2005; il fondo nazionale per le politiche sociali (di cui all'articolo 59, comma 44, della legge n. 449 del 1997) viene incrementato di 23.307 migliaia di euro per il 2005 e di 12.307 migliaia per ciascuno degli anni 2006 e 2007.

Si ricorda infine che, in base al combinato disposto delle tabelle D e F, il fondo per l'occupazione, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge n. 148 del 1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 236 del 1993, è incrementato di 10.000 migliaia di euro per il 2005, 110.000 migliaia per il 2006 e di 60.000 migliaia per il 2007.

Riguardo allo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno finanziario 2005, si fa presente che lo stesso reca una spesa complessiva – in termini di competenza, cioè di possibile impegno contabile – di 67.680,2 milioni di euro, di cui 66.514,8 milioni per la parte corrente e 1.165,4 milioni per il conto capitale.

Tali importi sono comprensivi degli effetti derivanti dal disegno di legge finanziaria 2005, sia dalle norme già presenti nel testo originario (e rimaste immutate), sia da quelle modificate o introdotte dalla Camera.

Per lo stato di previsione in esame, questi effetti risultano pari – come si evince dalla prima nota di variazioni – ad un incremento di 609,6 milioni. In particolare, le quote relative alla parte corrente e al conto capitale registrano un aumento pari, rispettivamente, a 594,3 milioni e a 15,3 milioni.

Rispetto alle previsioni assestate per l'anno 2004, la spesa del presente stato – come modificato dalla prima nota di variazioni – reca un incremento di 1.452,3 milioni di euro. In particolare, la quota relativa alla parte corrente registra un aumento pari a 1.762,0 milioni, mentre quella in conto capitale presenta una riduzione pari a 309,7 milioni.

Riguardo ai residui passivi – i quali sono costituiti, in linea di massima, dalle somme che, nell'esercizio finanziario precedente, sono state oggetto di impegno contabile, ma non effettivamente spese (in termini di cassa) –, il loro ammontare è stimato, per lo stato di previsione ministeriale in esame, pari a 5.365,2 milioni di euro.

L'autorizzazione complessiva di cassa – relativa, cioè, ai pagamenti – è stabilita in 69.144,8 milioni di euro, di cui 66.007,8 milioni per la parte corrente e 3.137,0 milioni per il conto capitale.

Anche tali importi sono comprensivi delle modifiche indicate nella prima nota di variazioni.

Rispetto alle previsioni assetate per il 2004, l'autorizzazione complessiva di cassa presenta un aumento di 439,9 milioni di euro; in particolare, la parte corrente registra una diminuzione di 299,5 milioni, mentre il conto capitale reca un aumento di 739,3 milioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Morra per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione.

BATTAFARANO (DS-U). Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi senatori, vorrei anzitutto far notare che stiamo avviando questa discussione sulla manovra finanziaria, nelle Commissioni di merito e poi in Commissione bilancio, senza conoscere gli argomenti centrali di cui parlano i giornali, cioè la famosa riduzione fiscale, su cui vi è anche una certa vivacità all'interno del Governo e della maggioranza; quindi stiamo facendo una discussione su una «mezza finanziaria». Allo stesso modo, non sappiamo nulla circa il collegato sulla competitività di cui si era parlato all'inizio della manovra di bilancio. Il Governo presenterà questo collegato? Lo chiedo formalmente al rappresentante del Governo, che mi auguro poi possa rispondere: sarà un emendamento al disegno di legge finanziaria? Sarà un collegato al disegno di legge finanziaria che comincerà il suo *iter* non si sa quando, mentre invece la situazione del Paese richiederebbe interventi immediati?

Denunciamo quindi questa discussione asfittica, incompleta, per certi aspetti parziale che avviene perché il Governo non è stato ancora in grado di decidere in materia fiscale. Conosciamo anche le decisioni diverse che sono state prima assunte e poi cambiate e che hanno determinato quella famosa vivacità di cui parlavo in precedenza. Mi pare che questa sia una premessa indispensabile per mettere in rilievo la nostra difficoltà, che vorremmo venisse segnalata non solo da noi dell'opposizione, ma anche dai parlamentari della maggioranza. Infatti, non solo l'opposizione viene messa in condizione di discutere male la manovra di bilancio, ma anche la maggioranza è costretta a discutere senza conoscere quello che dovrebbe essere presentato nella prossima settimana – ci auguriamo che sia così – sempre se Governo e maggioranza troveranno la squadra sulla famosa riduzione fiscale di cui si discute molto sui giornali, ma di cui ancora non si discute in Parlamento.

Fatta questa premessa, prima ancora di entrare nel merito, vorrei delineare lo scenario economico e sociale nel quale si colloca la manovra finanziaria per il 2005 e sul quale essa deve tentare (questo è il suo compito, altrimenti non avrebbe senso farla) di intervenire in senso positivo.

L'Italia non cresce: nel 2004 avremo un aumento del prodotto interno lordo pari a circa l'1,2 per cento: il quadro, se non è già di declino, mostra

tuttavia una forte tendenza in tal senso. L'inflazione è al 2 per cento, però più come frutto di una riduzione dei consumi che come risultato di politiche virtuose adottate dal Governo.

La recente indagine ISTAT sull'occupazione ha messo in rilievo, nel 2004, un aumento di 163.000 unità rispetto all'anno precedente; però nello stesso periodo si sono avute ben 700.000 regolarizzazioni di lavoratori extracomunitari e quindi, in realtà, anche sottraendo da questa quota i lavoratori già presenti sul territorio nazionale negli anni precedenti, abbiamo non una crescita ma addirittura un decremento dell'occupazione. Analizzando la situazione in modo più specifico, nel Nord-Est non si registrano tassi di crescita paragonabili a quelli degli anni scorsi e l'occupazione diminuisce dello 0,2 per cento; lo stesso avviene al Sud, mentre il Centro, in particolare il Lazio, segna una crescita occupazionale.

Si evidenzia una difficoltà reale nella tenuta di stipendi, salari e pensioni: ormai si dice, e lo ha riconosciuto recentemente anche lo stesso ministro Siniscalco, che per buona parte degli italiani è difficile arrivare alla quarta settimana del mese. Ma la manovra non reca alcuna misura per affrontare il problema del carovita, che assilla la stragrande maggioranza delle famiglie italiane.

È altresì evidente una crisi di competitività delle imprese italiane, che trovano sempre maggiore difficoltà a reggere la concorrenza sui mercati internazionali.

Questo è, nelle grandi linee, il quadro che io avverto della situazione economico-sociale del Paese, cui, come dicevo, la finanziaria dovrebbe fornire risposte positive. Invece ci viene presentata una manovra da 24 miliardi di euro, cui bisogna aggiungere i 6,5 miliardi della manovrina di luglio e i 2 miliardi di una terza manovra di cui si parla e che dovrebbe essere approvata entro l'anno. Il Governo pone un tetto del 2 per cento alla spesa pubblica, ma in alcuni casi i tagli sono certamente superiori. È previsto il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego; si creano difficoltà serie agli enti locali e si tagliano in misura rilevante le risorse destinate alla sanità.

In questo contesto preoccupante, si pone ancora una volta la questione del Mezzogiorno, che rimane un problema nazionale. La finanziaria rimodula gli stanziamenti pluriennali per il Sud, spostando però la maggior parte delle risorse negli anni successivi al 2005; quindi vengono stanziati meno risorse per il 2005 e se ne prevedono di più nel 2006 e nel 2007, quando, verosimilmente, l'Italia avrà un Governo diverso. Ma il Sud ha bisogno di crescere oggi! La finanziaria invece riduce gli stanziamenti: 200 milioni di euro in meno sulla legge n. 64 del 1986; 2184 milioni di euro in meno per il Fondo per le aree sottoutilizzate; 1265 milioni di euro in meno per il Fondo incentivi per gli investimenti; 50 milioni di euro in meno per la legge n. 488 del 1992; 1400 milioni di euro in meno per la legge n. 208 del 1998 sulle aree depresse. È chiaro pertanto che nel 2005 il Sud fa un notevole passo indietro.

Per quanto riguarda il sistema di incentivi alle imprese (i cui effetti interessano molto anche la Commissione, per le ricadute occupazionali

della crescita dell'imprenditoria), il credito di imposta e il *bonus* occupazionale sono stati sostanzialmente smantellati; gli aiuti alle imprese sono stati trasformati in finanziamenti agevolati, così i prestiti vengono rimborsati secondo un piano trentennale e lo Stato si accolla soltanto la differenza tra il tasso di mercato e quello agevolato dello 0,50 per cento. Si tratta, con ogni evidenza, di una misura di risparmio e non di sviluppo, la cui unica finalità è il reperimento di risorse per arrivare alla famosa riduzione delle tasse promessa da Berlusconi agli italiani tre anni e mezzo fa e non ancora mantenuta, quella che determina la vivacità nel Governo di cui parlavo prima. Ma questa misura di risparmio avrà effetti restrittivi sull'economia meridionale e per di più richiederà una modifica delle procedure amministrative, dei regolamenti e delle circolari, per i quali occorrerà attendere l'autorizzazione dell'Unione Europea, con conseguente notevole allungamento dei tempi di erogazione dei finanziamenti, anche in questa forma ridotta.

La manovra finanziaria per il 2005 conferma pertanto lo scarso interesse del centrodestra per il Mezzogiorno. Questa coalizione ha il cuore, il cervello ed il portafoglio al Nord, nonostante la presenza nella maggioranza e nel Governo gli alcuni uomini eletti nel Mezzogiorno. Nel 1999-2001, con il Governo di centrosinistra, il Sud è cresciuto più del Nord; dal 2001 è ricominciato ad aumentare il divario tra Nord e Sud a favore del primo. Come noto, recentemente è stato firmato un altro patto separato, un accordo per il Sud tra il mondo delle imprese e le organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL: che un accordo di così vasto respiro, che contiene una serie di proposte intelligenti e condivisibili quali una fiscalità di vantaggio per il Sud, misure per la ricerca e l'innovazione, il turismo, le infrastrutture, il credito e la concertazione, non veda anche la firma del Governo è la prova che le organizzazioni sociali non confidano nell'attenzione del Governo per i problemi del Sud. Ma, naturalmente, siamo tutti in attesa di questa fantomatica riduzione delle tasse!

Dalla relazione del senatore Morra si viene a scoprire che l'articolo 21 prevede una riduzione dei trasferimenti destinati all'INPS per una serie di misure di importante rilievo sociale, che il relatore ha puntualmente indicato attingendo dalla relazione predisposta dal Servizio studi. Pertanto, non solo non si prevedono risorse aggiuntive per le politiche sociali, ma si tagliano anche quelle esistenti.

Anche per quanto riguarda il lavoro, quindi, la finanziaria è debole e priva di prospettive di sviluppo: è una finanziaria che non parla al Paese. Ovviamente presenteremo degli emendamenti, i cui contenuti anticipo per dar modo alla maggioranza ed al Governo di considerarne gli effetti. Poiché si ritiene giusto consentire al nostro Presidente del Consiglio di onorare gli impegni assunti con i pensionati italiani nel salotto di Bruno Vespa prima delle elezioni, presenteremo un emendamento per far sì che il promesso aumento delle pensioni fino a 516 euro, finora erogato soltanto ad un quinto dei soggetti interessati, sia allargato ai restanti quattro quinti. Confidiamo che la maggioranza voti a favore di questa proposta. Verranno presentate inoltre misure per restituire il *fiscal drag*, cioè per attuare una

corretta riduzione fiscale e dare corso ad un obbligo di legge cui da tre anni lo Stato si rifiuta di adempiere. Altra proposta riguarda la riduzione dal 18 al 23 per cento degli oneri contributivi sul trattamento di fine rapporto di lavoro, materia oggetto di un provvedimento approvato all'unanimità dalla Camera dei deputati ed ora inspiegabilmente insabbiato dalla maggioranza in Senato.

Occorrerebbe inoltre rivedere il paniere ISTAT per i pensionati; prevedere misure di sostegno alle famiglie nelle quali sono presenti disabili gravi; ripristinare il reddito minimo di inserimento, sul quale recentemente l'Assemblea del Senato ha avviato un dibattito. Si potrebbe, se Governo e maggioranza volessero davvero procedere ad una riduzione delle tasse, abbassare gli oneri contributivi per le qualifiche più basse, così da incoraggiare le imprese ad assumere: si ridurrebbe il costo del lavoro per dare impulso all'occupazione.

In pratica è un modo per incoraggiare le imprese a fare assunzioni, riducendo il costo del lavoro e dando un impulso all'occupazione, naturalmente si tratta di misure che riguardano in particolare il Mezzogiorno, anche se non è un problema che si riduce soltanto al Mezzogiorno. Se infatti riparte l'economia del Mezzogiorno, è un successo per l'intero Paese.

Il giudizio che quindi noi esprimiamo su questo primo troncone – chiamiamolo così – di legge finanziaria, in attesa che arrivi il secondo troncone, è certamente severo. Presenteremo le nostre proposte alternative, con l'augurio che Governo e maggioranza non si chiudano a riccio come hanno fatto altre volte e permettano di migliorare, di salvare il salvabile, anche se l'impianto generale della legge finanziaria mostra tutta la sua inadeguatezza ed incapacità a rispondere ai problemi del Paese.

RIPAMONTI (*Verdi-U*). Signor Presidente, condivido l'intervento svolto dal senatore Battafarano e quindi non ripeterò le cose già dette. In particolare, condivido le proposte di modifica, di sostituzione o aggiuntive rispetto al testo che verrà esaminato nei prossimi giorni dalla Commissione bilancio. Credo che queste proposte – come mi auguro – saranno proposte di tutta l'opposizione e quindi da questo punto di vista ne sottolineo l'importanza ai fini della prospettazione di una proposta alternativa di politica economica.

Voglio invece utilizzare questo tempo per porre alcune questioni di carattere generale che riguardano il metodo e il merito del tetto del 2 per cento (il cosiddetto metodo Gordon Brown) e le implicazioni che tale questione ha poi sulla corretta applicazione del nostro Regolamento. Ricordo che gli articoli 2, 3 e 4 stabiliscono appunto che le spese dei Ministeri possano aumentare fino al tetto del 2 per cento. In particolare, l'articolo 3 prevede che questo vincolo sia determinato sia per gli stanziamenti di cassa che per la competenza e stabilisce quali saranno le categorie economiche interessate: consumi intermedi, trasferimenti correnti alle famiglie, e così via. Grazie all'iniziativa dell'opposizione alla Camera, il Governo ha presentato un allegato al disegno di legge finanziaria, l'allegato 3, in cui vengono indicate Ministero per Ministero le categorie di

spesa che sono oggetto di questo tetto del 2 per cento. Da questo allegato risulta evidente che sostanzialmente solo le spese relative ai consumi intermedi e quelle relative agli investimenti fissi saranno effettivamente interessate dal tetto, laddove tutte le altre categorie di spesa è evidente che hanno un andamento della spesa inferiore al 2 per cento, anche grazie all'intervento del cosiddetto «taglia-spesa turbo» approvato a luglio di quest'anno, cioè la manovrina correttiva di luglio.

Risulta in maniera evidente da questo documento presentato dal Governo che c'è un taglio alle spese delle amministrazioni centrali pari a 0,8 miliardi di euro per ciascuno degli anni del triennio con riferimento agli investimenti e a 1,13 miliardi per quanto riguarda i consumi intermedi. Tuttavia – e questa è la questione rilevante che voglio porre all'attenzione sia del relatore e del Governo che a quella del Presidente come garante del rispetto del Regolamento – questo allegato 3 non illustra per ogni singolo Ministero in quali unità previsionali di base viene operata la riduzione, fornendo unicamente un dato generico riferito al totale delle riduzioni apportate alle due categorie di spesa, cioè consumi intermedi e investimenti. Queste due categorie di spesa sono costituite da stanziamenti discrezionali, per i quali, non esistendo un fattore legislativo sottostante, si sarebbe potuta semplicemente predisporre una riduzione direttamente nell'impostazione del progetto di bilancio a legislazione vigente, a partire dalla nota circolare di marzo inviata dalla Ragioneria generale dello Stato.

Dico questo, signor Presidente, perché la cosa che interessa questa Commissione, così come le altre Commissioni di merito che devono esprimere un parere sul disegno di legge finanziaria e sul disegno di legge di bilancio, è che ciò comporta poi delle implicazioni molto precise riguardo al processo di formazione del bilancio e alla possibilità da parte delle Commissioni stesse di presentare emendamenti.

Voglio spiegarmi: sul disegno di legge finanziaria le proposte di emendamento vengono presentate dai singoli senatori direttamente in Commissione; sul disegno di legge di bilancio invece è la Commissione di merito che può esprimere e formulare degli emendamenti; se questi sono accolti dalla Commissione, vengono portati alla Commissione bilancio, la quale poi ha il dovere, se per caso non intende accoglierli, di motivare tale posizione nella sua relazione.

Credo allora, signor Presidente, considerando questa innovazione che è stata apportata riguardo al tetto del 2 per cento, che non ha dei sottostanti fattori legislativi precisi che modificano la legislazione vigente, che si sarebbe potuto intervenire direttamente sul disegno di legge di bilancio; invece in questo modo si modifica la possibilità delle Commissioni da una parte e dei singoli parlamentari dall'altra di poter intervenire sul processo di formazione del bilancio e conseguentemente sulle proposte emendative in tale processo.

Ricordo ancora che gli emendamenti al disegno di legge finanziaria, come lei ha già detto, devono essere presentati alla Commissione bilancio, come prescrive l'articolo 128, primo comma, del Regolamento, mentre quelli ai singoli stati di previsione del bilancio devono essere presentati

nelle rispettive Commissioni di merito che, in caso di accoglimento, le trasmettono come proposte alla 5a Commissione permanente, la quale, in caso di rigetto, deve darne motivazione nella sua relazione.

Credo che questa sia questione rilevante e spero che su di essa vi sia la dovuta attenzione perché, insisto, a mio parere in questo modo si può modificare il potere, il diritto di controllo da parte del Parlamento e dei singoli parlamentari, nonché la possibilità di intervenire sul processo di formazione del bilancio.

La proposta potrebbe essere di eliminare sostanzialmente l'articolo 3, riportando tutto all'interno del progetto di bilancio; oppure di modificare l'articolo 3, prevedendo per le singole categorie di spesa le unità previsionali di base interessate, e sottoporre l'indicazione delle unità previsionali di base che sono interessate dal tetto del 2 per cento in modo preliminare alle Commissioni di merito, che in tal modo avrebbero la possibilità di intervenire e apporre le dovute variazioni tra un'unità previsionale di base e l'altra, in questo modo esercitando il diritto-dovere che ogni Commissione di merito ha riguardo alla formazione del bilancio.

Il documento originario prodotto dal Ministero, che poi è stato presentato all'audizione alla Camera, prevedeva anche riduzioni delle autorizzazioni di spesa per complessivi 20,6 milioni di euro. Voglio ricordare che, anche su questo versante, si attua una forzatura rispetto alle procedure poiché per attivare il definanziamento di una legge vigente occorrerebbe passare attraverso la tabella E della finanziaria.

Ricordo infine che il tetto del 2 per cento interessa il Ministero del lavoro per 23 milioni di euro per quanto riguarda i consumi intermedi e 29 milioni di euro per quanto riguarda le spese di investimento. Va altresì messo in evidenza che in questo modo si introduce una regola che taglia in modo sostanzialmente casuale le spese dei singoli Ministeri, se considerate in termini percentuali.

Offriamo queste considerazioni alla Presidenza, insistendo affinché esse non vengano trascurate in quanto si tratta di novità che modificano in modo radicale le procedure di controllo e di formazione del bilancio dello Stato sulle quali tutti i parlamentari hanno il diritto di intervenire.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'esame congiunto alla seduta antimeridiana di domani.

*I lavori terminano alle ore 16,05.*