SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

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)

Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2005
(limitatamente alle parti di competenza)
(Tabelle 1, 1-*bis*, 2 e 2-*bis*)

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

IN SEDE REFERENTE

1º Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 NOVEMBRE 2004

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente AZZOLLINI

BI 1377
TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

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 1, 1-*bis*, 2 e 2-*bis*) Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2005 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(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, 7, 19 e *passim*
FERRARA *(FI)* 31
* FRANCO Paolo *(LP), relatore generale sul disegno di legge finanziaria* 7
GIARETTA *(Mar-DL-U), relatore di minoranza sul disegno di legge di bilancio* 19
IZZO *(FI) relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-bis *e 2*-bis *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria* 3
* MARINI *(Misto-SDI), relatore di minoranza sul disegno di legge finanziaria* 26, 31
RIPAMONTI *(Verdi-U)* 31
TAROLLI *(UDC)* 35

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 Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; 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 15,35.

(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 1, 1-*bis* 2 e 2-*bis*) Stati di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2005 *(limitatamente alle parti di competenza)*

(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 l'esame congiunto dei disegni di legge nn. 3224 e 3224-*bis* (tabelle 1, 1-*bis*, 2 e 2-*bis)* e 3223.

Prego il senatore Izzo di riferire alla Commissione sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1-*bis,* 2 e 2-*bis* e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.

IZZO, *relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1, 1*-bis*, 2 e 2*-bis *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, come sapete il disegno di legge di bilancio viene predisposto sulla base della legislazione vigente. Ciò significa che le previsioni di entrata e di spesa iscritte nel bilancio sono quantificate in base alle norme esistenti al momento in cui il disegno di legge di bilancio è definito.

Nel bilancio che abbiamo di fronte non troviamo, pertanto, gli effetti delle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria, vale a dire le misure della manovra correttiva posta in essere per assicurare il conseguimento dell'obiettivo dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione, pari al 2,7 per cento. Tali effetti saranno scontati nelle previsioni di bilancio nel prosieguo dell'esame parlamentare, attraverso le note di variazioni.

La caratteristica propria di legge formale della legge di bilancio – che nella sostanza non consente di operare tramite essa modifiche alla legislazione sottostante – può erroneamente indurre a ritenere (come in passato quasi sempre è avvenuto) che il provvedimento non meriti particolare attenzione. Tradizionalmente, infatti, il confronto politico si concentra sulla finanziaria che contiene disposizioni modificative della legislazione esistente.

Vi sono, tuttavia, fondate ragioni per affermare che quest'anno il Parlamento non possa sfuggire al dovere di un più attento esame del disegno di legge di bilancio, evitando di considerarlo come una sorta di atto dovuto. Tali ragioni consistono essenzialmente nel rilievo che assumono,

nell'ambito del disegno di legge finanziaria, le misure per il contenimento della spesa pubblica, destinate a produrre immediati riflessi sul bilancio. Se poi si considera che tali misure fanno seguito ad analoghe disposizioni intervenute negli scorsi anni – a partire dal cosiddetto «decreto taglia-spese», per proseguire con il decreto-legge n. 168 del 2004 – appare evidente che un esame più attento del bilancio sia ormai ineludibile.

Quanto al primo punto, debbo rilevare innanzi tutto che il merito della soluzione adottata da questo Governo è quello di aver sollecitato il Parlamento e, più in generale, l'opinione pubblica, alla necessità di un più attento ed accurato esame del bilancio dello Stato. Un secondo merito è riconoscibile nella scelta coraggiosa di superare il luogo comune per cui, poiché il bilancio è una legge formale e non sostanziale, i dati che in esso sono riportati costituirebbero una mera trasposizione, in termini numerici, di decisioni assunte in altre sedi ed attribuibili o agli effetti della legislazione sottostante ovvero a condizioni fattuali non modificabili. Insomma, si è finalmente rimosso il pregiudizio per cui il bilancio va assunto così come presentato, rinunciando a qualunque pretesa di individuare, nelle innumerevoli voci di spesa che lo compongono, spazi per intervenire significativamente sulla composizione della stessa spesa e sulla sua qualificazione.

A me sembra che questo luogo comune discenda da una diffusa ritrosia ad affrontare con coraggio il tema più ampio della qualità delle prestazioni rese dalle pubbliche amministrazioni e della necessità di una maggiore responsabilizzazione delle stesse amministrazioni.

Il Governo ci ha dimostrato che, in realtà, esistono margini certamente non irrilevanti di intervento sugli stanziamenti allocati nel bilancio, senza però dover mettere a repentaglio il livello e la qualità dei servizi resi ai cittadini.

Nel corso dei lavori svolti presso l'altro ramo del Parlamento, sono stati acquisiti alcuni importanti elementi di informazione dal Governo che, da ultimo, si sono tradotti nell'approvazione di un elenco allegato al disegno di legge finanziaria, con il quale sono stati specificati, per ciascun Ministero, gli importi delle riduzioni operate con riferimento ai consumi intermedi ed agli investimenti fissi lordi. Possiamo affermare, quindi, di disporre oggi di un quadro più puntuale sulla misura e sulle voci di spesa inserite nel bilancio dello Stato che sarebbero interessate dall'applicazione della regola del 2 per cento.

Devo dire con altrettanta chiarezza che non abbiamo comunque risolto, in modo soddisfacente, due problemi che proprio le disposizioni inserite dal Governo all'articolo 3 del disegno di legge finanziaria hanno sollevato. La prima questione concerne l'esigenza di capire compiutamente quanta parte degli stanziamenti iscritti possa essere considerata veramente intangibile, sia dal punto di vista giuridico che da quello degli effetti che un'eventuale modificazione dei relativi importi comporterebbe per l'attività delle amministrazioni e, soprattutto, per i destinatari di queste attività. Personalmente, ritengo che un ulteriore approfondimento su questo tema da parte del Governo sia indispensabile e auspicabile.

In sostanza, si tratta di acquisire dati puntuali, e non soltanto generiche ed approssimative valutazioni, sulla quota della spesa iscritta a bilancio effettivamente riconducibile ad esplicite previsioni di legge preesistenti. Sarebbe altresì opportuno effettuare approfondimenti sulla misura entro la quale le cosiddette spese obbligatorie possono considerarsi vincolate e non riducibili, nonché sui criteri che vengono assunti per la quantificazione delle spese discrezionali e sul livello di consapevolezza, da parte delle amministrazioni, ma anche da parte dei responsabili politici, a partire dal Ministero dell'economia e delle finanze, circa le dimensioni degli stanziamenti che vengono assegnati ad alcune voci di spesa e sui fattori che ne determinano l'andamento.

Su tutti questi aspetti non disponiamo ancora di un quadro esaustivo di informazioni. È evidente che, attualmente, persistono i limiti di una riforma della legislazione contabile realizzata a metà, per cui, in realtà, il livello di trasparenza sugli andamenti della spesa e di responsabilità delle strutture dirigenziali dell'amministrazione è ancora troppo basso. Né va trascurato il limite derivante dal fatto che, tuttora, la nostra legislazione non è strutturata per programmi verificabili in corso d'opera. Ciò nonostante, credo non possiamo rinunciare a saperne di più.

Vorrei, pertanto, segnalare ai colleghi che questa non è un'esigenza della sola maggioranza; si tratta, a mio giudizio, di un interesse comune del Parlamento e, più in generale, delle istituzioni politiche, che non possono limitarsi a prendere atto del fatto che oltre il 95 per cento delle risorse disponibili sia praticamente bloccato, sottratto a qualunque possibilità di effettuare una accurata verifica e di operare una eventuale redistribuzione. Non è accettabile la visione pessimistica per cui si dà per inevitabile che gli andamenti tendenziali della spesa procedano in modo inerziale, anche in assenza di novità sul versante legislativo, per cui ci si deve limitare a prendere atto di quanto viene sottoposto.

Alla luce delle considerazioni svolte, è evidente che anche il Parlamento deve cambiare approccio per cominciare finalmente ad effettuare un attento esame del bilancio, attraverso un confronto serrato con le diverse amministrazioni, per verificare l'effettiva capacità di spendere le risorse ad esse assegnate.

È innegabile, infatti, che nell'esperienza italiana prevalga la funzione autorizzativa del bilancio, per cui la legge di bilancio risponde soprattutto all'esigenza di dare certezza giuridica alle amministrazioni, le quali sono abilitate ad effettuare impegni e pagamenti fino all'importo stabilito, secondo una logica per cui il profilo giuridico-formale della legittimazione alla spesa risulta prevalente rispetto a quello sostanziale del conseguimento effettivo dei risultati attesi. Né può ritenersi che le scarne informazioni contenute nella relazione introduttiva del disegno di legge di bilancio siano sufficienti a dare un quadro di come vengono spese le risorse disponibili a bilancio.

Illustrerò ora i dati riportati nel disegno di legge di bilancio per l'anno 2005 (considerate le modificazioni apportate dalla Nota di variazione approvata dalla Camera dei deputati), relativi alle entrate finali

(pari a 409,9 miliardi di euro, a fronte dell'assestamento 2004 pari a 372,6 miliardi euro), alle spese finali (pari a 463,4 miliardi di euro, a fronte dell'assestamento 2004 pari a 429,6 miliardi di euro), al saldo netto da finanziare (pari a 53,4 miliardi di euro, a fronte dell'assestamento 2004 pari a 56,9 miliardi di euro), alla stima della spesa per interessi (pari a 71,8 miliardi di euro, a fronte dell'assestamento 2004 pari a 74,9 miliardi di euro), all'avanzo primario del bilancio dello Stato (pari a 18,4 miliardi di euro, a fronte dell'assestamento 2004 pari a 17,9 miliardi di euro), al ricorso al mercato (pari a 233 miliardi di euro, a fronte dell'assestamento 2004 pari a 285,7 miliardi di euro) ed alle spese correnti al netto degli interessi sul debito pubblico (pari a 351,8 miliardi di euro, a fronte dell'assestamento 2004 pari a 310,3 miliardi di euro). La spesa in conto capitale risulta ridotta rispetto al dato assestato (pari a 44,3 miliardi di euro), per un ammontare pari a 4,6 miliardi di euro, scendendo a 39,7 miliardi.

Passando alle previsioni di cassa, il disegno di legge di bilancio reca per l'anno 2005 previsioni di incassi e di pagamenti finali pari, rispettivamente, a 399,3 miliardi e a 482 miliardi di euro, nonché un saldo netto da finanziare pari a 82,7 miliardi di euro. Per gli anni successivi al 2005, in corrispondenza con una riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, che, sulla base degli obiettivi indicati nella Nota di aggiornamento al DPEF, dovrebbe assestarsi al 2 per cento del PIL nel 2006 e all'1,4 per cento nel 2007, il bilancio pluriennale programmatico prevede un percorso di riduzione del saldo netto da finanziare dai 43 miliardi del 2006 ai 39 miliardi di euro del 2007 con un avanzo primario che passa dai 29 miliardi del 2006 ai 36 miliardi di euro del 2007. Segnalo, in particolare, che nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, rispetto al testo presentato dal Governo sono state apportate una serie di modifiche, per lo più aventi carattere ordinamentale, tra le quali l'aggiunta del comma 37 dell'articolo 2, concernente lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che stanzia le risorse da destinare alle Agenzie fiscali su un unico capitolo delle pertinenti unità previsionali di base, nonché il nuovo comma 25 aggiunto all'articolo 18, che prevede che il contributo annuo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas sia assegnato direttamente ai bilanci dei predetti enti. Richiamo poi lo spostamento di 5 milioni di euro dalle spese di funzionamento dell'amministrazione generale del Ministero dell'economia e delle finanze a favore delle spese di mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto dei detenuti del Ministero della giustizia, nonché il comma 9 aggiunto all'articolo 10, relativo alla separata evidenziazione contabile delle risorse destinate al rimborso dei vettori che operano i servizi aerei di linea tra gli scali aeroportuali della Sardegna e delle isole minori della Sicilia ed i principali aeroporti nazionali.

Il punto è che la nostra esperienza è legata indissolubilmente ad un modello di organizzazione amministrativa improntata a profili giuridico-formali. Occorre, quindi, progredire nel senso di una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni che non si limiti, come in parte è già avvenuto, alla capacità giuridica di impegnare le risorse assegnate, ma

che dovrebbe comportare anche l'obbligo di rispondere sugli esiti dell'attività svolta. È ugualmente necessario pervenire quanto prima a quella armonizzazione dei dati contabili, elaborati dalle diverse istituzioni, indispensabili per rimuovere l'attuale situazione di confusione e di incertezza, per cui i diversi dati si prestano – come abbiamo visto in questi mesi – a polemiche che ritengo superflue. Credo che nel corso dell'esame dovremo anche esaminare gli emendamenti prodotti.

In conclusione, in relazione ai suddetti profili, l'intervento operato mediante le disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria e, in particolare, nell'articolo 3, deve valutarsi senz'altro in modo favorevole. Esso, tra l'altro, costituisce uno stimolo importante ad una lettura più attenta del bilancio, che ci consenta di comprendere le effettive necessità di finanziamento, sulla base della reale capacità di spesa, superando la logica incrementale che, sino ad ora, ha determinato l'allocazione delle risorse.

Il parere, in conclusione, non può che essere positivo per l'azione posta in essere dal Governo e, in particolare, dal Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentato in questa sede dal sottosegretario Vegas, per l'impostazione data alla legge di bilancio.

PRESIDENTE. Prego il senatore Paolo Franco di riferire alla Commissione sul disegno di legge finanziaria n. 3223.

FRANCO Paolo, *relatore generale sul disegno di legge finanziaria.* La scelta del Governo, attraverso le linee attuative del disegno di legge finanziaria per l'anno 2005, mira ad affrontare l'annoso problema della dimensione della spesa pubblica e, per la prima volta, introduce dei semplici ma efficaci meccanismi di controllo e conseguente blocco dell'aumento della spesa pubblica. Pertanto, al pari del taglio delle tasse, del quale discorrerò brevemente in seguito, in attesa delle proposte del Governo, assume massima rilevanza politica anche il controllo della spesa pubblica.

In un'ottica di risanamento del sistema Paese, l'Italia risulta in linea (se vogliamo addirittura all'avanguardia, visti i risultati di altri Paesi europei) con le politiche europee di rispetto e di risanamento di bilancio dettate dal Patto di stabilità. In un contesto economico difficile come quello attuale, dove le nostre imprese sono costrette all'austerità o, meglio, al taglio degli sprechi ed al recupero di produttività, non possiamo pensare che il mondo della pubblica amministrazione rimanga esente da conseguenze, estraneo a tale situazione, per non dire intoccabile.

Poiché le imprese appaiono reagire positivamente alla crisi congiunturale europea (vedasi l'aumento del PIL italiano nel terzo trimestre, pari allo 0,4 per cento, contro lo 0,1 per cento di Francia e Germania), non è possibile continuare a lasciare la spesa della pubblica amministrazione nel limbo delle non scelte e del fuori controllo. Parlando di spesa pubblica non esiste solo un problema di Nord e Sud; esiste bensì un problema di confronto tra ambito privato ed ambito pubblico. Alcuni sprechi della pubblica amministrazione non hanno infatti confini geografici e sfuggono ai controlli più basilari di efficacia ed efficienza, così come valentemente ar-

gomentato a suo tempo nella relazione al bilancio presentata alla Camera nel corso del dibattimento della presente legge finanziaria. In tal senso, gli amministratori e i politici, devono iniziare ad essere misurati e valutati politicamente anche in funzione delle loro capacità di eliminare gli sprechi e di ottimizzare le risorse.

Rispetto agli anni precedenti, la manovra finanziaria propone una sostanziale novità nel contenimento della spesa pubblica. Nel passato la manovra veniva definita partendo dall'aumento tendenziale della spesa, delle entrate e del *deficit*. Successivamente, si procedeva ad effettuare alcuni grandi tagli su poche voci di bilancio per raggiungere gli obiettivi prefissati. Questo in pratica faceva sì che, pur intervenendo in talune aree di spesa, di fatto si lasciava crescere spontaneamente il resto della spesa corrente incrementando a seguire le entrate, e spesso mediante il ricorso al mercato. In sostanza, il metodo della dinamica di spesa tendenziale ha dimostrato di non saper condurre ad un controllo della crescita della spesa.

Il metodo adottato per la finanziaria 2005 capovolge l'impostazione tradizionale e pone come cardine progettuale la situazione di spesa del 2004 alla quale viene applicato un incremento nominale ed uniforme (vedasi la norma dell'aumento del 2 per cento della spesa pubblica), con alcune eccezioni (vedasi le spese del personale ed altre con priorità sociale e strategica). Ciò consentirà di fatto un controllo ed una conseguente riduzione programmata dell'aumento della spesa pubblica.

Passiamo ora ad analizzare i macro-valori della manovra proposta. La legge finanziaria 2005 scaturisce come logica conseguenza del DPEF 2005-2008 e della successiva manovra correttiva, attuata con il decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168. Il provvedimento, attualmente al vaglio del Senato della Repubblica, dovrebbe produrre un impatto sull'economia nazionale di circa 24 miliardi di euro; uno dei principali obiettivi manifestamente perseguiti sarà rappresentato dalla riduzione, nel 2005, del *deficit* pubblico, al 2,7 per cento (in opposizione ad un *deficit* tendenziale del 4,4 per cento). Non si deve infatti dimenticare che l'attuale manovra è stata condizionata dall'esigenza di ricondurre l'andamento dei saldi di finanza pubblica entro i parametri derivanti dall'appartenenza all'Unione economica e monetaria.

In presenza di un quadro congiunturale piuttosto problematico, caratterizzato da una flebile crescita economica all'interno dell'area euro, l'aggiustamento strutturale dei conti pubblici, da tempo auspicato ed attualmente previsto dalla legge finanziaria, dovrebbe contemplare la sostituzione delle misure *una tantum* (presenti in misura minore rispetto agli anni passati) in favore di interventi strutturali; al contempo, dovrebbe favorire l'innalzamento del tasso di crescita reale e potenziale del nostro Paese.

Con l'attuale disegno di legge ci si prefigge, pertanto, una riduzione strutturale del *deficit* tendenziale, un programma di sviluppo che miri ad un miglioramento della competitività del sistema Paese, un sostegno dei redditi nonché una accelerazione della riduzione del debito pubblico.

Da un punto di vista prettamente numerico, l'articolato della legge finanziaria 2005 dovrebbe produrre risparmi per circa 9,7 miliardi attraverso operazioni di contenimento della spesa pubblica, che saranno principalmente perseguite tramite l'applicazione della cosiddetta *golden rule*, ovverossia della citata introduzione di un tetto al 2 per cento sulle spese della pubblica amministrazione. Una serie di interventi dovrebbero poi garantire 5,8 miliardi di euro sotto forma di maggiori entrate nette (che dovrebbero dunque crescere del 3,5 per cento rispetto all'anno precedente). Ulteriori 7 miliardi dovrebbero essere garantiti tramite operazioni *una tantum* aventi per oggetto i beni immobili dello Stato; 1,5 miliardi di euro dovrebbero poi essere risparmiati grazie ad un minore impatto della spesa per interessi (rispetto a quanto era stato originariamente calcolato per il 2005). Nell'ambito delle maggiori spese sono da segnalare i maggiori oneri dovuti all'utilizzo di risorse destinate alla sicurezza e alla lotta al terrorismo.

Per il 2005, il livello massimo del saldo netto da finanziare era stato originariamente determinato (in termini di competenza) in 50.000 milioni di euro, al netto di 5.494 milioni di euro per regolazioni debitorie. Tuttavia, tale ammontare, in seguito all'approvazione del cosiddetto emendamento Boccia, (presentato dall'opposizione durante la discussione presso la Camera dei deputati), è stato ridotto di circa 862 milioni di euro. Il taglio ha riguardato i fondi del Ministero dell'economia destinati sia alla copertura degli emendamenti alla finanziaria che ad eventuali nuove leggi di spesa, contenuti nella Tabella B. L'emendamento dell'opposizione ha di fatto reso inammissibili gli emendamenti collegati alla Tabella B. Di conseguenza, ha prodotto una serie di ricadute a catena nei confronti dei Ministeri della giustizia, dell'economia, dell'istruzione, dell'ambiente, degli esteri, della salute, dei beni culturali, i cui bilanci debbono inevitabilmente essere rivisti.

La manovra finanziaria dovrebbe snodarsi attraverso una serie di interventi che riguarderanno il limite del 2 per cento all'incremento delle spese, gli incentivi alle imprese, il fisco, gli enti locali, le misure *una tantum*, la sanità, i beni culturali ed il pubblico impiego.

Per quanto attiene al limite di spesa del 2 per cento, osservo in particolare che tale tetto ha per oggetto la spesa delle pubbliche amministrazioni e dovrebbe consentire, per il 2005, un pareggio del saldo corrente. La *golden rule* dovrebbe essere applicata anche al bilancio dello Stato e alla Tesoreria, ma potranno esservi delle eccezioni. Anche gli incentivi alle imprese sono soggetti alla regola del tetto di crescita di spesa del 2 per cento; in particolare, le risorse destinate al Fondo aree sottoutilizzate sono fissate in 6.500 milioni di euro per l'anno 2005.

Sul fronte del fisco, si prevede una serie di misure volte all'aggiornamento degli studi di settore i quali saranno revisionati entro 4 anni dalla loro introduzione e successivamente aggiornati (annualmente) in base alle elaborazioni ISTAT. Si attuerà, inoltre, la cosiddetta pianificazione fiscale triennale, con la quale si dovrebbe stabilire in maniera preventiva l'ammontare di imposte da pagare nel corso di un triennio, mentre ai contri-

buenti aderenti al piano sarà garantita una serie di benefici. In materia di IVA, sono state introdotte una serie di norme dirette a contrastare l'evasione.

Per quanto riguarda gli enti locali, vi potranno essere deroghe al tetto del 2 per cento: gli enti locali potranno infatti beneficiare (nel corso del 2005) di una crescita di spesa superiore (pari all' 4,8 per cento) ma riferita al 2003: il complesso delle spese correnti ed in conto capitale, per ciascuna Regione a statuto ordinario, per l'anno 2005 non potrà essere superiore al corrispondente ammontare di spese dell'anno 2003 incrementato del 4,8 per cento. Per gli anni 2006 e 2007 si prevede la percentuale di incremento del 2 per cento alle corrispondenti spese correnti ed in conto capitale determinate per l'anno precedente in conformità agli obiettivi stabiliti nel provvedimento. Al contempo, si prevede un trattamento differente a favore delle Province, dei Comuni con oltre 3.000 abitanti e delle comunità montane non oltre i 10.000 abitanti. Si prevede inoltre che gli enti potranno eccedere i limiti di spesa solo per spese di investimento e nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni immobili, mobili, nonché delle erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Le Regioni, a loro volta, possono destinare le nuove entrate alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel settore sanitario.

Anche nel settore della sanità, si applicherà la *golden rule*, per cui la spesa sanitaria sarà pari a quella del 2004 accresciuta del 2 per cento, ad esclusione di quella per il personale. Nel comparto del pubblico impiego, il disegno di legge finanziaria dovrebbe aumentare le risorse disponibili di circa 56 milioni di euro, ma la crescita delle retribuzioni dei dipendenti pubblici sarà contenuta entro il 3,7 per cento. Ulteriori 22 milioni di euro saranno destinati ad aumenti salariali, di cui la quasi totalità a favore del personale di polizia e Forze armate. È poi previsto il blocco delle nuove assunzioni, una stretta riguardante il personale a termine e i contratti di formazione lavoro, che saranno più difficilmente convertibili in contratti a tempo determinato.

Per quanto riguarda i beni culturali, si prevede che nella loro gestione siano coinvolti i privati: ad esempio, gli immobili che non producono rendita e per i quali lo Stato non percepisce alcun tipo di reddito, qualora abbiano bisogno di operazioni di restauro, possono essere concessi in gestione ai privati in cambio di un canone. I privati dovranno anche occuparsi della manutenzione ed i costi che sosterranno potranno andare in riduzione del canone che viene corrisposto allo Stato.

Vorrei ora soffermarmi sulle singole disposizioni del disegno di legge finanziaria, a partire dall'articolo 1, al cui riguardo ricordo che l'applicazione delle misure correttive avverrà mediante rideterminazione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente in sede di Nota di variazioni, con la quale si recepiranno gli effetti della nuova legge finanziaria. In considerazione di ciò, le previsioni indicate nel progetto di bilancio 2005 a legislazione vigente, in conseguenza degli effetti derivanti dalla manovra indicata nel disegno di legge finanziaria, vedono una riduzione complessiva del saldo netto da finanziare di competenza per 12.369 mi-

lioni di euro. Analoghe variazioni interessano il bilancio di cassa: sulla base di questa rideterminazione il saldo netto di competenza complessivo da finanziare (ovvero la misura del debito che deriverà dalla gestione del bilancio per il nuovo esercizio) per il 2005 è pari a 49.138 milioni di euro. Corrispondentemente, in accordo con il DPEF e con l'obiettivo di indebitamento netto fissato al 2,7 per cento del PIL, il ricorso al mercato finanziario (tenuto conto del debito generato dalla gestione di bilancio 2005 e delle operazioni di rimborso prestiti già contratti ed in scadenza nel corso dell'anno) è fissato in termini di competenza 2005 nella misura di 244.138 milioni di euro.

Circa la questione di quale saldo assumere per valutare l'ammissibilità degli emendamenti, faccio presente che un caso si è verificato nel 1999 in relazione al disegno di legge di assestamento, tale da presentare problematiche affini a quella del cosiddetto ripristino. Sul piano informale in Commissione bilancio fu sollevato un dubbio di ammissibilità, per rispetto della prassi, su un emendamento governativo che, nel riadeguare la spesa sanitaria, non sarebbe stato coperto, nell'intesa di utilizzare una quota del miglioramento del saldo ad opera dell'assestamento rispetto a quello iniziale della finanziaria. L'emendamento fu poi presentato ed approvato dalla Camera dei deputati senza una formale copertura e, di conseguenza, incrementando il saldo, sia pur nei limiti del miglioramento dell'assestamento rispetto al saldo iniziale previsto nella legge finanziaria. Pur essendo riferita ad un disegno di legge estraneo alla sessione di bilancio, la questione tuttavia si caratterizza per aspetti similari sul piano metodologico, in quanto l'assestamento presenta le stesse problematiche del bilancio e, per il profilo in discussione, il medesimo problema, ossia quello di quale saldo da assumere per valutare l'ammissibilità. Dalla declaratoria positiva di ammissibilità della Camera deriva che in quell'occasione, sia pure in un contesto di miglioramento dei saldi, per un documento di bilancio la linea per l'emendabilità fu fissata non al livello del disegno di legge in discussione, ma a quello iniziale fissato per l'intero anno dalla finanziaria. Metodologicamente, dunque, *mutatis mutandis* (ivi incluso il fatto che si tratta di una pronunzia della Camera), il principio desumibile dal precedente va ben al di là del caso in questione del ripristino, in quanto si assunse come limite un saldo anteriore al testo di riferimento e peggiore rispetto a quello recato da quest'ultimo, mentre per il ripristino si tratta solo di riportare il testo al suo livello iniziale, non a saldi anteriormente indicati. La questione del ripristino del saldo è, quindi, sul punto senza precedenti, in quanto non era mai accaduto che in sede di disegno di legge finanziaria, in una delle Camere ed in prima lettura, fosse stato approvato un saldo migliore di quello proposto dal Governo.

Al riguardo, le questioni poste sono due: una di carattere proprio della Commissione ed una di carattere istituzionale. Nella prima si tratta di affrontare una questione nuova e di prendere una decisione destinata a segnare un precedente, considerato che sono stati rispettati tutti i criteri dei saldi, ed in particolare quelli della loro diminuzione, quelli del loro

essere sempre inferiori, o quanto meno uguali, a quelli fissati prima nel Documento di programmazione economico-finanziaria, poi nella Nota di aggiornamento.

La questione di carattere istituzionale riguarda l'autonomia di una Camera rispetto all'altra, cioè se l'attività parlamentare di un sistema ancora a bicameralismo perfetto possa o meno essere considerato un *unicum*. In altri termini, se esiste o meno assoluta libertà d'iniziativa nelle due Camere, assoluta indipendenza ed autonomia decisionale, senza vincoli, senza che le sequenze temporali possano incidere nella manifestazione del consenso istituzionale. Credo sia così e che la prassi non possa superare l'assoluta autonomia istituzionale di una Camera sull'altra. Voglio inoltre ricordare, se trattassimo anche nel merito degli accordi internazionali sui saldi di bilancio, che l'impegno assunto dal nostro Governo nei confronti dell'Unione europea non è riferito al saldo indicato nel testo della finanziaria, ma è stato assunto sul saldo contenuto nella Nota di aggiornamento del DPEF, che è inferiore a quello risultante nel testo della finanziaria modificato dalla Camera dei deputati. Esiste anche un'altra questione importante: quella dell'esatta posizione del Governo e di ciascun senatore in ordine ai limiti e ai vincoli dell'emendabilità, così riportando naturalmente – come è giusto – tutti sullo stesso piano. Si seguirà un criterio di emendabilità identico per il Governo e per ciascun senatore.

Infine, vi è da considerare che anche l'opposizione, per gli interventi ascoltati nelle premesse all'introduzione della sessione di bilancio, conviene che, trattando le riduzioni della tabella relativa agli accantonamenti in conto capitale, si tolgano possibilità di investimento certamente necessarie per il Paese.

Sulle disposizioni in materia di spesa, di cui al Titolo II, tra gli articoli relativi alle spese delle pubbliche amministrazioni, spicca la norma di cui all'articolo 2, che prevede la citata misura adottata dal Governo, per il contenimento della spesa complessiva, in quanto si stabilisce che per il triennio 2005-2007 non si possa oltrepassare il 2 per cento di incremento rispetto al precedente esercizio, fatte salve alcune specifiche eccezioni riguardanti le spese degli organi costituzionali, per interessi su titoli di Stato, per le prestazioni sociali e per i trasferimenti all'Unione europea. Si tratta di una misura che ritengo pienamente condivisibile, in quanto costituisce, rispetto alle precedenti leggi finanziarie, un'importantissima innovazione e potrebbe rappresentare un primo e duraturo passo verso un risanamento concreto dei conti pubblici.

L'articolo 3 attua la regola incrementale del 2 per cento agli stanziamenti iscritti, in termini di competenza e cassa, nel bilancio dello Stato ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 2, prevedendo che per il triennio 2005-2007 gli stanziamenti di competenza e di cassa delle spese aventi impatto diretto sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni possano essere incrementati nel limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali degli esercizi precedenti. L'articolo inoltre stabilisce che la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, per gli anni 2005-2007, ad esclusione delle eccezioni ivi previste,

non deve essere superiore a quella sostenuta nel 2004; stabilisce inoltre, sempre nei confronti delle pubbliche amministrazioni, una serie ulteriore di limiti di spesa.

La limitazione dei pagamenti, di cui all'articolo 4, è diretta poi a consentire il raggiungimento dell'obiettivo fissato nell'articolo 3 per il bilancio dello Stato, mentre l'articolo 5 prevede misure per controllare i flussi di tesoreria per conseguire gli obiettivi di crescita previsti nel triennio 2005-2007 e realizzare gli obiettivi finanziari indicati negli articoli 3 e 4.

Un aspetto importante su cui mi soffermo è rappresentato dal patto di stabilità interno per gli enti territoriali, di cui all'articolo 6 del presente disegno di legge. La norma prevede delle sostanziali novità e sostituisce le precedenti disposizioni al riguardo. Le principali innovazioni introdotte dal suddetto articolo riguardano quanto segue: la focalizzazione normativa rivolta al vincolo dell'incremento delle spese finali degli enti territoriali nel rispetto della regola generale del 2 per cento (prima il vincolo era invece riferito all'incremento del disavanzo); conseguentemente, per la prima volta, nel rispetto delle norme comunitarie, sono assoggettate alla disciplina del patto non solo le spese correnti, ma anche le spese in conto capitale. Riguardo ai soggetti sottoposti al vincolo, la proposta del Governo è stata modificata, prevedendo il rispetto del patto solo per i Comuni sopra i 3.000 abitanti, le comunità montane-isolane e le unioni di Comuni sopra ai 10.000 abitanti.

Un elemento che in proposito merita riflessione è il fatto che, rispetto al testo del Governo, la Camera ha eliminato il riferimento agli enti locali così come definiti nel testo unico, di cui al decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, articolo 2, commi 1 e 2. Al riguardo, si propone una riformulazione precisativa all'articolo 6, comma 1, relativamente agli enti territoriali soggetti al suddetto articolo, citando come soggetti gli enti così come definiti nel sopracitato testo unico, con esclusione dei Comuni sotto i 3.000 abitanti, le comunità montane-isolane e le unioni di Comuni ed i consorzi sotto ai 10.000 abitanti. In tal senso, si tiene ovviamente conto delle modificazioni che vorrà apportare la Commissione, ma ripristinando un preciso riferimento che identifichi esattamente a termini di legge quali sono i soggetti giuridici a cui viene applicata la norma. Ciò consentirebbe, in particolare, di assoggettare anche i consorzi tra comuni alla normativa del patto di stabilità, in termini di equità di trattamento della pubblica amministrazione e di raggiungimento di ulteriori risparmi nella spesa pubblica, oltre che di applicazione degli effetti sanzionatori in caso di non rispetto del patto. L'articolo in questione, nei vari commi, fissa le norme attuative di applicazione del patto e detta una serie di disposizioni. Come dianzi sottolineato, viene ad esempio consentito, al comma 6, il superamento dei limiti di spesa del patto solo per investimenti in conto capitale e nei limiti dei proventi derivanti da alienazioni di beni immobili e mobili, nonché delle erogazioni a titolo gratuito e liberalità.

A tal proposito, stante il rispetto degli equilibri finanziari degli enti interessati e del patto di stabilità, propongo alla Commissione di valutare l'opportunità di comprendere, tra i proventi citati nel comma 6, anche al-

tre entrate proprie dell'ente (oneri di urbanizzazione, concessioni cimiteriali, proventi derivanti dalla concertazione urbanistica, altre entrate proprie). La spesa in conto capitale correlata a tali entrate dovrebbe poter essere impegnata solo dopo il relativo accertamento delle entrate corrispondenti e a tal proposito vincolate. Le maggiori spese in conto capitale sostenute dall'ente per effetto di tale disposizione, verrebbero invece escluse negli anni successivi dal computo della spesa complessiva per il calcolo del rispetto del patto di stabilità a salvaguardia degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Sempre all'articolo 6, ai commi 8 e 9, in deroga al patto, è autorizzata la spesa per contributi statali volti al finanziamento di interventi diretti a tutelare l'ambiente e i beni culturali. I commi da 10 a 21 fissano invece le regole sul monitoraggio del patto di stabilità. Ai commi 24 e 25 sono messe in atto disposizioni volte al controllo dell'indebitamento degli enti locali che registrano un più alto livello di indebitamento. La norma è volta a contrastare la tendenza in atto negli anni scorsi per cui il livello complessivo dell'indebitamento degli enti territoriali risulta in crescita e quindi in controtendenza con l'obiettivo di un progressivo rientro del debito delle pubbliche amministrazioni. Al comma 30 viene ripristinato, anche per il prossimo triennio, il blocco delle addizionali IRPEF e delle maggiorazioni IRAP. Tale decisione è riconducibile al fine di evitare che le scelte degli enti locali in materia impositiva vadano a contraddire l'obiettivo della riduzione del carico fiscale; ci si richiama quindi al principio generale del patto interno di stabilità che ha ragione di essere almeno fino a quando non ci sarà una completa autonomia accompagnata da una altrettanto completa responsabilità dell'ente locale, considerate anche le attuali difficoltà della finanza pubblica.

Vorrei adesso soffermarmi analiticamente sulle altre disposizioni di cui al titolo II, illustrandone i contenuti.

Gli articoli da 10 a 15 recano disposizioni in materia di operazioni finanziarie e affrontano il problema delle metodologie e degli strumenti di indebitamento, nonché della gestione finanziaria degli enti pubblici, introducendo a tal proposito novità operative tese al miglioramento della gestione delle operazioni finanziarie, sempre nell'ottica della riduzione della spesa. In particolare, le disposizioni contenute nel comma 4 dell'articolo 12 permetteranno di ottenere un risparmio di spesa (netta) per interessi di circa 1.500 milioni di euro (vedasi trasformazione in società per azioni della Cassa depositi e prestiti).

Con riguardo agli interventi in materia di personale e organizzazione amministrativa (articoli da 16 a 19), con riferimento alle spese del personale del pubblico impiego, vi è da segnalare che, attraverso le disposizioni di questa finanziaria e aggiungendo a dette risorse quelle già stanziate nella legge finanziaria del 2004, si arriva ad un incremento percentuale pari al 3,7 per cento, seppur tecnicamente riferito al biennio 2004-2005. Per le ragioni di finanza pubblica già ampiamente esposte, non risulta – a mio avviso – opportuno ipotizzare un'attenuazione delle regole sul blocco delle assunzioni. Tali regole non hanno, tra l'altro, impedito che

negli anni scorsi si verificassero condizioni di superamento delle spese previste al riguardo con risultati non coerenti con gli obiettivi.

Relativamente alle politiche di spesa del personale statale, argomenti come il blocco del *turn-over* per il personale a tempo indeterminato, la mobilità obbligatoria, gli aumenti contrattuali oltre il tetto del 2 per cento, l'abrogazione della proroga sui contratti a termine e la reale validità dei lavori socialmente utili meriterebbero – a mio giudizio – una riflessione più approfondita. Sono convinto che la 5ª Commissione e l'Assemblea sapranno apportare contributi a questi temi che ritengo indubbiamente importanti, perché componenti fondamentali della spesa pubblica e, soprattutto, della qualità della stessa.

Analoghe considerazioni relative alla gestione del personale del comparto scuola dovrebbero indurre a scelte più coraggiose in funzione di un reale obiettivo di razionalizzazione delle risorse. Andrebbe a mio avviso introdotto anche un meccanismo più democratico di sostenimento dei sacrifici del personale scolastico, coinvolgendo non solo il corpo docente ma anche verso il personale ATA la cui politica di gestione dovrebbe vedere un maggiore contributo al perseguimento dei risparmi ed ottimizzazione di risorse nel mondo scolastico.

In materia previdenziale e sociale, i relativi articoli (dal 20 al 24) recano norme tecniche di natura previdenziale, nel campo della formazione del personale. Relativamente all'articolo 24 e agli stanziamenti in favore dei *Forum* per le politiche giovanili, ho notato che la ripartizione segue una logica vetusta e assai poco in linea con una visione della distribuzione equa delle risorse sul territorio. Ho, infatti, rilevato che una quota maggioritaria (pari al 70 per cento) viene attribuita direttamente al *Forum* di Roma ed il restante 30 per cento al resto del territorio nazionale. Sarebbe opportuno verificare se vi è modo di equilibrare su tutto il territorio nazionale la ripartizione riportata nel disegno di legge finanziaria.

Passando agli articoli 25 e 26, relativi alla spesa sanitaria nazionale, che sappiamo costituisce una spina nel fianco per la pubblica amministrazione (in termini finanziari, ovviamente, non dell'utilità fondamentale) e soprattutto per i bilanci regionali, si prevede, proprio per far fronte a questa situazione, l'articolo 25, che interviene a ridefinire, per un periodo di tempo triennale, il patto di stabilità interno nel settore sanitario, già regolato per gli anni 2002, 2003 e 2004 dall'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001. La previsione comporta un aumento di spesa nella misura in cui provvede ad aumentare il concorso dello Stato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale rispetto al livello pattuito nell'accordo dell'8 agosto per il 2004, rivalutato del 2 per cento su base annua a decorrere dal 2005. Nello specifico, il finanziamento complessivo del Servizio sanitario nazionale viene incrementato a 88.250 milioni di euro per il 2005. L'accesso ai finanziamenti integrativi statali, tuttavia, viene condizionato al rispetto di determinati parametri di efficienza attinenti al contenimento dei costi di produzione, al pareggio del bilancio aziendale, alla ristrutturazione della rete ospedaliera, al rispetto del tetto di spesa programmato nel settore dell'assistenza farmaceutica a livello regionale.

Nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera dei deputati sono stati, inoltre, introdotti i commi 3 e 4 che attribuiscono al Ministero della salute, con apposito regolamento, il compito di definire gli *standards* qualitativi e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza, nonché il compito di fissare le tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali. Le nuove disposizioni sono finalizzate ad agevolare la quantificazione delle risorse da corrispondere alle Regioni per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e a garantire l'effettiva erogazione di questi ultimi. Nel solco di quanto già prospettato dal Governo nella discussione del provvedimento alla Camera, ritengo peraltro opportuna una modifica dei commi 3, 4 e 5, al fine di conciliare la disciplina in oggetto con l'autonomia costituzionale delle Regioni.

Vorrei soffermarmi sulle disposizioni di cui al Capo VI, relativo al finanziamento degli investimenti, ed in particolare sugli articoli da 27 a 33, concernenti tematiche di rilievo primario, quali i servizi informatici della pubblica amministrazione centrale, oltre a recare disposizioni in materia ambientale e di protezione civile. Al riguardo, richiamo l'attenzione sulle modifiche accolte in sede dibattimentale alla Camera che, oltre ad altri interventi, sostanzialmente trasformano il regime assicurativo per i rischi da calamità naturali da obbligatorio a volontario. Le disposizioni di cui al citato Capo VI recano inoltre misure di rifinanzianamento o finanziamento o agevolative finalizzate a specifici interventi a sostegno dell'innovazione e delle tecnologie, interventi o disposizioni a favore degli investimenti nelle aree sottoutilizzate e nel Mezzogiorno, tendenti a trasformare i sovvenzionamenti dello Stato in finanziamenti a tasso agevolato al fine di responsabilizzare maggiormente le aziende. Le risorse per il Mezzogiorno vedono comunque uno stanziamento aggiuntivo di 8 miliardi, in linea con lo 0,60 per cento del PIL stabilito con le parti economiche e sociali nel «patto per l'Italia» del 2002. Ricordo che le misure di sostegno del Mezzogiorno non sono riuscite a risolvere l'annoso problema del divario economico esistente all'interno del Paese. Ritengo pertanto necessario introdurre a breve un efficace controllo e raffronto tra l'entità delle risorse assegnate ed i risultati prodotti in termini di ampliamento della base produttiva, anche con un riordino generale della normativa vigente attraverso una sorta di legge obiettivo per le aree sottoutilizzate, come peraltro già indicato da altri colleghi della maggioranza.

Vorrei però ricordare che alla Camera sono state apportate variazioni alla normativa inerente i confidi; con l'approvazione di un emendamento sono stati abrogati alcuni articoli della norma, approvata circa un anno fa come legge di riforma sui confidi, contenuta all'interno di un decreto-legge sul quale era stata posta la fiducia.

Auspico che la Commissione, tenendo conto dell'aspetto già intervenuto (modifica della legge sui confidi), possa ulteriormente prendere in considerazione l'opportunità di cogliere alcune indicazioni emerse nel corso del lungo lavoro di riesame svolto presso la Commissione finanze e tesoro del Senato di quella stessa norma che già originariamente aveva bisogno di una correzione e che il ricorso alla fiducia non ha consentito.

In tale Commissione, infatti, giace una breve ed organica modifica della normativa, secondo le necessità rilevate dopo il primo periodo di applicazione della nuova legge. Credo sarà opportuno valutare – me ne farò carico personalmente, se i colleghi lo riterranno opportuno – la possibilità di inserire quella stessa norma che presso la Commissione finanze e tesoro del Senato aveva avuto l'appoggio se non dell'unanimità, almeno della maggior parte dei componenti, indipendentemente dalle parti politiche di appartenenza, all'interno del provvedimento in esame.

Per quanto concerne le disposizioni di cui al Capo VII, rilevo in particolare che all'articolo 37 (interventi in materia di giustizia) vengono proposte modifiche al Testo unico sulle spese per la giustizia e, in particolare, sulla disciplina del contributo unificato d'iscrizione a ruolo, con l'eliminazione di molte delle esenzioni finora vigenti e la variazione al rialzo degli scaglioni, e su altre disposizioni.

Passando poi alle disposizioni in materia di entrata, di cui al Titolo III, nella relazione alla finanziaria presentata alla Camera il relatore ha dichiarato che la Commissione bilancio non è riuscita ad esaminare gli emendamenti presentati a tali disposizioni, rimandando di fatto all'esame dell'Assemblea il necessario approfondimento. L'evolversi del dibattito parlamentare ha visto, come sappiamo, il ritiro degli emendamenti con l'approvazione del testo presentato. Posto che alla manovra sulle entrate è affidato circa il 60 per cento dell'aggiustamento dei conti, per un importo quantificato in 7.274 milioni di euro a titolo di entrate tributarie (più di 7 miliardi di euro derivanti dalle alienazioni dei beni immobili del patrimonio dello Stato), risulta evidente lo sforzo che il Senato dovrà sostenere in questa sessione di bilancio per dare una risposta adeguata alle esigenze manifestate in ordine alle disposizioni in materia di entrata.

L'articolo 38 fissa una serie di disposizioni volte a contrastare l'evasione fiscale sulle locazioni degli immobili; detta inoltre una serie di interventi relativi al classamento dei fabbricati, alla superficie tassabile ai fini TARSU, nonché obblighi in termini di comunicazioni sulle locazioni in essere e sulla registrazione dei contratti. L'articolo 39 fissa delle norme di contrasto all'evasione in materia dell'IVA, con la reintroduzione di alcuni obblighi, alcuni dei quali aboliti in passato, quali l'elenco clienti e fornitori (soppresso nel 1994) o l'obbligo di comunicazione all'agenzia delle entrate dei dati delle dichiarazioni d'intento per la lotta all'evasione di frodi realizzate con l'utilizzo del *plafond*. Al riguardo – anche in questo caso lascio la proposta alla Commissione – sarebbe sicuramente più efficace e meno burocratica una norma che preveda adempimenti diversi (trasmissione telematica qualsiasi sia la dimensione aziendale) per i soli esportatori abituali che godono dell'agevolazione e non per i loro fornitori.

Su quanto sopra riportato ritengo opportuno sottoporre le seguenti osservazioni. In un sistema di legalità, se la lotta all'evasione costituisce obiettivo indiscutibile e condivisibile, non deve tuttavia tradursi in nuovi adempimenti e complicazioni per i contribuenti e, in particolare, per le imprese. Le imprese hanno affrontato in questi anni ingenti spese per far fronte alla modernizzazione intrapresa dallo Stato (quali gli obblighi di

presentazione in via telematica delle dichiarazioni fiscali e previdenziali). Spetta ora allo Stato sfruttare al meglio i propri mezzi, senza gravare ulteriormente i contribuenti con gravosi quanto inefficaci adempimenti di natura burocratica che alla fine provocano un enorme danno, in termini di percezione negativa dell'amministrazione pubblica, ben superiore ai benefici prospettati.

L'articolo 40 introduce l'Istituto della pianificazione fiscale concordata, dettandone le norme ed individuando il relativo gettito. Essendo un articolo che reca norme in materia fiscale di grande rilevanza teorica, voglio porre l'attenzione della Commissione sulle conseguenze che comporta il comma 34, in quanto stabilisce l'obbligo di versamento tramite il modello F24 anche dell'Imposta comunale sugli immobili (attualmente eventualità solamente facoltativa). Ritengo che i princìpi di federalismo fiscale ma soprattutto di rapidità e chiarezza della riscossione delle risorse rendino opportuno il mantenimento della facoltà in questione; quindi non l'obbligatorietà, ma il ripristino dell'originaria norma legislativa con la completa abrogazione del comma. Sempre l'articolo 40, ai commi da 13 a 20, tratta le nuove disposizioni relative agli studi di settore la cui revisione, secondo gli ambiti della manovra, dovrebbe assicurare una parte cospicua delle maggiori entrate tributarie previste. La norma è stata accolta con grande preoccupazione da parte delle categorie economiche interessate, preoccupate per un ulteriore aggravio fiscale e burocratico in tempi di crisi generalizzata dei mercati e di sofferenza per l'economia. Come è noto, gli studi di settore gravano sulle aziende con ricavi fino ai 5 milioni di euro, vale a dire in prevalenza le piccole e medie imprese.

È evidente che disposizioni tipo l'aggiornamento annuale automatico (agganciato agli indici ISTAT), vale a dire incrementi di reddito imputati ai contribuenti per decreto, che nulla hanno a che vedere con il valore della produzione industriale, o l'estensione del campo di applicabilità degli studi di settore, generano viva preoccupazione nel tessuto economico produttivo del Paese. Voglio fare mia questa preoccupazione e voglio porla all'attenzione concreta del Governo e della Commissione. Non possiamo infatti pensare che l'amministrazione fiscale, non riuscendo a stanare gli evasori, tenda a colpire la globalità dei contribuenti con una miriade di adempimenti inutili e costosi in termini di risorse e con la presunzione della percezione dei redditi. È evidente che tutto questo sarebbe limitativo. A tal proposito, attendiamo con vivo interesse la proposta del Governo volta agli annunciati interventi di natura fiscale e di sviluppo che ridia forza e vigore all'economia del Paese e che costituisce l'altra parte qualificante di questa finanziaria, oltre al contenimento dal lato della spesa pubblica.

In questi ultimi giorni le indicazioni proposte dalle varie parti politiche hanno percorso quasi tutte le possibilità concrete di attuazione della riduzione fiscale. Non voglio ora addentrarmi in considerazioni sul merito; oramai dovremo avere a giorni disponibilità di una specifica, concreta e coordinata formulazione che sicuramente dibatteremo ampiamente.

Due considerazioni solamente: l'impegno della Casa delle libertà alla riduzione del peso fiscale è parte fondamentale del programma; avrebbe ragione chi ci imputasse di non averlo conseguito. Non dobbiamo, né l'una né l'altra parte politica, invocare *a priori* l'impossibilità di copertura nascondendo invece la mancanza di volontà di perseguirne l'attuazione. Infatti, dietro alle diatribe di questi e dei prossimi giorni si mostreranno due scuole di pensiero che vedono prevalere in maniera diversa l'economia di mercato e quella dello Stato sociale, autonomia e federalismo e centralismo democratico.

Un'ultima considerazione, importante in quanto di doveroso rispetto dei colleghi senatori delle altre Commissioni: poiché il termine di presentazione dei pareri delle Commissioni di merito è fissato per lunedì, faccio presente la necessità di una loro valutazione. Da quanto ho potuto rilevare fino ad oggi, vi sono proposte serie e concrete da valutare, anche in sede emendativa, che saranno certamente utili e valide ai fini del confronto in termini di apporto, di sensibilizzazione e di contenuti sulle problematiche affrontate. Poiché non è stato possibile prenderne visione nell'immediato, mi riservo di valutare in sede di replica anche i pareri delle varie Commissioni.

Concludo il mio intervento, offrendo la mia più ampia disponibilità collaborativa. Sono certo che nella discussione generale e in sede di esame degli emendamenti, presentati dalla varie parti politiche, riusciremo a far collimare interamente gli auspici di controllo della spesa pubblica e del rispetto dei parametri e degli accordi internazionali che l'intero Parlamento non può non avere come obiettivi comuni. Come membro della maggioranza, auspico di poter adempiere agli impegni assunti nei confronti degli elettori proprio perché ritengo che la riduzione fiscale, prevedendo un alleggerimento della pressione in senso lato (non sono intervenuto sull'IRAP, sull'IRPEF o su altri aspetti, dato che ne parleremo in seguito), possa rispondere, oltre all'adempimento di un programma elettorale, anche e soprattutto a una soddisfazione per tutta la collettività.

PRESIDENTE. Prego il senatore Giaretta, relatore di minoranza, di riferire alla Commissione sul disegno di legge di bilancio.

GIARETTA, *relatore di minoranza sul disegno di legge di bilancio*. Signor Presidente, cercherò sinteticamente di offrire una lettura prevalentemente politica degli elementi che ci sono offerti con il disegno di legge di bilancio, cercando di sostenere le seguenti tre tesi: innanzi tutto, anche il bilancio di quest'anno esprime una caduta delle ambizioni riformiste del Governo e della maggioranza che lo sostiene, disattendendo quella promessa di discontinuità con le passate amministrazioni, che aveva assicurato rispetto a comportamenti negativi veri o presunti.

Con la seconda tesi, la regola del tetto del 2 per cento della spesa, presentata con grande enfasi, in realtà è servita solo a confermare una gestione approssimativa dei conti e la rinuncia ad una gestione ordinata del sistema del bilancio e della finanziaria. Se fosse stata vera l'ambizione di

inseguire la presunta regola Gordon Brown, avremmo dovuto vedere emergere un'assunzione di responsabilità da parte del Governo nelle proprie scelte, una maggiore trasparenza del contenuto formale del bilancio, un sistema che portasse a maggiori e più efficaci controlli. Invece, a me sembra che siamo in presenza di una maggiore opacità del bilancio, di un indebolimento del controllo parlamentare e anche di una minore possibilità di controllo da parte del Parlamento e del Tesoro.

Secondo la terza tesi, i contenuti dei documenti di bilancio, anche alla luce della Nota di variazione, confermano la rinuncia del Governo ad un intervento concreto sui nodi strategici dell'Italia, che andrebbero invece con decisione affrontati.

Non mi dilungherò sul quadro di finanza pubblica; lo farà certamente il mio collega, relatore di minoranza sul disegno di legge finanziaria, con più ampiezza.

Ricordo solo che i dati fondamentali che ci avete consegnato evidenziano un forte indebolimento dell'avanzo primario, passato dal livello del 5,2 del PIL raggiunto nella scorsa legislatura, al 2,9 per cento del 2003, e che ormai viaggia sotto l'1 per cento. L'ultimo dato, fornitoci con il quadro programmatico dell'assestamento del bilancio 2004 indica che è all'1,3 per cento. Esistono però ragionevoli motivi per affermare che al consuntivo sarà inferiore.

Si riapre un divario tra il fabbisogno e la cassa, fenomeno che andrebbe indagato. Si raggiunge il *record* della spesa pubblica corrente, arrivata ormai al 39,4 per cento del PIL. Il *deficit* tendenziale si attesta intorno al 4,4 per cento (dato significativo rispetto al quale andrà valutata l'efficacia dell'entità della manovra realizzata nel corso del 2004, all'esame del Parlamento) e si registra un rallentamento del processo di diminuzione del debito. Sotto questo profilo consegnate l'eredità di una politica che ha registrato insieme il *record* della fissazione di tetti di spesa e dell'aumento concreto della spesa corrente.

La rinuncia di questo disegno riformista risulta evidente dal fatto che siamo in presenza di due grandi emergenze del Paese. La prima si sostanzia nel fenomeno, così avvertito e diffuso, della riduzione del potere di acquisto di parti consistenti della popolazione, con aumento del rischio di povertà ed esclusione sociale e, quindi, con un'avvertibile crisi della domanda. Non mi soffermo su questo punto, visto che i dati ISTAT confermano una tensione di carattere inflazionistico più confortante nella fase finale dell'anno. Pur tuttavia, in alcuni settori si registra ancora un'elevatissima perdita del potere di acquisto. Si pensi, ad esempio, all'incremento dell'11 per cento del prezzo della benzina, del 3,8 per cento dei prezzi dei servizi pubblici e del 5,6 per cento della spesa farmaceutica.

I dati recenti dell'IPSOS testimoniano la diminuzione della parte della popolazione che riesce a risparmiare e l'aumento delle famiglie (l'ultimo dato è del 48 per cento) che devono ricorrere all'indebitamento non solo per l'acquisizione di beni di investimento ma anche per un incremento del credito al consumo. Aumenta la concentrazione della ricchezza. I dati della Banca d'Italia testimoniano che l'1 per cento della popolazione

più ricca, che tre anni fa concentrava il 9 per cento del reddito, raggruppa oggi il 13 per cento del reddito.

La seconda grande emergenza, sottovalutata dal Governo, si sostanzia nella perdita di competitività del sistema Paese. Si registra ancora una riduzione della quota del prodotto derivante dal commercio estero. L'indice del *World Economic Forum* (WEF) rileva una retrocessione dell'Italia di ulteriori sei posizioni; dall'inizio della legislatura si è passati dal 26° al 41° posto. È interessante notare la perdita di posizioni non solo per questioni oggettivamente di complessa soluzione, che riguardano la competitività del sistema produttivo, ma per fattori come il deterioramento della legislazione economica e del quadro infrastrutturale, che sono in capo alla responsabilità del Governo e della maggioranza.

L'indice di competitività, basato sui prezzi alla produzione, della Banca d'Italia ha visto perdere in tre anni il 10 per cento, mentre nel decennio precedente vi era stato un costante recupero di produttività.

Questo declino nell'ambizione riformista della maggioranza è confermato dal fatto che anche nei settori in cui avete con molta enfasi sottolineato l'introduzione di meccanismi di evoluzione e di riforma (da qualche Ministro definita storica), in realtà si assiste, alla prova dei fatti, a un deterioramento del disegno riformista. E ciò, a prescindere dal fatto che si svolgesse su linee, a nostro giudizio, non condivisibili; si pensi al sistema del mercato del lavoro e a quello scolastico che affidavano alle successive leggi finanziarie il sostegno di quel disegno riformista.

Naturalmente, non è previsto alcun finanziamento in direzione dell'impostazione di un sistema di ammortizzatori sociali. Forse il Presidente del Consiglio dovrebbe ricordare che le promesse si fanno in televisione ma anche quando si firmano ufficialmente a Palazzo Chigi dei documenti e il cosiddetto «patto per l'Italia» (di cui abbiamo criticato alcuni contenuti), che pur tuttavia implicavano obbligazioni che il Governo non assolve. Analogo ragionamento si potrebbe fare per il sistema scolastico che non trova alcun finanziamento in legge finanziaria per l'attuazione della riforma.

Per quanto concerne l'introduzione del tetto del 2 per cento alla spesa, iniziativa presentata con grande enfasi, due sono i punti cardine ricordati dal relatore Franco e dallo stesso reputati, a differenza da me, di contenuto importante. Attraverso tale strumento la maggioranza intenderebbe realizzare non tagli di spesa ma incrementi di spesa. Il Presidente del Consiglio in televisione ha assicurato che l'introduzione del tetto del 2 per cento offre un tranquillo incremento per tutti i capitoli di spesa, naturalmente entro il tetto indicato, sia pure in termini inferiori all'inflazione. Ha anche sostenuto che si tratta di una reale novità nell'impostazione del bilancio pubblico che dovrebbe garantire più serietà, più trasparenza e più rigore nell'impostazione del bilancio stesso. Dal punto di vista teorico, certamente possono esserci aspetti positivi, atteso che la fissazione di un *target* molto evidente, trasparente e semplice, come quello di una regola di un incremento massimo del 2 per cento, può indubbiamente raf-

forzare la difesa della manovra e la presentazione al Paese, nonché dare autorevolezza e credibilità all'azione del Governo.

Un sistema di questo tipo però incorpora in sé anche dei difetti perché comporta la rinuncia a un più incisivo indirizzo politico nelle variazioni di bilancio. Inoltre, incorpora strutture presenti nella stessa impostazione del bilancio in quanto si finisce col premiare i centri di spesa più generosi che hanno operato nell'anno precedente. Possiamo esprimere un primo giudizio: del cosiddetto metodo Gordon Brown sono stati presi solo i difetti e non sono stati utilizzati i pregi. Un sistema di questo tipo, perché funzioni, deve basarsi sull'esattezza delle previsioni. E la previsione di una regola rigida non salvaguarda dal fallimento degli obiettivi se la base da cui si parte contiene errori.

Uscendo dall'enfasi, l'unica vera differenza rispetto al sistema precedentemente utilizzato sta in ciò che si prende a base della formazione del bilancio, vale a dire prima il tendenziale 2005, oggi il preconsuntivo 2004, asserendo il Governo la maggiore affidabilità di quest'ultimo dato. Penso che sia molto discutibile che sia maggiormente affidabile questo dato. Sarebbe pertanto necessario un monitoraggio accurato, onde dimostrare che da quella base si ottengono effettivi risparmi di spesa. Dico questo per sottolineare che, prendendo a base il preconsuntivo relativo al 2004, si inglobano gli effetti del cosiddetto decreto taglia spese e dei provvedimenti di ulteriore correzione e si finisce per rendere strutturale un sistema di tagli e di limitazioni della spesa che, con certezza, non darà gli effetti sperati. Al riguardo, rinvio ancora una volta al preciso lavoro svolto dalla Corte dei conti sugli effetti di «rimbalzo» del cosiddetto «decreto taglia-spese».

Il fatto poi che questa base non sia sufficientemente affidabile ce lo conferma, ad esempio, il rapporto recentemente presentato al CNEL da tre autorevoli organismi indipendenti, di cui mi permetto di citare alcuni passi. A proposito della rilevanza dei problemi che nascono nella fase di applicazione della regola, per quanto attiene il confronto tra il bilancio e il conto economico dello Stato, secondo la contabilità nazionale, va rilevato come nel passaggio dal 2002 al 2003, mentre la spesa regolata dal tetto del 2 per cento sia cresciuta del 7,7 per cento all'interno del bilancio di cassa, questo stesso aggregato abbia fatto registrare un incremento del 14,9 per cento nello stesso periodo, ma secondo la contabilità nazionale, sottolineando quindi la necessità di stime più accurate.

Eguali perplessità, sotto questo profilo, emergono leggendo le osservazioni svolte dal Servizio del bilancio del Senato, nello specifico quando, affrontando il tema delle regolazioni delle partite eccedenti, perviene alla conclusione dimostrata secondo cui una parte consistente delle partite eccedenti non riguarda oneri obbligatori aventi ragione in capo ai diritti, ma concerne proprio la materia dei consumi intermedi, così che una parte cospicua dell'intervento dei consumi intermedi previsto quest'anno verrebbe compensata dalla necessità degli effetti derivanti, appunto, dalle regolamentazioni delle eccedenze di spesa. Pertanto, anche per questa via possiamo valutare quanto in realtà risulti del tutto discutibile l'effetto delle procedure che vengono introdotte con il tetto del 2 per cento.

Del resto, basterebbe svolgere un'analisi accurata dei documenti consegnati al Parlamento dal Tesoro – di carattere molto generale – e quelli relativi all'applicazione sulle unità previsionali di base per constatare come tra il primo e l'ultimo documento del Governo – che poi è stato incorporato nella Nota di variazione – vi sia un'applicazione della regola che porta a risultati assolutamente diversificati. Intendo dire, in sostanza, che si è messo in moto un meccanismo che ha reso il bilancio a legislazione vigente una base di partenza assolutamente non significativa.

Va poi sottolineato che l'enfasi posta sul tetto del 2 per cento tende a far passare in secondo piano – e questo naturalmente è un errore – il fatto che in realtà gran parte della regolazione è posta a carico di enti pubblici diversi dallo Stato, come Regioni, enti territoriali ed università, e che quindi è plausibile dubitare circa la sua efficacia in sede applicativa. Anche in questo caso si enuncia una regola, la si assume come elemento di grande novità, per poi rinnegarla nella sua applicazione. La tabella riporta 4,25 miliardi di euro di risparmio sulla spesa sanitaria che rappresenterebbe un risparmio corrispondente all'1,6 per cento rispetto al preconsuntivo per il 2004: se però si applica il tetto del 2 per cento a tale importo il risparmio di spesa si riduce ad un miliardo.

Quanto agli enti locali, riservandomi di intervenire nel merito nel corso dell'esame del provvedimento, va comunque osservato che in linea generale anche quest'anno si rinuncia all'ambizione di dare un carattere permanente al Patto di stabilità. Le norme previste sono infatti spesso asimmetriche e irrazionali e in linea di principio non premiano i comportamenti virtuosi; viceversa, si otterranno effetti certo non positivi, tenuto conto che gli enti locali offrono una stazione appaltante sviluppata sul territorio che contribuisce in modo rilevante al sistema dei lavori pubblici del Paese e un sistema di *welfare* diffuso altrettanto essenziale per la tenuta sociale del Paese.

Sempre per quanto riguarda il tetto del 2 per cento della spesa pubblica, considero singolare che, mentre da un lato si indebolisce la razionalità del sistema di bilancio (e ogni volta che ciò accade necessariamente se ne diminuisce anche l'efficacia, con il conseguente rischio di sfondamenti e la mancanza di controlli adeguati delle grandezze della finanza pubblica), dall'altro, una parte consistente dei tagli riguardino le spese per investimenti (il dato è dell'1,1 per quanto riguarda i consumi intermedi e di 800 per quanto concerne gli investimenti). È un aspetto questo che si pone in contrasto con la recente discutibile iniziativa del Governo, assunta in sede europea, di promuovere la revisione del Patto di stabilità – ancora una volta isolando il nostro Paese anche rispetto a questo tema – proprio attraverso l'eliminazione del tetto di spesa per investimenti. Non comprendo quindi che significato abbia affermare l'ambizione di revisionare il Patto, al fine di incrementare gli investimenti, per poi non utilizzare gli spazi reali d'autonomia esistenti per sostenere la spesa degli investimenti medesimi.

I risultati finali di tutta questa operazione sono quelli riportati nell'allegato 3 del disegno di legge finanziaria e stanno a dimostrare quanto as-

surda fosse la dichiarazione iniziale del presidente Berlusconi, secondo cui l'effetto dei provvedimenti sarebbe stato quello di una adeguata dotazione entro il tetto del 2 per cento di tutti i capitoli. I risultati, infatti, come immaginavamo fin dall'inizio, sono del tutto diversi perché questo tetto che agisce sulla parte discrezionale del bilancio porta a una diminuzione degli stanziamenti, dei consumi intermedi e degli investimenti che varia tra il 9 e il 40 per cento, determinando problemi di grande rilevanza. Basti pensare al taglio del 34 per cento delle risorse destinate al Ministero delle infrastrutture o a quello del 19 per cento al Ministero della difesa. Questo Governo passerà alla storia come quello più pacifista della Repubblica, anche se le cose purtroppo non stanno in questi termini. Riteniamo peraltro che le ambizioni di condurre una politica estera e militare di un certo tipo dovrebbero passare attraverso una chiara assunzione di responsabilità di fronte al Paese, altrimenti si fanno politiche militari avventurose, esponendo i nostri militari a rischi immotivati. Alla fine, vedremo quale credibilità avranno gli effetti di contenimento della spesa ottenuti attraverso questa via. Posso dire comunque che tre autorevoli istituti di ricerca quantificano in 2,8 miliardi di euro gli effetti del complesso di questa manovra con fortissime limitazioni, quindi, rispetto alle previsioni. Sulle tabelle di bilancio sarebbe necessaria un'analisi approfondita; anch'io rinvio ogni giudizio alle osservazioni delle singole Commissioni.

Voglio sottolineare, solo come spunto di riflessione, che in relazione alle emergenze segnalate nel corso del mio intervento, la lettura delle tabelle di bilancio ci porta a sostenere che è esatta la nostra analisi: non vi è alcuna considerazione di iniziative atte a risolvere le emergenze dell'Italia. Nella tabella relativa al Ministero del lavoro, ad esempio, si evidenzia un pesante taglio dei fondi per favorire l'occupazione che, rispetto alle previsioni della legge di bilancio 2004, subiscono un ridimensionamento pari a 211 milioni di euro, per la parte di cassa, e a 287, per la parte di competenza; si tratta di un taglio del 20 per cento per la competenza rispetto alla dotazione prevista per il 2004. Lo stesso dicasi per i fondi diretti a promuovere le politiche sociali, che passano da una dotazione di 1,6 miliardi ad una di 1,2 miliardi di euro, con un taglio del 23 per cento cui andrebbero aggiunti i tagli inerenti altre politiche collegate, quali il *bonus* per il secondo figlio, gli assegni di maternità, il reddito di ultima istanza, il taglio del fondo per gli affitti, che aggiungono ulteriori 0,5 miliardi di euro di tagli alle disponibilità per le politiche sociali.

Anche la tabella del Ministero delle attività produttive riporta risultati preoccupanti perché tra dotazioni di tabella e rimodulazioni fatte con la tabella F si nota che il Fondo per le aree sottoutilizzate, partendo da 8,7 miliardi di euro, subisce una riduzione di 3,5 miliardi, mentre il Fondo unico per gli incentivi alle imprese, partendo da 4 miliardi di euro, subisce un taglio di 1,5 miliardi. Va, peraltro, ricordato che la legge obiettivo sulle grandi opere, di cui è evidente l'insufficienza e l'inefficacia nel far partire concretamente un sistema di opere pubbliche, progressivamente, nel corso del 2003 e 2004, ha subito uno svuotamento ad opera di altre norme di

legge intervenute sui limiti di impegno originariamente assegnati alla legge obiettivo.

Per quanto riguarda la tabella relativa alle entrate, attendo di conoscere i contenuti dell'emendamento sulla riforma fiscale che il Governo si accinge a presentare, in quanto nei fatti sarà largamente influenzata da quelle previsioni. Sul piano generale, posso soltanto porre da un lato il tema della plausibilità delle previsioni in relazione al rapporto tra livello di entrata e ridimensionamento delle previsioni di crescita del PIL, dall'altro i riflessi che realmente potranno realizzarsi dalle politiche già incorporate nel disegno di legge finanziaria.

Abbiamo ascoltato il relatore di maggioranza, senatore Franco, intrattenerci sugli interventi relativi agli studi di settore. Gli incontri avuti con le associazioni di categoria evidenziano che vi è un impegno del Governo ad eliminare il meccanismo dell'automatismo. È chiaro che ciò comporterebbe coperture molto rilevanti e quindi darebbe, se così fosse, poca credibilità alla tabella relativa alle entrate.

Infine, sempre in riferimento alla tabella relativa alle entrate, stiamo assistendo alla conferma di una profonda modifica del rapporto delle entrate fiscali tra imposizione diretta e imposizione indiretta che, nel giro di tre anni, ha visto decrescere l'imposizione diretta: si è passati, infatti, dal 55 per cento al 52 per cento, con il conseguente degrado del sistema di progressività previsto dalla Costituzione.

I dati del primo semestre 2004 confermano questa tendenza con un decremento dell'imposizione diretta dell'1,9 e un aumento dell'imposizione indiretta del 2,3, processo naturalmente destinato ad aumentare se si desse attuazione alle previsioni di un intervento di riduzione sull'imposizione diretta; questo è un altro elemento che naturalmente fa degradare il sistema di progressività previsto dalla nostra Costituzione.

Un'ultima notazione sugli interventi in materia di pubblico impiego. Questo argomento richiederebbe un'analisi approfondita; stiamo, infatti, assistendo ad un fenomeno che ritengo molto pericoloso per le prospettive future del Paese. Volendo immaginare che una politica virtuosa, ancorché difficile da attuare da qualunque maggioranza, vi si volesse esercitare, potremmo ritenere si debba basare su una riduzione della quantità del personale, in modo particolare, dello Stato centrale, aumentandone la qualità, la capacità di assolvere quelle funzioni regolatorie e programmatiche proprie di uno Stato leggero ma non per questo non autorevole. Sotto questo Governo, ciò non sta accadendo in alcun modo perché come, ricordava il senatore Morando nel corso dell'analisi sul consuntivo, nonostante tetti e blocchi imposti, il numero del personale è aumentato di 116.000 unità. Il blocco delle assunzioni, quindi, si traduce soltanto in precarietà e in una rinuncia ad una pubblica amministrazione capace di avere dentro di sé il sistema dell'esperienza e delle conoscenze necessarie ad affrontare un modo di amministrare certamente più complesso. Questa situazione si trasferisce anche sul sistema degli enti locali, dove si taglia la qualità.

Ho fatto un piccolo calcolo su tutti i tagli previsti dalla Nota di variazione nel capitolo specifico degli investimenti e delle spese di funzio-

namento dei sistemi informatici; il totale ammonta all'11,20 per cento. Eguale riflessione potremmo fare (anche se in questo caso non ho fatto calcoli) per i processi di formazione del personale. Non credo che questo sia il modo corretto di riformare il pubblico impiego.

Se spostassimo la nostra attenzione sul sistema del pubblico demanio, ci accorgeremmo che siamo in presenza non di una valorizzazione patrimoniale di cespiti non utilizzati ma della cessione delle strutture fondamentali necessarie all'esercizio dell'autorità pubblica, compreso l'affitto dei Ministeri e quindi il trasferimento sugli oneri di bilancio corrente delle poste necessarie per garantire l'affitto di quegli immobili.

Dalla lettura del bilancio emergono, pertanto, due aspetti concreti: da un lato, vi è lo sgretolamento delle norme di bilancio poste a presidio di una corretta formazione dei sistemi contabili, con una grande confusione procedurale; dall'altro, un'evidente perdita della capacità del Governo ad elaborare per il nostro Paese una politica efficace, in un momento così delicato. Questo è visibile dalle ricette quotidiane che anche il relatore alla finanziaria ci ha ricordato, ricette che cambiano quotidianamente, che dimostrano quindi che non è chiaro al Governo quali siano le politiche essenziali. Tutto ciò ha un costo certamente politico per la maggioranza: la debolezza che ne emerge; ma anche per il Paese, perché un'ambiziosa politica fiscale che contruibuisca al rilancio della domanda ha bisogno di un quadro di certezza perché possa produrre effetti. Politiche che cambiano ogni giorno non portano con sé alcuna ipotesi di convincimento per i sistemi impresa e famiglia, niente per cui valga la pena e sia possibile consumare ed investire un po' di più.

PRESIDENTE. Prego il senatore Marini, relatore di minoranza, di riferire alla Commissione sul disegno di legge finanziaria.

MARINI, *relatore di minoranza sul disegno di legge finanziaria.* Preliminarmente vorrei farle presente, signor Presidente, che ho l'impressione che il nostro dibattito sia surreale perché mentre noi discutiamo sui documenti di bilancio, all'esterno del Parlamento l'attenzione riguarda un altro tema, cioè l'emendamento preannunciato dal Governo sulla riforma fiscale. Si potrebbe proprio dire che discutiamo con il morto in casa.

Quanto al disegno di legge finanziaria, il quadro generale di riferimento è costituito dalla Nota di aggiornamento al DPEF e alla Relazione previsionale e programmatica, che contiene il quadro macroeconomico del DPEF stesso; quindi, se saranno confermati tutti gli obiettivi in esso fissati, tra i quali la previsione della discesa dell'indebitamento netto, che doveva scendere per il 2005 per una percentuale pari al 2,7 per cento del PIL e doveva continuare a ridursi negli anni successivi, la situazione sarà la seguente. Soprattutto in questi ultimi giorni, gli istituti internazionali più qualificati non solo sottolineano che quest'anno si registrerà uno sfondamento del tetto del 3 per cento, ma anche che ciò è previsto anche per l'anno venturo. Quest'anno si parla ormai del 3,6 per cento.

Questa finanziaria quindi, ancor prima di essere approvata, ha già fallito i suoi obiettivi. Questa finanziaria, però, afferma che il Governo è coerente con gli impegni assunti a livello europeo per il 2005, perché dovrebbe comportare una correzione rispetto agli andamenti tendenziali di 24 miliardi di euro, pari all'1,7 del PIL, e che la situazione per gli anni successivi dovrebbe ancora migliorare. Quali sono gli obiettivi che si dà questa finanziaria? La spesa corrente al netto degli interessi non dovrebbe superare il 2,6 per cento; la spesa in conto capitale, al netto dell'operazione di vendita degli immobili, dovrebbe crescere del 2,7; le entrate dovrebbero crescere del 2,8. Sono previsti oltre 7 miliardi di dismissione degli attivi. Come pensa il Governo di raggiungere questi obiettivi? La prima regola riguarda l'introduzione del tetto del 2 per cento di incremento della spesa oltre il quale non si dovrebbe andare.

Su questa prima questione pongo una domanda formale ed un'altra sostanziale. Quella formale è la seguente: avendo noi delle procedure ormai consolidate per cui l'imposizione di un tetto di spesa del 2 per cento non è sufficiente per le decisioni parlamentari, potrebbe essere necessario elencare analiticamente tutte le leggi di spesa sottoposte al vincolo, in modo tale che il Parlamento possa essere eventualmente chiamato ad approvare grandezze finanziarie ben definite; quindi, non una regola che permette automaticamente la derivazione delle grandezze stesse. Dal punto di vista sostanziale, credo che un tetto uniforme di crescita alla spesa comporti la definizione di una selezione degli interventi.

Anche in questo caso emerge un atteggiamento molto contraddittorio del Governo. Da un lato, il Governo chiede all'Europa di riconsiderare in sede europea i parametri del Patto di stabilità, selezionando tra spese in conto capitale e spesa corrente, introducendo deroghe ai limiti di spesa in conto capitale, in quanto dovrebbe essere una spesa di sviluppo. Dall'altro, pone però nei comportamenti economici nazionali un tetto al 2 per cento uniforme per tutti, senza fare distinzione tra spesa corrente e spesa in conto capitale. La prima questione è quindi come pensano il Governo e la maggioranza di promuovere lo sviluppo se si pone un limite alla spesa indifferenziato, senza cioè distinzione tra spesa corrente e spesa in conto capitale. Sembrerebbe proprio che si rinunci a una politica di sviluppo perché si prevede un aumento minimo che, senza dubbio, non promuoverà un processo virtuoso.

La seconda questione riguarda il Patto di stabilità interno che dovrebbe a sua volta comportare una limitazione della spesa e della crescita della pubblica amministrazione nel suo complesso e degli enti territoriali. Intanto, con questo strumento si prevede una specie di limite generale all'azione degli enti locali, nel senso che nella legge in esame sono previsti degli interventi che limitano enormemente l'autonomia degli enti locali. Di qui emerge la seconda, grande contraddizione del Governo e della maggioranza che, da un lato, ha approvato prima alla Camera, poi al Senato, ed ora in esame presso la 1ª Commissione permanente la cosiddetta riforma enfaticamente definita in senso federale della Costituzione, che dovrebbe comportare ampie autonomie; dall'altro, mette una camicia di

forza agli enti locali ed alle Regioni. Qual è allora la vostra linea? Quella emergente dal documento al nostro esame, in base al quale esiste una potestà dello Stato che guida, che prende per mano tutti gli enti territoriali o un'altra? Siete sinceri quando approvate le riforme della Costituzione oppure con esse costruite solo un paravento dietro al quale nascondete in realtà la ferma convinzione che ancora credete nello Stato di tipo centralista?

Il contenimento della spesa in conto capitale prevede la generica delimitazione derivante dall'applicazione del tetto di spesa, stipulando relazioni per quanto riguarda gli effetti di cassa. Non vi siete però chiesti che effetto ha la limitazione della spesa e quindi del fondo di cassa rispetto alle aree sotto utilizzate. Per la prima volta intervenite proprio sugli effetti dell'erogazione di cassa nelle spese per investimenti allo sviluppo. Fino ad oggi ciò ha avuto tutto un altro effetto perché il problema era inverso: si registrava una carenza di erogazione per una difficoltà di spesa. Oggi, niente di meno, ponete un limite rispetto ad un problema che doveva essere risolto diversamente. Voi avreste dovuto incrementare la spesa.

Badate, questo è un problema delicato perché le imprese che operano in tutte le aree sotto utilizzate sono deboli. Un ritardo nell'erogazione della spesa può avere effetti devastanti. Siete quindi anche poco attenti al problema serio dell'andamento dell'economia.

Introducete il concetto della rivalutazione della base imponibile che dovrebbe portare un'entrata di 7,5 miliardi che poi dovrebbe essere sostituita da una misura *una tantum* del 2004. Ho l'impressione che la rivalutazione della base imponibile sia difficile da attuare, ma non può comunque avere effetti nel 2005 essendo un'entrata del tutto inventata. Non vi sarà nel 2005 questa entrata. Come è ora la situazione e per come è l'organizzazione, è molto difficile andare a quella da voi chiamata la «manutenzione della base imponibile». Anche questa sembra quindi un'entrata che probabilmente non ci sarà e che si trasferirà in un ulteriore indebitamento alla fine del 2005. Lo stesso vale per le entrate derivanti dal condono fiscale e per le previsioni in materia di controllo fiscale e di lotta all'evasione. Non capisco come si possa prevedere una spesa per la lotta all'evasione se voi conoscete le difficoltà quotidiane. Le maggiori entrate sono stimate in 600 milioni. Lo stesso vale per quanto riguarda l'evasione in materia di IVA. Tali errate previsioni determineranno probabilmente un altro buco nei conti pubblici.

Sull'intervento sugli studi di settore, un altro degli strumenti che voi introducete, svolgo solo una considerazione: intanto è difficile ed improbabile attendersi un maggiore gettito delle dimensioni previste dal prossimo anno, perché sono previsti 3,8 miliardi. L'anno di revisione degli studi riguarderà il 2005. Quindi gli effetti si avranno dal 2006. Anche in questo caso, alla fine del 2005, si determinerà probabilmente un altro buco nei conti pubblici. In ogni caso, ammesso che questo strumento funzioni, il beneficio dovrebbe essere nel 2006. Vi siete chiesti quali effetti produrrà l'intervento sugli studi di settore che, riguardando soprattutto le piccole e medie imprese, provocherà un decremento degli utili, già

molto spesso insufficienti, di queste aziende già stremate? Vi siete domandati quale sarà la ricaduta in termini di entrate su questa vasta rete di aziende presenti in Italia? A mio giudizio, potrebbero derivarne effetti disastrosi, come testimonia la forte reazione degli interessati (le cosiddette partite IVA), che saranno chiamati a svolgere adempimenti burocratici non funzionali alle rispettive attività oltre che alle finalità sottese alle relative previsioni.

Analoghe considerazioni valgono per le entrate, derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare, che dovrebbero ipoteticamente ammontare a 7 miliardi di euro. Il Ministro in quest'Aula affermò che era sicuro di poter incassare tale cifra perché essa emergeva dalla tendenza registrata negli ultimi anni. Non mi sembra sia questa la situazione, anzi oggi si registra tutt'altro. Queste osservazioni valgono anche per le entrate derivanti dalla valorizzazione e dalla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare che dovrebbero ammontare a 4 miliardi di euro.

La proposta di dismissione delle strade statali appare del tutto surreale. In altri termini, lo Stato vende le strade, poi però, non potendo far ricadere la vendita sui cittadini, è chiamato a corrispondere un pedaggio. In questo modo, lo Stato, incassando soldi che poi spende negli anni successivi, finisce inammissibilmente per realizzare un trasferimento del debito negli anni successivi al 2005. Il Ministro ha rilevato che ciò è avvenuto in altri Paesi d'Europa. Può anche darsi che una soluzione del genere in quei Paesi funzioni; a mio giudizio, però, si tratta sempre di un trasferimento di debito negli anni successivi al 2005. Avete reperito le risorse finanziarie di cui avevate bisogno creando un debito che lo Stato dovrà comunque corrispondere; e si tratta di 3 miliardi di euro.

Mi sembra che tutta l'impalcatura della manovra sia sbagliata. Vi siete chiesti quali sono oggi i problemi dell'economia italiana? L'impressione è che questa finanziaria non dia una sola risposta ai grandi problemi del Paese.

Si registra un ristagno dei consumi. Ritenete che questa finanziaria realmente incentivi i consumi? Nella finanziaria che stiamo ora discutendo non vi è un solo passaggio in merito. Il Presidente del Consiglio dichiara che, restituendo fiscalità e abbassando le tasse, si consentirà alle famiglie di aumentare il proprio reddito e la parte di esso da destinare ai consumi. Faccio presente che tale soluzione è al momento solo un dato ipotetico che non tiene conto dello stato di profondo disagio delle famiglie che sono stremate. A parte il fatto che si tratta di importi modestissimi, non credo si alimentino così i consumi che rappresentano invece un aspetto importante, soprattutto alla luce dei problemi di concorrenzialità che le imprese italiane hanno.

Per riprendere il mercato internazionale, il nostro mondo imprenditoriale ha bisogno di un processo di innovazione, di trasformazione tecnologica, di automazione, di riduzione dei costi, tutti processi che per essere realizzati richiedono non un anno ma tempi decisamente più lunghi. L'aumento dei consumi potrebbe consentire un respiro immediato ma in questa finanziaria non è presente alcuna proposta che faccia pensare a ciò. Tutti

sappiamo che stiamo perdendo competitività. La competitività però si favorisce investendo nell'innovazione e nella ricerca per le quali invece la finanziaria in esame non prevede alcunché.

Si prospetta solo un aumento dell'indebitamento e si chiede all'Europa la possibilità di sfondare i parametri. Gli enti locali vengono compressi e la scuola viene trattata malissimo, vista l'assoluta insufficienza degli stanziamenti relativi all'istruzione. Contenere la spesa significa ridurre ulteriormente l'efficienza della scuola. Lo Stato non deve alleviare la fatica dello studio ma deve mettere i giovani in condizione di studiare. Lo studio è molto doloroso perché è fatica. Lo Stato non deve rendere meno dolorosa questa fatica ma mettere in condizione lo studente di rendere produttivo il suo sacrificio al fine di costruire la futura classe dirigente. Mi rendo conto che nella vostra visione mediatica della società non serve il cittadino pensante ma quello vedente; tutto questo però prima o poi scoppierà perché il cittadino razionale non potrà che essere contro di voi, contro questa politica e contro il Governo che la realizza.

Non vi sarà sfuggito che si prevede il tetto del 2 per cento della spesa dopo che la pubblica amministrazione ha già assunto gli impegni di spesa per acquisti di beni e servizi. Rispetto alle necessità della pubblica amministrazione, la previsione di tale tetto avrà l'effetto di trasferire il debito (cioè le necessità, le esigenze e i bisogni) negli esercizi successivi. Nell'anno successivo a questo blocco si avrà un'esplosione della spesa e non una sistemazione equilibrata del bilancio dello Stato. Si restringe apparentemente il tetto della spesa per un esercizio, sapendo che l'anno successivo esploderà. La situazione si presenta, dunque, in maniera ben diversa.

Vi è poi un'altra questione che sottopongo al Governo e alla maggioranza. La politica degli incentivi alle imprese ha fatto emergere segnali di positiva vivacità, che hanno prodotto un minimo di risultati. Si sente parlare – anche se ancora non se ne discute – di una modifica degli incentivi che certamente sarà dannosa. Come ben sapete e come sostengono anche gli imprenditori, il costo del lavoro nel Mezzogiorno rappresenta da sempre un enorme freno. La finanziaria prevede qualche intervento volto a rendere meno gravoso tale costo? Sinceramente, non mi sembra di rilevare alcuna indicazione al riguardo.

Tutti leggiamo sui giornali che si registra un aumento della soglia di povertà. Le famiglie italiane stanno male perché diventano più povere. Non si tratta soltanto dei cosiddetti colletti bianchi, che sarebbe poca cosa, ma di un aumento quantitativo della soglia di povertà. Non c'è un solo rigo di questa finanziaria in cui si affronta il tema degli ammortizzatori sociali e degli aiuti alle famiglie, entrambe questioni non di poco conto.

Vorrei, infine, rimarcare che il Presidente del Consiglio ha molto enfatizzato la realizzazione delle grandi opere. Ha addirittura partecipato al programma di Bruno Vespa dove ha indicato alla lavagna tutte le infrastrutture da realizzare. Il Governo ha enfatizzato anche la legge obiettivo. Ebbene, in base ai dati ANCE, nel 2005 si registrerà, rispetto al 2003, una

riduzione dell'1,7 per cento della spesa per la realizzazione delle grandi opere.

FERRARA *(FI)*. Sarebbe sempre opportuno citare i dati ministeriali che sono più attendibili.

MARINI, *relatore di minoranza sul disegno di legge finanziaria.* Ciò che affermo non è vangelo, può essere smentito da altri dati, per carità. In base al decreto-legge n. 168 del 2004 risulta una riduzione in termini di investimenti per infrastrutture per cui si passerebbe dai 23.830.017 euro del 2003, ai 20.276.256. Ebbene, se questo è il quadro, vuol dire che siamo di fronte alla manovra finanziaria che dimostra il fallimento della politica economica del Governo.

PRESIDENTE. Ringrazio i relatori per la loro puntuale esposizione. Dichiaro aperta la discussione.

RIPAMONTI *(Verdi-U)*. Signor Presidente, premetto che nell'ambito della discussione generale non interverrò nel merito delle misure di sviluppo e coesione sociale, né su quelle finalizzate a stimolare la crescita del Paese, in primo luogo perché considero del tutto sufficienti e condivisibili le riflessioni svolte dai relatori Giaretta e Marini, secondariamente, perché su questi argomenti sono state preannunciate iniziative del Governo. Mi riferisco, nello specifico, alla predisposizione di un maxiemendamento sugli sgravi fiscali e al cosiddetto collegato sulla competitività, su cui ci riserviamo pertanto di intervenire successivamente.

Da parte nostra, preannuncio la presentazione, insieme agli altri Gruppi dell'opposizione, di emendamenti unitari tesi a fare in modo che il nostro Paese sappia reagire all'attuale fase di declino, un termine questo più volte utilizzato nel recente dibattito politico che evidenzia, purtroppo, la difficile situazione del nostro Paese.

Non ritengo opportuno dilungarmi sulle attuali difficoltà del sistema delle imprese e sulla grave situazione economica complessiva, limitandomi ad offrire alcuni spunti di riflessione. È infatti la prima volta, dal secondo dopoguerra ad oggi, che il reddito reale delle famiglie diminuisce, un elemento questo che merita una grande attenzione da parte di tutti, maggioranza e opposizione. Infatti, in concreto, nell'ambito della discussione sulla manovra finanziaria e sulle modalità con cui impostare le politiche economiche e di sviluppo, il primo elemento da considerare è come i cittadini oggi riescano ad arrivare con il proprio stipendio alla fine del mese.

Ciò premesso, svolgerò alcune considerazioni di carattere generale proprio al fine di inquadrare – almeno per quanto ci riguarda – la riflessione sui documenti al nostro esame.

Quello che emerge dal Documento di programmazione economico-finanziaria e dalla Nota di aggiornamento presentata a settembre è un quadro programmatico che desta grande preoccupazione, considerato che

siamo di fronte ad una manovra finanziaria di ben 24 miliardi di euro. In queste ultime settimane, tale aspetto è stato tralasciato o comunque messo sullo sfondo, per discutere di altro, principalmente dell'emendamento governativo sugli sgravi fiscali, ma non ci si è soffermati sul fatto che siamo costretti – ripeto – a discutere di una manovra finanziaria di 24 miliardi di euro. Ciò a dimostrazione dell'esistenza di un buco clamoroso nei conti pubblici del nostro Paese, rispetto al quale l'obiettivo è quello di riportare il rapporto *deficit*-PIL al sotto il 3 per cento per stare entro i parametri del Patto di stabilità. Se poi a quei 24 miliardi di euro si vanno ad aggiungere gli altri 7 relativi alla manovrina realizzata lo scorso luglio, si raggiunge la somma di 31 miliardi di euro. Ne consegue che la presente manovra è in realtà la terza per ordine di importanza dopo quella del Governo Amato – quando però eravamo sull'orlo della bancarotta- e quella del Governo Prodi del 1996-97 che, con l'obiettivo di entrare nell'euro, prevedeva l'introduzione della cosiddetta eurotassa, tra l'altro successivamente restituita nella misura del 60 per cento. Oggi, lo ripeto, siamo di fronte ad manovra finanziaria di 31 miliardi di euro, ossia di circa 62.000 miliardi delle vecchie lire.

Insisto su questi dati perché costituiscono la dimostrazione del buco clamoroso che si è verificato nei conti pubblici del nostro Paese. L'obiettivo è quello di portare il *deficit* al 2,7 per cento a fronte di un tendenziale del 4,4 per cento, ma bisogna al riguardo considerare che non è assolutamente certo che nel 2004 si riesca a stare al di sotto del 3 per cento; tale obiettivo viene infatti contraddetto da alcuni dati che emergono direttamente dai documenti presentati dal Governo e che quindi non sono utilizzati in termini propagandistici dall'opposizione. Come avevamo previsto, il gettito atteso nel 2004 dal condono edilizio non si realizzerà, come non si realizzerà il gettito relativo al concordato preventivo e, soprattutto (questa poi è una tendenza in corso in questi anni), il gettito relativo alle dismissioni immobiliari. L'operazione Scip 3 non è ancora stata avviata; in merito a Scip 2, che doveva iniziare a dare risultati nel 2003, la Corte dei conti nella sua relazione ha affermato che probabilmente produrrà risultati nel 2005. Questo a dimostrazione del fatto che alcune partite di entrata non producono effetti. Vedremo cosa accadrà nei prossimi mesi; non è certo – a mio parere – che il 2004 si chiuderà con il risultato preventivato di un rapporto *deficit*-prodotto interno lordo al di sotto del 3 per cento. Ciò, naturalmente, produrrà effetti nel 2005.

Persone più autorevoli di me hanno posto l'attenzione alla manovra 2005; non soltanto il Fondo monetario internazionale afferma che sarebbe opportuna già nel 2005 un'ulteriore manovra correttiva, ma anche istituti indipendenti di ricerca hanno dimostrato che le previsioni relative alla manovra 2005 difficilmente potranno realizzarsi, in particolare in termini di risparmio e per quanto riguarda le previsioni relative alle dismissioni immobiliari.

In sostanza, il quadro che abbiamo di fronte è il seguente: si produce una manovra pesantissima perché c'è un buco rilevante e, nello stesso tempo, ci si confronta su previsioni che, come da più parti ci viene detto,

difficilmente si potranno realizzare. Perché si è verificato tutto ciò? Non voglio dilungarmi su questo aspetto perché ne abbiamo parlato più volte; voglio, però, sottolineare che è il risultato della politica economica adottata dall'attuale Governo e, in particolare, del fatto che si è tentato di contenere i conti pubblici con le cosiddette misure *una tantum* (condoni fiscali, condoni edilizi, anticipi di entrate, dismissioni immobiliari ed altro ancora).

Voglio ricordare che nel rendiconto recentemente approvato le misure *una tantum* ammontavano a 25 miliardi di euro. Questi sono i dati.

A proposito del cosiddetto metodo Gordon Brown, vi è stato da parte del Governo, del presidente Berlusconi ma anche dello stesso ministro Siniscalco e del vice ministro Baldassarri, una iniziativa politica tesa a dimostrare che non si trattava di un taglio di spese ma di un aumento delle stesse, pur se nel limite del 2 per cento. Come è già stato sottolineato, a fronte di un tendenziale del 5 per cento, stabilendo il 2 per cento di aumento della spesa, è chiaro che vi sarà una riduzione secca del 3 per cento. Non è di questo, però, che voglio discutere. Il problema di fondo è che si produce un taglio sulle spese per consumi intermedi ed investimenti; è quanto è emerso grazie all'iniziativa dell'opposizione alla Camera che ha chiesto ed ottenuto che il Governo presentasse il famoso Allegato 3 alla finanziaria in cui si evidenzia l'esistenza di questo taglio che tocca principalmente le spese relative ai consumi intermedi e agli investimenti in modo del tutto casuale. Ciò è molto pericoloso: non esiste un criterio, una selezione, una politica economica, non ci sono scelte, tutto viene tagliato in modo casuale, in alcuni casi, superando addirittura la soglia del 20 per cento. Per quanto riguarda il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'ambiente e il Ministero del lavoro, ad esempio, si va dal 20 al 30 per cento di tagli, sia sulle spese per investimenti che su quelle per consumi intermedi. Tutto ciò avviene in modo del tutto casuale – lo ripeto – con un sorta di arbitrarietà del taglio che colpisce senza alcun criterio; ciò è imputabile alla scelta balorda introdotta recentemente, secondo cui queste operazioni attengono ormai soltanto alla discrezione del Ministero dell'economia perché, come abbiamo notato negli anni scorsi, vi è stato un accentramento di tutte le decisioni all'interno di tale Dicastero. Ora siamo arrivati a questo punto.

A mio parere, come ho già affermato questa mattina, al di là dei problemi di carattere procedurale e regolamentare, l'articolo 3 del disegno di legge finanziaria dovrebbe essere soppresso.

La finanziaria al nostro esame è il risultato di un primo confronto sviluppatosi alla Camera dei deputati, confronto in parte limitato dalla scelta dei Gruppi di opposizione di ritirare tutti gli emendamenti. A tal proposito, ammetto di non condividere tale scelta. Ritengo sarebbe stato più opportuno decidere di mantenerne alcuni, magari i più rilevanti, e su quelli costringere la maggioranza a confrontarsi. La scelta adottata, comunque, ci ha portato a questo testo del provvedimento; molti aspetti dovranno essere rivisti ed esaminati meglio in questo ramo del Parlamento.

Un'ultima considerazione di carattere generale sul provvedimento. Vi è stata una abile iniziativa politica da parte del presidente Berlusconi che ha spostato l'attenzione sulla questione degli sgravi fiscali, distogliendola da una legge finanziaria che, piaccia o no, prevede un aumento della pressione fiscale di 7 miliardi e mezzo di euro, perché questo è scritto nel documento che stiamo esaminando. Di questo argomento però non si parla, non si dice assolutamente niente. Personalmente, ritengo invece che debba essere l'oggetto principale della nostra discussione.

In quest'Aula vi sono senatori che, come me, erano presenti anche nella passata legislatura. Noi abbiamo commesso certamente tanti errori. Ricordo, però, che le manovre finanziarie del passato, oltre a contenere rilevanti misure di contenimento delle spese per stare entro i parametri stabiliti, includevano anche misure volte a favorire la crescita e lo sviluppo, ad esempio incentivi alle imprese, iniziative che non scorgo nella finanziaria attuale. Ciò che balza agli occhi è l'aumento della pressione fiscale di 7 miliardi e mezzo di euro. So già quale sarà la risposta: sarà presentato l'emendamento governativo sugli sgravi fiscali e il disegno di legge collegato sulla competitività, ma chissà quando arriveranno; forse faremo in tempo ad approvarli noi nel corso della prossima legislatura.

La seconda questione importante da evidenziare, guardando il prospetto di copertura della finanziaria, riguarda il dato relativo agli effetti indotti, che è indicato come inesistente. Questa finanziaria, secondo il Governo, non produrrà effetti positivi indotti sul prodotto, sulla crescita e sullo sviluppo. Secondo me, doveva essere addirittura indicata una percentuale di segno negativo. Le misure previste da questa manovra avranno certamente un effetto depressivo sulla crescita del prodotto interno lordo.

Sul tema della riduzione delle tasse non interverrò ora in attesa della presentazione dell'emendamento del Governo, di cui tutti parlano. Come Gruppo di opposizione, presenteremo una proposta alternativa al riguardo.

Concludo il mio intervento su una questione che per il mio Gruppo politico è dirimente: mi riferisco alla parte della legge finanziaria relativa ad interventi di carattere ambientale, dove si propone una drastica riduzione delle previsioni di spesa. Credo che questo sia grave non solo e non soltanto perché si registrano riduzioni di spesa, ma quanto perché in tal modo risulta che il Governo non ha ancora compreso che le politiche ambientali possono essere non un ostacolo allo sviluppo e alla crescita, ma un incentivo, una opportunità per creare sviluppo e competitività e per rendere il nostro Paese più moderno. Vengono ridotti drasticamente gli stanziamenti per la difesa del suolo, per la protezione civile, per la tutela ambientale, per gli interventi relativi alle bonifiche dei siti inquinati, solo per citare i capitoli più importanti.

Noi siamo molto preoccupati al riguardo perché credo che le politiche di carattere ambientale garantiscono ad un Paese moderno di sviluppare un'idea di crescita e di innovazione che ha effetti positivi sulla competitività. Tale questione non è ancora entrata appieno nella discussione politica, in particolare in tutti coloro che operano le scelte di Governo. Ovviamente, su tali questioni presenteremo significative e rilevanti propo-

ste emendative e ci auguriamo che ci sia nel confronto parlamentare più attenzione per i problemi sollevati.

TAROLLI *(UDC)*. La discussione del disegno di legge finanziaria rappresenta sempre un'occasione per fare il punto sullo stato dell'economia italiana anche rispetto agli altri Paesi suoi competitori, in Europa o nel resto del mondo.

Il primo dato che dobbiamo registrare nel 2004 è una crescita stimata dell'1,2 per cento mentre in Europa è pari al 2 per cento. In America e in Giappone si registra il doppio rispetto all'Europa; in Cina ed in India si registra il doppio rispetto all'America e al Giappone. Vi è quindi in Europa un dato in comune: una bassa crescita che ormai dura da qualche anno e che dovrebbe suggerire a tutti noi, alla Commissione europea in *primis*, ma anche ai Governi nazionali europei di pensare non solo all'Europa monetaria ma anche a un'Europa che ha bisogno di una politica industriale, di una politica di sviluppo e di crescita, eventualmente prendendo in considerazione un aggiornamento del Patto di stabilità e del Trattato di Maastricht, da affrontarsi con il rigore che il tema richiede, ma senza timore che possa essere un'eresia.

All'interno di questi dati vi è la peculiarità della situazione italiana, fatta di luce e di ombre e non solo delle litanie negative che l'opposizione ingiustamente ci rappresenta con i propri interventi. Vi sono luci oggettive, date da numeri: si registra un tasso di occupazione che cresce in modo costante; la disoccupazione in questi anni ha avuto un calo progressivo. Questi sono dati estremamente positivi per il nostro Paese. I consumi sostengono la crescita del Paese, mentre in Germania i consumi registrano un indice negativo, frenando la crescita di quella Nazione. La nostra inflazione è in linea con quella degli altri Paesi. Dobbiamo registrare, come d'altronde abbiamo desunto dalla relazione previsionale programmatica, che la crescita per gli investimenti nel 2004 aumenterà rispetto al 2003 del 2,7 per cento circa, mentre gli interessi sul debito pubblico, a partire dal 1998, sono calati progressivamente, passando dall'8 al 5 per cento, quindi con un risparmio di quasi tre punti (quasi 80.000 miliardi circa di vecchie lire).

Questi sono dati positivi che dobbiamo avere il coraggio di sostenere a testa alta, sono il risultato di politiche che hanno avuto esiti positivi. Vi sono nello stesso tempo anche lati negativi: un avanzo primario che si è andato riducendo, dal 1998 al 2003, dal 5,2 al 2,9.

Come Governo della Casa delle libertà, registriamo una spesa primaria cresciuta del 5 per cento all'anno. Rispetto al PIL è passata dal 37,4 del 1998 al 39,4 del 2003. Quindi è cresciuta di due punti. Certo, sono cresciute anche le entrate annuali, ma la percentuale non è in linea nella spesa. Lo squilibrio nella bilancia dei pagamenti è un dato negativo che dovrebbe suggerire alla Casa delle libertà e al Governo un *surplus* di riflessione. Vi è poi un dato indiscutibilmente negativo che deve farci riflettere: l'*export*. In Europa si registra una crescita del 7 per cento; in Italia vi

è un calo progressivo e contemporaneamente una crescita dell'*import*. I due dati assieme pesano sul PIL di – 0,9 per cento.

Da quanto precede, emerge dunque che vi sono luci ed ombre che dovrebbero suggerire di porre l'attenzione su due questioni fondamentali per individuare gli eventuali rimedi. Il primo tema è relativo alla finanza pubblica che agisce direttamente sull'avanzo, che è l'indicatore della virtuosità della situazione del Paese. Il secondo concerne la struttura produttiva del Paese, se s'intende portare a virtuosità il dato relativo all'*export* e alla competitività in genere.

Quanto alla situazione della finanza pubblica, a fronte di un accertamento che è il tendenziale 2005, del 4-4,5 per cento, il Governo ha presentato una manovra correttiva di 24 miliardi di euro che contiene il *deficit* al 2,7 per cento, nelle cifre qui richiamate, vale a dire 7 miliardi di euro di *una tantum*, 9,5 miliardi di euro per il contenimento della spesa e 7,5 miliardi di euro per la manutenzione della base imponibile. Il dato fondamentale è l'introduzione anche nell'esperienza italiana del cosiddetto metodo Gordon Brown, ossia la previsione del tetto del 2 per cento all'aumento della spesa. Tale metodo è innovativo nella sua applicazione. Pur essendo stato studiato, come ricordano gli atti parlamentari, 15 anni fa, non è stato mai incluso nelle scelte governative. È un metodo che potrebbe dare una risposta risolutiva ai mali patologici della finanza pubblica del nostro Paese. Anche l'opposizione dovrebbe accostarsi a questa misura senza atteggiamenti pregiudiziali ma con proposte costruttive, essendo nell'interesse di tutti che questo strumento possa realmente funzionare. Questa misura non deve però essere in capo solo a una ristretta cerchia di personale dei dipartimenti a ciò deputati; non potrà essere virtuoso se sarà gestito solo dai vertici della burocrazia ministeriale; funzionerà solo se vi sarà il concorso anche culturale delle strutture e delle istituzioni portanti di questo Paese. Acquisterà valore solo se diventerà una cultura di Governo, che apparterrà al Governo centrale, come a quelli territoriali e periferici, siano essi regionali, provinciali e comunali.

Da questa constatazione nasce l'esigenza di proporre – come è stato fatto dal mio partito alla Camera e come sarà fatto dal sottoscritto qui al Senato – la supervisione di un'Alta Commissione cui partecipino le strutture migliori che il Paese può mettere in campo, incluso il CNEL, in modo da consentire la presenza di espressioni rappresentative delle forze del Paese sia imprenditoriali sia del mondo del lavoro. Penso a uno strumento che possa superare anche le obiezioni sollevate dal collega Giaretta, quando ha sottolineato che il metodo Brown è una misura che può indebolire la trasparenza, un corretto rapporto tra il Governo e Parlamento e, quindi, l'azione stessa di consenso delle scelte dell'istituzione parlamentare. Il metodo Gordon Brown scelto dal Ministero dell'economia, se posto nelle condizioni di produrre i suoi effetti, dopo 25 anni, produrrà probabilmente un'inversione di rotta; questa sarebbe, di fatto, la maggiore novità nella gestione della finanza pubblica italiana.

Un'altra questione su cui mi vorrei soffermare è quella della debolezza della struttura produttiva del Paese, sulla quale vanno investite ri-

sorse, energie e fantasie. Alla luce della scarsa disponibilità delle risorse, occorrerà obbligatoriamente fare scelte di qualità puntualmente mirate, pena la dispersione delle risorse, peraltro poche, a nostra disposizione.

Non vanno utilizzati criteri universalistici nel sostegno indifferenziato del mondo produttivo, considerato che il nostro problema non è solo tenere alti i consumi ma agevolare la competitività internazionale e aumentare il nostro volume di esportazione. Il nostro obiettivo è creare nuovi prodotti e per farlo bisognerà sviluppare al massimo la ricerca e la collaborazione tra il mondo produttivo e le strutture che fanno ricerca non solo astratta ma soprattutto applicata.

Essendo la costante del sistema produttivo italiano caratterizzata da un'estrema polverizzazione e da un limitato numero di addetti, bisogna privilegiare le sedi che fanno accorpamento e rete tra loro; in altri termini, dobbiamo privilegiare le aziende che fanno internazionalizzazione. Solo se utilizzeremo le risorse a nostra disposizione per rimuovere i fattori critici del sistema, faremo un'importante azione di contrasto alla debolezza del nostro sistema produttivo, che è chiamato a una competitività di tutto rilievo con le Nazioni sia europee sia internazionali.

Voglio ora soffermarmi su un'altra emergenza del nostro Paese: la questione familiare, che non va certo affrontata in termini assistenzialistici ma intendendo la famiglia come la struttura base del vivere civile, come l'elemento economico costitutivo della nostra società. I dati in materia sono di grande preoccupazione. Si registra un tasso di crescita demografica dello 0,4 rispetto alla media europea che è dell'1 per cento; insieme alla Grecia, siamo quindi il Paese europeo con il più basso tasso di crescita demografica che si porta in regime di salvaguardia solo attraverso l'immigrazione. L'indicatore riferito alla composizione delle famiglie è pari all'1,24, laddove la media europea è dell'1,25, e ci pone insieme alla Spagna ai livelli più bassi d'Europa. La lettura di questi due dati ci porta quindi ad affermare che se non verranno prese misure di contrasto all'attuale tendenza, il nostro Paese rischia di diventare il regno dei morti. D'altra parte, rispetto alla media europea, in Italia il dato relativo alla vita media, sia maschile che femminile, è il più alto e, se colleghiamo questo dato con quello della natalità, il quadro che otteniamo è impressionante e merita un'attenta riflessione.

Dalla ricerca effettuata emergono altri aspetti interessanti, ad esempio in Italia vi è un 33 per cento di famiglie composte da un'unica persona, e un 19 per cento di coppie senza figli: sommando questi due dati si ottiene che il 52 per cento di famiglie italiane è formato da una persona oppure da coniugi senza figli, un dato che non ha eguali nelle altre democrazie occidentali. È quindi evidente la necessità di prevedere incentivi economici mirati, onde assicurare un sostegno alle famiglie che fanno figli, a partire dal secondo. Oltre ad incentivi adeguati e mirati, è opportuno garantire servizi pubblici efficienti per l'infanzia.

Questo tema non è ovviamente estraneo a quello che in questi giorni sta interessando la stampa e in genere l'opinione pubblica, ossia la riduzione della pressione fiscale. In proposito, esistono diverse opinioni, vi

è ad esempio chi ritiene che ridurre la pressione fiscale rappresenti un'iniziativa positiva e virtuosa per l'economia, ma vi è anche una forte corrente di pensiero che sostiene invece che si tratti di un'ipotesi percorribile solo se si è in condizioni di crescita dell'economia e di finanza pubblica sana.

Va però considerato che ci troviamo in una situazione del tutto particolare: la Casa delle libertà ha infatti vinto le elezioni sulla base del preciso impegno di ridurre la pressione fiscale, impegno che nella moderna concezione della democrazia non ha solo carattere formale, ma anche morale, e che quindi non può essere disatteso. Ciò rende impossibile una valutazione della questione della riforma fiscale solo dal punto di vista economico e finanziario, giacché va considerato anche il dato politico dal quale dipende la credibilità della maggioranza. Se non adempissimo a questo impegno morale assunto con l'elettorato italiano, avrebbe ragione l'opposizione ad affermare che abbiamo imbrogliato il Paese, raccogliendo il consenso su basi improprie.

Come spesso accade, anche in questo caso è necessario individuare una soluzione di sintesi che tenga conto sia della necessità di rispondere agli impegni presi con l'elettorato riducendo quindi la pressione fiscale – nel rispetto di quella moderna concezione di democrazia nell'ambito della quale il cittadino diventa arbitro e il suo voto costituisce una discriminante rispetto alla scelta politica – sia delle condizioni economiche del Paese.

Nei prossimi giorni il Governo presenterà un emendamento che contribuirà ad aumentare il tasso di democraticità del Paese e nel quale verranno definite misure tese ad incrementare la competitività del nostro sistema produttivo.

Concludo qui il mio intervento, riservandomi di intervenire ancora nel corso dell'esame dei documenti finanziari al nostro esame. Colgo l'occasione anche per ringraziare i colleghi dell'opposizione e nello specifico i relatori di minoranza, senatori Giaretta e Marini, per il serio contributo offerto alla discussione.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,15.

€ 1,60