

LA DISCUSSIONE SUI DOCUMENTI DI BILANCIO IN SENATO

XIV LEGISLATURA

5a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio)
Indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2004-2006:
AUDIZIONI

Resoconto stenografico

VENERDI' 10 OTTOBRE
(Antimeridiana)

Audizione dei rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM

PRESIDENTE:
– AZZOLLINI (FI), senatore Pag. 200, 203, 205
e passim

BASILE (FI), senatore 211

* CICCANTI (UDC), senatore 210

FERRARA (FI), senatore 212

GRILLOTTI (AN), senatore 212

CANGINI 205, 215

* CAUSI 208, 214

DI BELLO 209

GALLETTI 206, 213

MELILLI 200

RIA 203, 214

Audizione dei rappresentanti dell'ANCE

PRESIDENTE:
– AZZOLLINI (FI), senatore Pag. 215, 220

– GIORGETTI Giancarlo (LNP), deputato 219

CADDEO (DS-U), senatore 219

FERRARA (FI), senatore 218

* DE ALBERTIS 215, 219

* GENNARI 219

Audizione dei rappresentanti di Associazioni ambientaliste

PRESIDENTE:

– GIORGETTI Giancarlo (LNP), deputato Pag. 220,
225, 229 e passim

BENEDETTO 220

* BUSA' 225

* DORRUCCI 231

* FASCIOLO 229

PICCA 231

Audizione dei rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE:

– AZZOLLINI (FI), senatore Pag. 232, 236, 238

MARINO (Misto-Com), senatore 236

PAGLIARINI (LNP), deputato 237

LARIZZA 232, 236, 237

Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE:

– AZZOLLINI (FI), senatore Pag. 238, 255, 256

GIARETTA (Mar-DL-U), senatore 251

MARINO (Misto-Com), senatore 250

* MICHELINI (Aut), senatore 252

VENTURA (DS-U), deputato 251

* STADERINI 238, 252

* CARABBA 254

(Segue *INDICE*)

Audizione dei rappresentanti della Confindustria

PRESIDENTE:

- AZZOLLINI (FI), senatore Pag. 256, 275
* DE PETRIS (Verdi-U), senatore 268
FERRARA (FI), senatore 268, 274, 275

- GIARETTA (Mar-DL-U), senatore 267
* GIORGETTI Giancarlo (LNP), deputato 269
MARINO (Misto-Com), senatore 266, 274
PAGLIARINI (LNP), deputato 267
D'AMATO 256, 269, 275

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso stato rivisto dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Liberta` e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU Biancofiore: CCD-CDU; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita, DLL'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione Comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Nuovo PSI: Misto-N.PSI

VENERDÌ 10 OTTOBRE 2003

(Antimeridiana)

**Presidenza del presidente della 5ª Commissione permanente del Senato
AZZOLLINI**

**indi del presidente della V Commissione permanente della Camera
GIORGETTI Giancarlo**

Intervengono i vicepresidenti dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dottoressa Rossana Di Bello e dottor Fabio Melilli, accompagnati dall'assessore al bilancio del Comune di Bologna, dottor Gianluca Galletti, dall'assessore al bilancio del Comune di Roma, dottor Marco Causi, e dai dottori Angela Girardi, Angelo Rughetti, Lucia Roncaccia e Antonella Galdi; il presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) avvocato Lorenzo Ria, accompagnato dal direttore generale, dottor Piero Antonelli, e dalle dottoresse Luisa Gottardi e Barbara Pierluigi; il vicepresidente dell'Unione nazionale Comuni, comunità, enti montani (UNCEM), dottor Luigi Cangini, accompagnato dal dottor Massimo Bella; il presidente dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), ingegner Claudio De Albertis, accompagnato dal direttore generale, dottor Carlo Ferroni, e dai dottori Massimo Ghiloni, Antonio Gennari e Stefania Di Vecchio; il responsabile area legislativa di Legambiente signor Maurizio Picca; il vicedirettore aggiunto del World wildlife fund (WWF), dottor Gaetano Benedetto, accompagnato dal dottor Valentino Tosatti; il coordinatore della segreteria nazionale per Ambiente e Vita, dottor Anacleto Busà, accompagnato dal dottor Filippo Margio; il segretario generale di Movimento Azzurro, dottor Dante Fasciolo, accompagnato dall'ingegner Luigi Dorrucchi; il presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), dottor Pietro Larizza; il presidente della Corte dei conti Francesco Staderini, accompagnato dal presidente di sezione Manin Carabba e dai dottori Maurizio Pala e Luigi Mazzillo; il presidente di Confindustria Antonio D'Amato, accompagnato dal direttore generale, dottor Stefano Parisi e dai dottori Enrica Giorgetti, Paolo Garonna, Alfonso Dell'Erario, Patrizia La Monica e Zeno Tentella.

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

**Presidenza del presidente della 5ª Commissione permanente del Senato
AZZOLLINI**

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2004-2006, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono in programma oggi diverse audizioni. La prima è quella dei rappresentanti dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale Comuni, comunità, enti montani (UNCCEM), che saluto e ringrazio a nome delle Commissioni, ai quali cedo subito la parola per una esposizione introduttiva.

Interverrà per primo il vicepresidente dell'ANCI Fabio Melilli.

MELILLI. Signor Presidente, esprimo innanzi tutto un ringraziamento per la convocazione tempestiva, tenuto conto anche degli impegni della Commissione. Abbiamo la necessità di illustrare le nostre critiche su questa legge finanziaria (elencate in dettaglio nel documento che abbiamo consegnato), che hanno per la prima volta un sapore molto severo. Ricordo, al riguardo, che ieri gli organismi dell'ANCI hanno deciso di sospendere ogni incontro con il Governo nelle sedi naturali della Conferenza unificata Stato-città, per significare come questa finanziaria metta in crisi il sistema dei Comuni come mai era avvenuto in passato. In sede di esame della finanziaria è normale che, nell'ambito di un confronto dialettico, emergano rivendicazioni e differenti posizioni. Quest'anno, però, gli interventi previsti nel disegno di legge finanziaria mettono in ginocchio l'intero sistema dei Comuni e soprattutto intervengono con un metodo che non abbiamo condiviso, e che gli assessori Causi e Galletti avranno modo di spiegare nel dettaglio meglio di me.

Abbiamo iniziato con il Governo un lungo confronto sul Patto di stabilità, invitandolo a ragionare in modo diverso rispetto al passato. Peraltro, sembrava si fosse arrivati alla condivisione sostanziale delle proposte avanzate dall'ANCI, che risultano ora vanificate nella finanziaria in esame.

Come sapete, già nelle precedenti manovre finanziarie erano stati apportati alcuni tagli strutturali al sistema dei trasferimenti erariali, che quest'anno raggiungono il 3 per cento, come viene confermato. Tuttavia, se ciò non dovesse bastare, si aggiunge ora un'operazione che, nella sostanza, fa scomparire tutto quello che negli anni passati avevamo costruito a fatica nel rapporto finanziario tra Comuni e Stato centrale; mi riferisco ad una serie di finanziamenti che assommano, nel complesso, a 700 milioni di euro.

Per la prima volta, dopo vent'anni, ai Comuni non è neppure riconosciuta l'inflazione, e non era mai successo prima. Chi si è occupato di finanza locale (so che il presidente Giorgetti ha seguito questa materia) sa che, in uno spirito di solidarietà tra sistemi comunali, abbiamo sempre destinato l'inflazione ai Comuni meno dotati di risorse. Dai decreti Stammati del 1978, esiste uno squilibrio della spesa storica dei Comuni che colloca alcuni di essi al di sotto della media in modo significativo. E pur nell'anomalia, giacché l'inflazione dovrebbe essere riconosciuta all'intero sistema, abbiamo sempre accettato che il Parlamento decidesse che una parte sostanziosa dell'inflazione fosse destinata ai Comuni storicamente dotati di minori risorse finanziarie.

Tagliare i fondi per l'adeguamento al tasso di inflazione ai Comuni significa operare un taglio ai singoli enti che raggiunge anche il 25 per cento dei trasferimenti erariali. Si penalizza così in modo non razionale soprattutto il sistema dei piccoli Comuni, sottraendo risorse per la prima volta in modo oggettivamente intollerabile.

Un altro aspetto che ci preoccupa è relativo alle Unioni dei Comuni. Anche in questo caso il Parlamento lo scorso anno, con grande sensibilità, elevò il contributo che lo Stato versa all'Unione dei Comuni. Come ben sapete, negli ultimi tre anni sono state costituite in Italia Unioni che raggruppano insieme oltre 1.000 Comuni. Il 25 per cento dei Comuni italiani gestisce in forma associata i propri servizi, rispondendo ad un invito che più volte i Governi e i Parlamenti hanno rivolto al sistema dei piccoli Comuni, affinché diventasse più efficiente. Si passa di fatto da una dotazione finanziaria di 70 milioni di euro ad una dotazione di 20 milioni di euro, corrispondente allo stanziamento previsto tre anni fa quando in Italia esistevano soltanto 20 Unioni, mentre oggi se ne contano ben 200 e il processo di costituzione di nuove Unioni di Comuni sta andando avanti. Da una prima analisi che abbiamo effettuato, la nostra impressione è che ciò comporterà il licenziamento dei dipendenti assunti. In altre parole, questo stanziamento non consente alle Unioni nemmeno di sostenere le spese per gli stipendi da corrispondere alle figure professionali di cui si sono dovute dotare. Richiamo soltanto l'esempio dei Comuni che, avendo raggiunto l'organico dei vigili le sette unità, in base alla normativa vigente hanno dovuto costituire un Corpo dei vigili e procedere all'assunzione del comandante, figura professionale prima normalmente non prevista nei piccoli Comuni.

Viene meno anche il contributo per investimenti, pari a 275 milioni di euro, grazie al quale avevamo risolto qualche piccolo problema di ma-

nutrizione straordinaria e che aveva rappresentato un momento di respiro in termini di spesa.

Anche il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti viene sostanzialmente annullato e, oltre al contributo ordinario, non è previsto praticamente nulla. Esprimiamo dunque una valutazione fortemente critica sulle misure previste dalla manovra, che riteniamo mettano in ginocchio un sistema che, soprattutto per quanto riguarda i piccoli Comuni, non dispone di leve diverse. Credo però che ormai questo aspetto accomuni le grandi città e i piccoli Comuni: per noi non esiste più finanza straordinaria; tutto quello che di creativo poteva essere immaginato è stato ormai già realizzato. Come rileva giustamente il collega Galletti, ormai ci sono rimasti i miracoli.

Esprimiamo poi una sostanziale non condivisione degli impianti di alcune norme che sembrano considerare i Comuni come uffici amministrativi periferici dello Stato. Non spetta a noi intervenire nel merito, però, si può anche decidere di corrispondere 1000 euro per il secondo figlio, ma non si può prevedere con *nonchalance* che l'evasione della pratica amministrativa spetta al Comune, senza affatto considerare che ciò comporta un aumento dei costi sopportati dai Comuni. Peraltro, molti ci rilasciano fatture, a partire dagli enti pubblici e dalle ASL; in altre parole, paghiamo tutto e dovremo fatturare, non so a quale Ministero, per lo svolgimento di funzioni amministrative assegnateci con grande leggerezza.

Analogamente non condividiamo un atteggiamento repressivo – ne ho parlato con il ministro Bossi, che giustamente rileva che paghiamo le pensioni anche ai deceduti – come quello che porta a prevedere una multa di 300 euro per i responsabili dell'anagrafe che non trasmettono all'INPS i dati relativi ai decessi. Questo significherebbe tornare ad un'epoca di stampo diverso da quello che immaginavamo dovesse svilupparsi in questi anni. Riteniamo di poter dare il nostro contributo, ovviamente se il Governo sarà pronto ad accoglierlo, al progetto, cui stiamo lavorando da tempo, di collegamento delle anagrafi; basterebbe poco, anche se nei documenti finanziari in esame sparisce tutto quanto era stato previsto in tema di carta di identità elettronica, per dare a questo Paese un sistema anagrafico degno di una realtà moderna ed europea.

Esprimo infine la nostra profonda contrarietà al condono edilizio. Come risulta da una recente indagine che pubblicheremo nei prossimi giorni, ben il 74 per cento dei sindaci italiani è contrario a questa misura. Presentiamo oggi una serie di emendamenti su questo tema, perché riteniamo corretto segnalare alcune disfunzioni e complessità procedurali che questo condono prevede, che ci fanno immaginare il rischio di sovraccaricare i nostri uffici di ulteriori pratiche destinate, inevitabilmente, a rimanere inevase. Con le nostre proposte intendiamo dare un contributo in direzione di una semplificazione delle procedure e di una diversa allocazione delle risorse.

Nel documento che abbiamo consegnato e che è molto articolato, sono indicati con puntualità tutti i maggiori costi che supporteremo per l'attivazione del condono in termini di urbanizzazione, di spese per la na-

turale diversa collocazione, a seguito di tale provvedimento, degli edifici pubblici sul territorio. Resta la nostra sostanziale, netta non condivisione di un'operazione che vanifica la pianificazione urbanistica e gli sforzi dei Comuni a difesa della legalità.

Ho concluso il mio intervento, che sarà eventualmente integrato dai miei colleghi con qualche osservazione sul Patto di stabilità che può essermi sfuggita in prima battuta.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente dell'UPI Lorenzo Ria.

RIA. Signor Presidente, è evidente che quest'anno ci muoviamo in una situazione di oggettiva difficoltà dal momento che, per la prima volta, oltre a quelle contenute nel disegno di legge finanziaria, ci troviamo di fronte a misure contenute in un decreto-legge che reca norme di carattere sia finanziario che ordinamentale.

Al di là del merito specifico della questione, è chiaro che questo incide notevolmente sul piano dei rapporti con il Governo e con le Commissioni parlamentari, perché strozza il confronto, il dibattito. Si tratta di un decreto-legge che è sostanzialmente blindato, ma che incide su attività rilevanti per la vita degli Enti locali, come i servizi pubblici locali e la stessa Cassa depositi e prestiti, intervenendo sull'organizzazione di soggetti e attività che indirettamente influiscono sulla finanza degli Enti locali.

Vi è poi un altro motivo che contribuisce oggettivamente a far aumentare le difficoltà, cioè il mancato avvio del federalismo fiscale. Nell'attuale difficile situazione, di anno in anno si rinviano quelle norme di carattere strutturale che, garantendo una maggiore autonomia impositiva, potranno mettere gli Enti locali in condizione di organizzare nel migliore dei modi le proprie risorse e di continuare ad erogare i servizi tenendo conto oltre che della propria capacità di spesa, anche della propria capacità di entrata.

La normativa proposta dal Governo congela di fatto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, rinviando la conclusione dei lavori dell'Alta commissione di studio per il federalismo fiscale sostanzialmente a tutto il 2004.

Il mancato disegno organico di riforma della fiscalità locale si riflette su una situazione – quella cui si riferiva il vice presidente dell'ANCI, dottor Melilli – in cui il Patto di stabilità continua a strozzare gli Enti locali.

Avevamo proposto per il Patto di stabilità norme che fossero condivise dagli Enti locali. Il Patto di stabilità richiede l'osservanza di vincoli e regole che, se necessarie, vengono accettate dagli Enti locali; esse devono però essere condivise, per cui avevamo proposto per il Patto di stabilità un impianto che ne attenuasse l'impatto finanziario sugli Enti locali.

Molti enti, già quest'anno, hanno rappresentato la reale possibilità di non poter rispettare i vincoli del Patto, con tutte le conseguenze previste già nel Patto di stabilità 2003; immaginiamo cosa potrà accadere quando, nel 2005, anche le spese di investimento rientreranno nel Patto e quindi, sostanzialmente, andremo verso la totale paralisi dell'attività degli Enti locali.

È questo uno dei punti più importanti contenuti nel documento che consegneremo agli atti delle Commissioni congiunte. Un altro punto altrettanto importante è quello che riguarda il taglio dei trasferimenti che, come è stato già sottolineato, non viene accompagnato (comunque non ve ne è traccia nel disegno di legge di cui stiamo discutendo) dall'adeguamento dei trasferimenti stessi al tasso di inflazione programmata.

Peraltro, l'UPI ha da tempo chiesto che sull'IRPEF venga data la possibilità anche alle province di istituire un'addizionale quale strumento di effettiva autonomia. Ci rendiamo conto che tutto questo ormai deve far parte di un più organico disegno di riforma della fiscalità locale, ma non si può procedere di anno in anno, né tutto ciò può essere considerato – così come qualche volta il Ministro dell'economia ha detto – una sperimentazione, perché rinviando i provvedimenti strutturali viene differita la previsione di norme che peraltro altri Enti locali già applicano da tempo – pur essendo congelata l'addizionale anche per i Comuni – e che consentirebbero anche a noi di avere respiro in attesa di una più organica riforma.

Il documento da noi presentato si articola in 11 punti, che non citerò tutti in questa sede, e contiene altresì la proposta di alcuni emendamenti specifici, dei quali vorrei ricordarne uno soltanto. Con il decreto-legge n. 138 convertito dalla legge n. 178 del 2002, fu prevista l'esenzione del pagamento dell'imposta provinciale di trascrizione a fronte dell'acquisto di autoveicoli conformi alle direttive comunitarie sull'inquinamento. Tale misura determinò una riduzione nel gettito di entrata delle province, che si pensò di colmare in qualche modo con una normativa che prevedeva il rimborso di tale mancato gettito; tuttavia, a tale normativa non è stata data attuazione. È importante rilevare che il mancato gettito in questione faceva parte delle entrate storicamente ormai consolidate delle province. Ribadiamo pertanto la necessità che il rimborso sia previsto e soprattutto sia accreditato direttamente alle province, senza prima transitare per il Ministero dell'interno, perché questi passaggi determinano difficoltà dal punto di vista della cassa e quindi dell'assestamento del bilancio.

Altre valutazioni riguardano aspetti specifici dell'attività delle province. Mi riferisco, per esempio, ai centri per l'impiego, per i quali le ultime tre finanziarie hanno previsto un contributo specifico dal momento che la normativa Bassanini, che trasferiva tali competenze ai Comuni, prevedeva soltanto una parte delle risorse per poterle mettere a regime. Quest'anno, per la prima volta, le risorse necessarie per completare il processo di trasferimento vengono del tutto cancellate, nel momento in cui la riforma Biagi – della quale naturalmente qui non discutiamo – svuota di competenza il soggetto pubblico che gestisce il mercato del lavoro; a nostro avviso, invece, in una situazione di competitività la competizione deve essere vera, e quindi i centri per l'impiego, per funzionare bene, devono essere dotati di risorse adeguate.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Luigi Cangini, vicepresidente dell'UNCEM.

CANGINI. Dico subito che userò un linguaggio abbastanza diretto per chiarire meglio il mio pensiero. Sono partito stamane alle 4 dal mio Comune sull'Appennino e non vorrei tornare a casa, anche questa volta, come si dice, con le «pive nel sacco», cioè senza sapere cosa dire ai miei elettori sui risultati di questo mio viaggio a Roma.

Arrivo subito al punto. Noi Enti locali di governo della montagna siamo passati in questi ultimi anni, modernamente, da uno stile di protesta ad una proposta vera. In base a tale proposta, chiediamo un sostegno finanziario alle politiche per la montagna e sollecitiamo un impegno diretto di Parlamento e Governo verso due obiettivi.

Innanzitutto, occorre salvaguardare il territorio, poiché assistiamo alla tragedia del suolo, il grande malato italiano, con ripercussioni sull'economia dell'intero Paese, delle aree metropolitane e delle zone costiere. In secondo luogo, occorre rilanciare e valorizzare le attività economiche, ma soprattutto creare in montagna, affinché rimanga un presidio umano per la difesa del suolo e della vita, condizioni di vita modernamente appaganti per i giovani.

Ebbene, nella legge finanziaria non c'è nulla di tutto questo. Non ripeto quanto è scritto nel documento che abbiamo portato e cerco di essere sintetico: non c'è traccia di incentivi finanziari per l'esercizio associato di funzioni comunali da parte dell'Unione dei Comuni e delle Comunità montane; il Fondo ordinario per gli investimenti, riservato per l'80 per cento ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, risulta ridotto di 60 milioni di euro; sono a totale carico dei bilanci degli Enti locali gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali; infine, non vi è traccia di rifinanziamento del sistema informativo della montagna (alla faccia dell'innovazione tecnologica a cui dobbiamo prepararci professionalmente anche in montagna!).

Chiediamo quindi di riflettere. Il Fondo nazionale della montagna è stato addirittura ridotto rispetto a quello dell'anno scorso ed è ben lontano dai 150 milioni di euro che sono giudicati come la soglia minima per garantire lo sviluppo della montagna.

Credo che vi sia quindi una vera e propria regressione della cultura politica e territoriale del Governo (ma non vedo neppure da parte del Parlamento un'adeguata sensibilità nei confronti dei territori montani), che ritengo abbia portato i Comuni di montagna e le Comunità montane ai limiti della irreversibilità. Se inizia, a partire da questa finanziaria, un nuovo esodo, non si torna più indietro: sarà un dramma in montagna, ma anche per l'intero Paese. In sostanza, lo Stato, non ponendo rimedio a tale situazione con questa finanziaria, sta tagliando il ramo su cui è seduto insieme a noi cittadini.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Gianluca Galletti, assessore al bilancio del Comune di Bologna.

GALLETTI. Vorrei fare alcune precisazioni ad integrazione di quanto ha detto il dottor Melilli in precedenza.

Innanzitutto, esprimo una considerazione di merito. Penso che ci sia qualcosa che non funziona nel modo in cui gli Enti locali partecipano alla redazione della finanziaria e alla sua discussione. Prima il Presidente ha elencato tutte le audizioni svolte dalle Commissioni congiunte nella giornata di ieri e quelle in programma nella giornata di oggi. Le associazioni che le Commissioni hanno incontrato ieri e che audiranno oggi sono tutte associazioni di categoria: i sindacati (CGIL, CISL e UIL), la Confindustria, l'ABI, il CNEL. Ebbene, noi non siamo come loro, noi siamo una parte dello Stato, quindi non dovremmo essere qui questa mattina per sentire le proposte che ci fate per la gestione dei nostri Comuni. Non siamo alla pari degli altri, vogliamo essere trattati in maniera diversa.

Il giorno dopo l'approvazione della finanziaria dell'anno scorso, abbiamo aperto un tavolo con il Ministero, nel quale ci siamo resi disponibili a partecipare alla redazione della legge finanziaria. Vi assicuro che l'abbiamo fatto con il massimo impegno. In quel tavolo abbiamo avanzato proposte responsabili, che ci vedevano impegnati, insieme al Governo, per la ricerca di un equilibrio economico e finanziario in un momento di difficoltà. Abbiamo portato avanti questa proposta, che era molto semplice e condivisa anche dai sindaci dei piccoli Comuni. Abbiamo proposto di calcolare la spesa del comparto degli Enti locali e di rapportarla alla spesa globale della pubblica amministrazione. La percentuale derivante da questo calcolo, applicata alla finanziaria, indica la partecipazione degli Enti locali alla manovra economica.

Facendo questo rapporto, è emersa la percentuale dell'8,7 per cento. Eravamo disponibili ad applicare tale percentuale ai 16 miliardi della manovra e quindi a partecipare per 1,392 miliardi di euro alla manovra complessiva. Questa era la nostra proposta, e devo dire che a un certo punto sembrava che rispetto ad essa il Governo manifestasse un certo interesse.

Ci troviamo invece di fronte oggi ad un disegno di legge finanziaria che ci vede compartecipare alla manovra per il 12 per cento, con 1.800 milioni di euro. Devo dire che casualmente questa cifra è uguale alla nostra compartecipazione dell'anno scorso. Tuttavia, non cadiamo in inganno: l'anno scorso la manovra era di 20 miliardi e noi partecipavamo con 1 miliardo e 800 milioni; quest'anno la manovra è di 16 miliardi e noi continuiamo a partecipare per la stessa cifra, anzi per 1 miliardo e 850 milioni (è perfino di più). Qualcuno deve spiegarmi da dove vengono questi numeri. Non si può chiedere ai Comuni di partecipare ad una manovra senza spiegarne le ragioni, altrimenti si trattano gli Enti locali come degli incapaci, degli irresponsabili che devono solo adeguarsi a decisioni prese da altri. Questo è quanto riguarda il Patto di stabilità.

Se poi andiamo a considerare il taglio reale, di sostanza, delle risorse, che – ricordava prima il dottor Melilli – è di 790 milioni di euro, nella migliore delle ipotesi (poi spiegherò perché), e lo rapportiamo al taglio dei 5 miliardi di euro, si arriva a circa il 16-17 per cento della manovra complessiva. Dovete spiegarmi per quale ragione gli Enti locali devono

assorbire il 16-17 per cento della manovra complessiva quando partecipano per l'8,7 alla spesa complessiva: è circa il doppio di quello che toccherebbe loro.

Se vogliamo ragionare sempre in termini di percentuale, il nostro apporto a questo taglio sarebbe stato meno della metà di quello che ci proponete oggi. La cifra viene invece raddoppiata e (ha ragione il rappresentante dei piccoli Comuni, lo dico da rappresentante di un grande Comune, così non ci sono tutele di parte) soprattutto ai piccoli Comuni viene chiesto un sacrificio che è il doppio di quello che spetterebbe loro, secondo i calcoli che abbiamo fatto e che sono molto trasparenti.

Queste decisioni devono trovare una giustificazione, altrimenti il rapporto diventa veramente difficile. Ci si propone una legge finanziaria che non ha una base e ci si chiede di accettarla, dopo che per un anno abbiamo partecipato ad un tavolo per discutere su una soluzione condivisa. Penso che questo sia inaccettabile.

Dicevo prima che la stima di 790 milioni di euro è prudentiale perché non teniamo conto, nel prospetto che abbiamo fatto, di un dato che può diventare devastante per i Comuni, quello del credito di imposta. State portando avanti l'attuazione della normativa relativa all'imposta sul reddito delle società (IRES), nella quale prevedete un meccanismo nuovo per la definizione del credito di imposta, dimenticandovi però dei Comuni. Nella migliore delle ipotesi, si tratta appunto di una dimenticanza, e allora è venuto il momento di rimediare; se così non è, significa che avete deciso di assoggettare all'IRPEG (all'IRES, in questo caso) i Comuni. Ma anche questo provvedimento non ha alcuna motivazione: i Comuni sono sempre stati esentati dall'IRPEG e invece oggi, attraverso l'eliminazione del meccanismo del credito di imposta, si ritrovano di fatto a pagare l'IRPEG, attraverso le proprie società partecipate, non potendo più recuperare. Questo significherebbe altre centinaia di milioni di euro in meno per i Comuni.

Essendo ottimista, sono convinto che in una materia così complicata come il credito d'imposta ci si sia dimenticati dei Comuni. In questo caso, noi abbiamo predisposto un emendamento, che non è contenuto nel nostro documento perché non riguarda ovviamente la finanziaria, sul quale attendiamo una risposta che speriamo positiva.

Il maxi-decreto entrato in vigore il 1° ottobre (decreto-legge n. 269 del 2003) contiene provvedimenti sulla famiglia. L'ANCI è ovviamente favorevole a questo tipo di misure, ma abbiamo una preoccupazione: l'assegno per il figlio secondogenito è stato finanziato con il taglio dei trasferimenti agli Enti locali. Il provvedimento comporta una spesa di 500 milioni di euro: se sottraiamo dai 790 milioni i 115 milioni già previsti nella finanziaria precedente, corrispondenti alla riduzione dell'1 per cento dei trasferimenti, le cifre si assomigliano molto. Vi è però una differenza: mentre i Comuni gestivano autonomamente i 790 milioni di euro, il recente provvedimento per la famiglia è centralista: lo Stato decide che cosa fare nei riguardi della famiglia, mentre le deleghe sono state assegnate agli Enti locali. Gli interventi per la famiglia (asili nido, scuole materne, assistenza domiciliare) in grande maggioranza fanno capo agli Enti

locali; oggi lo Stato decide di dare un contributo di 1.000 euro per ogni figlio secondogenito. Mi dovete spiegare come faremo a spiegare ai nostri cittadini che da una parte arriva questo assegno, ma dall'altra parte i Comuni non potranno garantire un posto all'asilo nido. Che senso ha questa politica? Sarebbe stato molto più logico trasferire quei fondi ai Comuni con una destinazione finalizzata, cioè a favore della famiglia. Questa misura invece non è coordinata ed è pericolosa per i Comuni: di solito si tratta di una misura che viene finanziata per un periodo di tempo limitato; i cittadini si abituano a disporre di un certo finanziamento e, quando non ci sono più risorse, è il Comune a doverne rispondere. Dal 1° gennaio 2005, quando l'intervento non sarà più finanziato dallo Stato, le famiglie chiederanno al Comune i 1.000 euro per il figlio secondogenito e sarà il Comune a dover erogare il finanziamento. È esattamente ciò che sta accadendo con il Fondo sociale per l'affitto. Noi abbiamo dato un contributo per questo fondo; oggi il fondo statale è diminuito e i Comuni devono attingere alle proprie risorse per continuare a erogare il finanziamento perché i cittadini giustamente lo richiedono, avendo stipulato un contratto d'affitto per 6 anni. Non è possibile in questo caso dare un contributo per un solo anno. Chiedo quindi che siano valutate le proposte degli Enti locali contenute negli emendamenti e chiedo che per il futuro si preveda una nuova metodologia di rapporto fra il Governo e gli Enti locali nella stesura della legge finanziaria.

PRESIDENTE. Interverrà adesso il dottor Marco Causi, assessore al bilancio del Comune di Roma.

CAUSI. Desidero aggiungere alcuni elementi di riflessione alle considerazioni generali del dottor Galletti. In base ai dati Eurostat più recenti sui conti economici dell'amministrazione pubblica in Italia – sono dati ufficiali del Ministero dell'economia valevoli ai fini della certificazione del Patto di stabilità europeo – le amministrazioni comunali nel 2001 hanno avuto una spesa corrente di 36,74 miliardi di euro, che nel 2002 si è ridotta a 36,61 miliardi di euro. I Comuni rappresentano un comparto della pubblica amministrazione che ha già subito una riduzione di spesa corrente fra il 2001 e il 2002. Sappiamo che la finanziaria per il 2003 non è stata molto favorevole ai Comuni, che hanno subito un taglio più o meno analogo a quello che viene riproposto quest'anno. Nell'esercizio in corso si sta quindi riducendo ulteriormente la spesa corrente dei Comuni e l'impatto della finanziaria per il 2004 va nello stesso senso, per cui il nostro allarme è reale.

Ha ragione Galletti. I Comuni non sono una controparte o un *partner* sociale per lo Stato centrale, sono un'articolazione della Repubblica ed espletano la maggior parte delle funzioni amministrative connesse ai governi di prossimità. Erogano servizi ai cittadini, dalla pulizia delle strade al trasporto pubblico, dagli asili nido all'assistenza alloggiativa. Questi servizi hanno ovviamente costi che aumentano con l'inflazione – si pensi al rinnovo del contratto collettivo di lavoro per i dipendenti comunali. Eb-

bene, un volume di spesa corrente in declino già da due anni e in ulteriore riduzione l'anno prossimo porrà i bilanci di questa importante articolazione della Repubblica, cui sono costituzionalmente affidate funzioni amministrative generali, in gravissima difficoltà per l'erogazione dei servizi.

Il dottor Galletti ha ricordato che per molti mesi le associazioni dei Comuni italiani hanno lavorato con il Governo ad un tavolo tecnico per condividere e codecidere alcuni indirizzi del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e della finanziaria. Noi abbiamo elaborato una proposta per la riforma del Patto di stabilità, che semplificherebbe tutti gli adempimenti contabili e risolverebbe il problema della contabilità dei trasferimenti interni tra i diversi livelli della pubblica amministrazione. La proposta è stata apprezzata dal Governo da un punto di vista tecnico, ma negli ultimi giorni è stata modificata l'intenzione originariamente manifestataci di passare ad un calcolo del Patto di stabilità *pro quota*, cioè in proporzione della quota di ciascun comparto della pubblica amministrazione rispetto al totale delle risorse.

Ci sono ancora due esempi di elaborazioni già istruite dall'ANCI insieme al Governo e a singoli Ministeri, che poi non abbiamo ritrovato nella finanziaria. La prima riguarda il sistema del trasporto pubblico locale. Il Ministero delle infrastrutture aveva proposto consistenti interventi qualitativi e quantitativi su questo sistema che presenta un grave *deficit* di interventi normativi oltre che finanziari. Queste proposte erano e sono ancora da noi perfettamente condivise, con particolare riguardo alla possibilità di utilizzare uno, due o tre centesimi di euro dell'accisa sulla benzina per il finanziamento del trasporto pubblico. È un provvedimento molto utile perché disincentiva il traffico privato incentivando quello pubblico; inoltre, nella fase attuale in cui l'euro è molto forte questa misura non avrebbe certamente impatti inflazionistici.

Il secondo esempio di lavoro comune riguarda il Ministero dell'economia: l'Agenzia del territorio ha lavorato in queste settimane su ipotesi di semplificazioni riguardanti i metodi e le procedure di riclassificazione catastale. Per il febbraio 2004 è previsto il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni: l'ANCI lavora già da tempo insieme all'Agenzia del territorio per studiare modalità graduali di tale decentramento, al fine di evitare che l'amministrazione dello Stato e i Comuni ne rimangano travolti. Da questo lavoro comune sono nate delle proposte che l'Agenzia ha elaborato ma che purtroppo, insieme alle proposte relative al Patto di stabilità e al trasporto pubblico, non sono entrate nella manovra finanziaria. Se il Parlamento riterrà utile approfondire tali questioni, troverà un materiale istruito e condiviso dalle amministrazioni centrali che hanno lavorato con noi su questi temi.

PRESIDENTE. Interverrà la dottoressa Rossana Di Bello, vicepresidente dell'ANCI.

DI BELLO. Non ho da aggiungere molto a quanto è stato detto. Desidero soltanto sottolineare che siamo autenticamente nell'impossibilità di

accettare questa finanziaria. Pertanto, confidiamo molto nel lavoro che le Commissioni parlamentari potranno fare al fine di sostenere le nostre ragioni.

Non stiamo facendo delle battaglie per tirare un «fazzoletto» che sappiamo perfettamente essere piccolissimo, ma ci troviamo veramente nell'impossibilità di operare diversamente. Vorrei soltanto ricordare che noi rappresentiamo la trincea, una trincea difficilissima da sostenere: quotidianamente dobbiamo affrontare problemi e situazioni di difficoltà incredibili. Immaginiamo che il Governo non possa trascurare chi dalla mattina alla sera dà le prime risposte ai cittadini. Concordo, pertanto, con quanto è stato detto prima con riferimento al fatto che non possiamo essere accomunati ad altri organismi, ciò che è vero non soltanto perché rappresentiamo lo Stato, ma perché rappresentiamo anche gli interessi di tutti i cittadini.

Queste sono le ragioni per le quali non possiamo accettare questa finanziaria e ci auguriamo davvero un *iter* responsabile che possa portare ad una modifica dei documenti di bilancio nel senso da noi indicato.

CICCANTI (*UDC*). Ringrazio per la disamina molto puntuale che è stata compiuta su alcuni aspetti sia del decreto-legge che del disegno di legge finanziaria.

Per quanto riguarda il confronto fra gli enti locali e il Governo, possiamo comprendere l'amarezza dei rappresentanti delle organizzazioni qui presenti per il fatto che esso non si sia concluso, nonostante le premesse ricordate dal dottor Galletti, nel senso da essi auspicato. Ovviamente, come Parlamento valutiamo la questione da un punto di vista diverso.

Per quanto riguarda il metodo, il dottor Galletti afferma che in base all'articolo 114 della Costituzione, che stabilisce un principio di equiordinazione, il Governo dovrebbe coinvolgere nella stesura della finanziaria gli enti locali. Certamente, l'equiordinazione significa che ognuno opera nell'ambito delle rispettive competenze. Si dice che il Parlamento deve confrontarsi con le parti sociali. Da parte dei rappresentanti degli enti locali è stata giustamente rivendicata la precipua natura degli stessi enti locali, non assimilabili alle parti sociali nel senso comunemente inteso. Ma, proprio nella logica dell'equiordinazione, il confronto con le parti sociali andrebbe fatto insieme. Ancorché ciò per il momento non avvenga, stante l'evoluzione del processo di costruzione di uno Stato di tipo federale, si può certo immaginare di farci carico insieme delle problematiche che le parti sociali sollevano; non è necessario disporre di un luogo comune per confrontarsi, ci si può confrontare anche virtualmente. Se riusciamo ad immaginare questo confronto virtuale, non possiamo non renderci conto del contesto di tipo economico e finanziario in cui questa manovra viene a maturare. Non si può quindi non tener conto – io ho fatto anche il relatore sul disegno di legge di assestamento – del fatto che quest'anno abbiamo registrato 17 miliardi di entrate in meno; il fatto poi che il saldo si sia attestato a quota 9,4 miliardi dipende dall'entrata, straordinaria rispetto alle previsioni, derivante dal condono.

È chiaro che con un'entrata al netto del ciclo che non consente obiettivamente di soddisfare tutta la domanda della finanza pubblica lo Stato deve restringere i propri confini e anche tutti gli altri enti cosiddetti equiordinati devono restringere i propri confini; i sacrifici li dobbiamo fare tutti.

Vorrei ora porre due domande specifiche ai rappresentanti dell'ANCI. Il dottor Galletti e altri ospiti intervenuti hanno ricordato i dati sui tagli effettuati. Vorrei sapere quali sono le loro proposte ai fini della eventuale modifica, in sede di discussione, della finanziaria. Su quali filoni pensate che ci si possa muovere, naturalmente tenendo conto complessivamente dei problemi del Paese?

Vorrei poi rivolgere una domanda ai rappresentanti dell'UPI. Ho saputo proprio ieri che alla Camera dei deputati è stata calendarizzata per il 28 ottobre la discussione per l'istituzione di nuove Province. Credo che in questo momento abbiamo bisogno di tutto meno che di nuovi enti. Vorrei, pertanto, chiedere il parere dell'UPI sull'istituzione di nuove Province. In particolare, vorrei sapere se si ritenga che questa finanziaria possa in qualche modo rivedere o precisare meglio quel limite dei 200.000 abitanti, nel quale molto spesso sono riuscite a rientrare Province che contano 80.000 abitanti, fatto che credo sia abbastanza discutibile.

BASILE (*FI*). Vorrei porre due questioni ai nostri ospiti. La prima, di carattere più generale, riguarda il primo intervento del dottor Melilli e credo anche l'intervento del dottor Cangini, i quali facevano riferimento entrambi, soprattutto il primo, all'esigenza che i legislatori, nel momento in cui approvano le leggi, valutino l'impatto che queste hanno non solo sotto il profilo del trasferimento di risorse necessarie per ottemperare agli obblighi da esse derivanti – quindi, non solo sotto l'aspetto finanziario –, ma anche in termini di risorse umane aggiuntive necessarie per rispondere al meglio alle nuove necessità e sotto l'aspetto degli adattamenti necessari alla legislazione locale.

Credo che questi siano temi molto importanti che devono riguardare noi legislatori, non solo in questo momento ma anche in futuro. È stata creata l'AIR, l'analisi di impatto della regolazione; si parla di qualità della legislazione: credo che debba entrare nella cultura del legislatore il fatto di pensare anche a cosa significa fare le leggi e quali effetti comporta l'approvazione di una nuova legge. Vorrei portare un esempio molto vicino nel tempo. Ho partecipato alla Convenzione sul futuro dell'Europa, nell'ambito della quale uno dei gruppi di lavoro, quello sulla semplificazione, presieduto dal presidente Amato, si è occupato a lungo di questa materia, riconoscendo quanto sia importante legiferare meglio. Su questa materia sono stati prodotti documenti anche dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Ritengo che questo sia un tema estremamente importante che noi legislatori dobbiamo tenere in grandissimo conto.

Condivido in gran parte quanto dichiarato dal dottor Cangini a proposito della montagna, una realtà che interessa tutto il territorio nazionale e non soltanto, come spesso si ritiene, solo il Nord; sono siciliano e anche

nella mia regione abbiamo motivo di difendere le montagne. Questi territori, come sottolineato dal dottor Cangini, rappresentano in termini di sviluppo e attività economica, salvaguardia del territorio e sostenibilità ambientale un fattore importantissimo. Per questa ragione condivido, dottor Cangini, la sua battaglia in favore delle zone montane.

FERRARA (FI). Nella seconda parte degli interventi dei rappresentanti dell'ANCI è stata posta in forte evidenza la proposta di modificare l'impianto della manovra finanziaria, segnalando l'aumento percentuale della partecipazione alla manovra da parte dei Comuni a fronte di una percentuale molto più bassa di risorse erogate. Con riferimento alla proposta di ripercussualizzazione da voi avanzata, ritenete che altri comparti possano contribuire maggiormente, cioè la ripercussualizzazione è proposta in modo eguale rispetto alla partecipazione alle risorse o pensate che qualche settore possa contribuire maggiormente?

Nelle proposte emendative contenute nel vostro documento, si fa sempre riferimento alla tabella A come compensazione degli emendamenti stessi; la tabella A si riferisce alla possibilità futura di poter legiferare a valere sul fondo speciale, che mi pare abbia una disponibilità di circa 2.000 miliardi. Se si fa la somma delle risorse necessarie a coprire la metà dei vostri emendamenti (gli emendamenti sono 20, ma immagino che voi speriate che ne vengano approvati per lo meno la metà), si raggiunge una cifra di 500 miliardi. In termini pratici, sottraendo queste cifre dal fondo speciale del Ministero dell'economia se ne ridurrebbe notevolmente la capacità. Tenuto conto, altresì, che tale riduzione verrebbe ad incidere su un fondo finalizzato a garantire lo sviluppo economico, vorrei sapere qual è il settore che voi ritenete si dovrebbe in futuro limitare in modo che si possano evitare i tagli delle risorse da destinare ai Comuni.

GRILLOTTI (AN). Dal momento che ho sentito dire che il 74 per cento dei sindaci sarebbero contrari al condono in ragione del costo del condono stesso, vorrei sapere se riteniate che sia utile presentare qualche emendamento teso a chiarire che il bene condonato in seguito ad abuso non ha diritto ad urbanizzazione. A me non risulta che, in seguito al condono di un determinato immobile, si debba poi intervenire magari costruendo la strada. Quando si prevederà lo sviluppo urbanistico relativo alla zona in cui è costruito quell'immobile, allora verrà realizzata la strada. Ripeto, se ritenete opportuno un emendamento che chiarisca che questo non è un diritto, che alcuni ritengono sia già sancito, sono disposto a presentarlo. Infatti, chi condona un immobile sana la situazione di quell'immobile, ma ciò non vuol dire che la zona in cui esso è collocato verrà urbanizzata e verranno forniti i servizi. Chi decide di costruire una casa abusivamente dovrà costruire autonomamente il suo pozzo e potrà usufruire dei servizi assicurati dal Comune solo nel momento in cui l'espansione urbanistica programmata dal Comune comprenderà anche quell'immobile. In questo modo si avrebbe una notevole riduzione dei costi.

GALLETTI. Tengo innanzi tutto a ribadire al senatore Ciccanti che siamo andati al tavolo con il Governo con grande senso di responsabilità e cioè pronti a fare il nostro dovere. Ci rendiamo conto delle difficoltà economiche e vogliamo e riteniamo che sia giusto partecipare allo sforzo per il risanamento del Paese. Faccio presente che il dato citato dal collega Causi precedentemente è emblematico: noi negli ultimi anni abbiamo ridotto la nostra spesa, laddove quella dello Stato in senso compiuto è aumentata. Ciò vuol dire che abbiamo partecipato in maniera forte al Patto di stabilità. Oggi contribuiamo con il 50 per cento agli investimenti fissi lordi (dato del 2002) che vengono effettuati in Italia, il che significa che stiamo dando un contributo molto importante al rispetto del Patto di stabilità e alla ripresa economica. Intendiamo continuare in tal senso, però vogliamo farlo nell'ambito di regole certe e non a caso, vogliamo sapere perché partecipiamo ad una manovra di 16 miliardi con 1.800 miliardi, cioè con la stessa cifra dello scorso anno, quando però la manovra ammontava a 20 miliardi. Riteniamo discriminante conoscere le ragioni di questa scelta.

Quanto ai suggerimenti che ci sentiamo di dare, desidero innanzi tutto far rilevare che siamo in presenza di quello che è già benevolo definire un taglio; infatti, il mancato adeguamento dei fondi trasferiti al tasso d'inflazione non è un taglio, ma una sottrazione di risorse che non possiamo accettare.

Il collega Cangini ha ricordato la situazione di sofferenza in cui si trovano i piccoli Comuni. A tale riguardo riteniamo opportuno che a tali enti siano destinate maggiori risorse, adottando provvedimenti di sostanza. Sia io che il collega Causi di fronte a un taglio di risorse, tenuto conto dei bilanci che abbiamo e della difficoltà degli anni passati, pur facendo una fatica infernale, sappiamo che comunque in qualche modo potremo farcela, ma questo non vale per i piccoli comuni. In presenza di una finanziaria che blocca la leva fiscale, in questo caso le addizionali IRPEF, chiediamo quindi dei provvedimenti di sostanza per quanto riguarda i piccoli Comuni, mentre per i grandi, visto che anche per noi le risorse sono finite, chiediamo maggiore autonomia e maggiore responsabilizzazione. In tal senso vi sottoponiamo due proposte contenute nei nostri emendamenti. La prima riguarda la gestione diretta del catasto; oggi, soprattutto nei grandi Comuni esistono delle discriminazioni molto forti perché il catasto non è aggiornato, ma indietro di decenni, per cui capita che nel centro delle grandi città vi siano appartamenti accatastati secondo la categoria A5 (appartamenti di tipo economico e popolare, in teoria senza servizi igienici) che invece nel tempo sono stati ristrutturati e sono diventati di pregio, tanto da poter rientrare nella categoria A1, cioè quella degli appartamenti di lusso. Ciò vuol dire che i proprietari di questi appartamenti continuano a pagare un ICI inesistente rispetto ad altri proprietari che possiedono appartamenti accatastati in maniera corretta e quindi pagano un'imposta adeguata. Questo trasferimento della gestione del catasto agli enti locali ci permetterebbe non di aumentare le imposte, ma di ottenere più equità nell'applicazione di quelle già esistenti.

L'altro provvedimento che riteniamo opportuno va nel senso di una maggiore elasticità nella gestione del nostro bilancio: chiediamo, ad esempio, che le plusvalenze derivanti dalle alienazioni dei beni immobili possano essere gestite sulla spesa corrente, alla stregua dell'avanzo di amministrazione, vale a dire come spese correnti non ripetitive.

Queste sono proposte di modifica che non costano, e che ci permetterebbero di gestire con responsabilità ed in maniera più dignitosa i nostri bilanci. Riassumendo, chiediamo: la soppressione del mancato adeguamento al tasso d'inflazione, maggiori risorse per i piccoli Comuni e maggiore elasticità ed autonomia nella gestione dei bilanci dei grandi Comuni.

CAUSI. Chiediamo maggiori risorse per i piccoli Comuni, il ripristino del fondo per il riconoscimento dell'inflazione e maggiore autonomia per tutti i Comuni. Ricordo, dal punto di vista delle risorse, l'importante proposta del Ministero delle infrastrutture in materia di trasporto pubblico locale, che comprende due elementi di rilievo. Il primo relativo al disavanzo delle aziende di trasporto ed il secondo riguardante il sostegno degli investimenti in questo comparto, che si traduce nell'utilizzazione di 1, 2 o 3 centesimi dell'accisa sulla benzina per finanziare i sistemi di trasporto ecocompatibile e sostenibile che permettono di abbattere l'inquinamento in tutte le città, sia quelle piccole che quelle grandi.

RIA. La posizione dell'UPI in merito all'istituzione di nuove Province è ormai nota. Si tratta di una posizione che abbiamo di recente ribadito anche in un incontro presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati il 22 luglio scorso, al quale non ho partecipato perché sarei stato – per così dire – fucilato dai parlamentari della mia Regione, la Puglia. Anche in quella sede avrei ribadito la posizione unitaria dell'Associazione che rappresento, che è di assoluta contrarietà all'istituzione di nuove Province; posizione che abbiamo espresso in più sedi, in più circostanze ed in più documenti.

La nostra contrarietà nasce da ragioni sia di carattere istituzionale che di organizzazione più complessiva dello Stato. Dopo una lunga fase di transizione e dopo l'istituzione di alcune Province avvenuta 10 anni fa, ci siamo mossi nella direzione di un assetto che consideriamo ormai definitivo anche dal punto di vista dell'identificazione del cittadino con l'ente territoriale.

In questa sede, però, desidero soprattutto chiarire quali sono le ragioni di carattere finanziario che ci spingono ad essere contrari. È noto che l'istituzione di nuove Province deve avvenire a costo zero, fatto che però non è accaduto per le ultime Province che sono state istituite. D'altra parte, mentre nell'ambito della discussione della manovra finanziaria chiediamo risorse aggiuntive o comunque la non riduzione dei trasferimenti e chiediamo un allentamento dei vincoli del Patto di stabilità, non ci sogneremo mai di sostenere l'istituzione di nuove Province che comportasse nuovi oneri finanziari. Ribadisco in questa sede tale concetto, rivolgen-

domi in particolare a quei parlamentari che vogliono istituire la sesta Provincia nella Regione Puglia.

CANGINI. In sintesi, facciamo la seguente richiesta. In montagna governa il sodalizio tra le Comunità montane e i Comuni. Credo, quindi, che da questo punto di vista sia necessaria una perequazione rivolta sia alle Comunità montane che ai Comuni.

L'ANCI ha reso noto quali sono le necessità dei piccoli Comuni. Noi diciamo che per le Comunità montane bisogna puntare soprattutto a portare il Fondo per la montagna a 150 milioni di euro, cifra ritenuta soglia minima nel 1994 – si è, quindi, avuto un aumento – nonché a incrementare le dotazioni finanziarie correnti.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM per il contributo offerto ai nostri lavori.

Audizione dei rappresentanti dell'ANCE

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono ora con l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), che ringrazio per avere accolto il nostro invito.

Do subito la parola all'ingegner Claudio De Albertis, presidente dell'Associazione.

DE ALBERTIS. Desidero iniziare questo intervento partendo da un problema che ci preme mettere in particolare evidenza. Mi riferisco alla questione delle risorse per le infrastrutture previste nella manovra di finanza pubblica del 2004.

In sostanza, secondo l'analisi da noi compiuta, gli stanziamenti per le opere pubbliche per il 2004 si riducono in maniera sensibile, in termini reali del 13,3 per cento e in termini monetari del 10,4 per cento. È evidente che ciò non può che preoccuparci. È pur vero che gli investimenti vengono spostati negli anni 2005 e 2006 in maniera consistente, ma o si risolve in qualche maniera la negatività del 2004 – ricordo che gli effetti degli stanziamenti in questione si ripercuotono nel tempo – o si correrà fortemente il rischio di una stasi del settore, proprio nell'ambito che risulta il più importante per il Paese, cioè l'infrastrutturazione.

Le voci principali interessate dalla riduzione in questione sono di fatto quelle relative all'ANAS e alle aree di sottosviluppo. Tra l'altro, abbiamo considerato paritetici gli investimenti, anche se in presenza di una riduzione, per le Ferrovie dello Stato avendo nella nostra analisi fatto un paragone con l'ipotesi di un investimento da parte del programma di aiuti dell'Unione europea per le politiche strutturali di preadesione (ISPA). Rimarchiamo con ciò – si tratta di una nostra constatazione – che l'intervento di ISPA diventa di fatto sostitutivo di fondi stanziati nel bilancio dello Stato e non aggiuntivo.

In questo quadro l'unico dato positivo dell'ultimo anno è stato – bisogna dirlo – il fatto che per la prima volta la voce residui passivi si sia, anche se di poco (2,3 per cento), ridotta. Desideravamo mettere in evidenza tale dato perché riteniamo che, a fronte dell'ormai dichiarata volontà di dare un grande impulso al settore delle infrastrutture, la situazione sia preoccupante.

All'ipotesi di stasi, di rallentamento, di *break*, i cui effetti si potranno verificare tra circa due anni, si può far fronte operando nell'ambito della capacità di spesa, soprattutto degli Enti locali, e limitando in misura maggiore i residui passivi, la cui quantità è colossale. Solo in questa maniera si può effettivamente far fronte alla situazione; in caso contrario, la stasi sarebbe sensibile. Faccio peraltro rimarcare che siamo in presenza di un settore che in questi ultimi cinque anni ha fatto registrare un aumento di quasi il 18 per cento dell'occupazione, quindi più del doppio della media di tutti gli altri settori, compresi quelli industriali. Anche quest'anno le nostre previsioni indicano un incremento degli investimenti nel settore delle costruzioni del + 1,6 per cento.

Il secondo punto che volevamo sottolineare riguarda un altro aspetto che può modificare le previsioni del 2004. Abbiamo prefigurato due scenari in funzione della proroga dell'agevolazione fiscale della detraibilità del 36 per cento delle spese per interventi di recupero edilizio, ma soprattutto della questione dell'applicazione sulle stesse spese dell'IVA al 10 o al 20 per cento.

Il provvedimento non è direttamente e immediatamente perseguibile da parte del Governo e del Parlamento. Bisogna innanzitutto che questo aspetto sia recepito in una direttiva comunitaria. Ci auguriamo sostanzialmente che il Governo e le forze politiche tutte facciano presente in sede di Comunità europea la necessità di approvare tale provvedimento, che consentirebbe poi al Governo italiano di prorogare l'agevolazione dell'IVA al 10 per cento per le manutenzioni. Solo in questa maniera questo intervento avrebbe un riflesso sulla capacità di crescita degli investimenti. Con il mantenimento dell'IVA al 10 per cento prevediamo per il 2004 un andamento ancora positivo (+ 0,9 per cento); se fosse estesa la riduzione dell'IVA, l'incremento passerebbe dallo 0,9 all'1,5 per cento. Si comprende quindi l'incidenza di tale provvedimento.

Qualora non si riuscisse, alla fine, a ridurre l'IVA, significhiamo l'opportunità di prendere in considerazione la possibilità di riportare la quota di detraibilità fiscale delle spese sostenute per interventi di recupero edilizio dall'attuale 36 per cento all'originario 41 per cento.

Voglio anche ricordare che detti provvedimenti sono molto importanti e direttamente misurabili, non solo per un settore come il nostro e non solo per l'effetto dell'emersione del lavoro nero che producono e che è indiscutibile, come i dati dimostrano. Basti solo pensare che l'anno scorso i lavoratori dipendenti delle imprese sono aumentati del 7 per cento; si tratta, dunque, di percentuali sensibili. Questi provvedimenti hanno, inoltre, più di altri un effetto diretto sui consumi. Quando si ristruttura la casa, inevitabilmente si cambiano i mobili, la lavatrice, gli elettro-

domestici. Si tratta di questioni note a tutti. Per tale ragione, assumono estrema importanza i provvedimenti che più immediatamente producono effetti su una politica di rilancio dei consumi.

Vorrei sottolineare, inoltre, tre questioni, a nostro avviso importanti, che se trovassero ospitalità nella finanziaria e nel decreto-legge in esame potrebbero contribuire ad un grande rilancio di un settore che crea tuttora ricchezza.

La prima riguarda il settore dei lavori pubblici e si riferisce ai cosiddetti lavori *in house* per i quali, in questo ultimo periodo, abbiamo fatto una nostra battaglia. Come ben sapete, si tratta dei lavori che i servizi pubblici realizzano direttamente. Abbiamo sollevato questa questione perché, al di là delle enunciazioni di privatizzazioni, in realtà il nostro settore sta subendo una pesante pubblicizzazione.

Nell'ambito del disegno di legge contenente la delega in materia ambientale (atto Camera n. 1798-B), è stato approvato alla Camera dei deputati un emendamento; tale modifica è stata però rimessa ora in discussione nella Commissione bilancio. Al di là delle affermazioni fatte di fronte al nostro grido di allarme, vorremmo che vi fosse in Assemblea, da parte di tutte le forze politiche, il recepimento e quindi la condivisione di un emendamento che ripristini l'articolo 5-*bis* che è stato soppresso, per ristabilire i principi di concorrenza e di legalità. In caso contrario, si consentirebbe un'assurdità lasciando, di fatto, queste aziende di servizi pubblici libere di svolgere l'attività delle imprese di costruzione, contravvenendo, a mio giudizio, ad ogni logica di concorrenza. Questa è per noi, come si suol dire, una questione di vita o di morte.

La seconda questione riguarda il settore casa e soprattutto l'edilizia pubblica che ormai da tempo non viene finanziata. A fronte di 100 domande di edilizia che possiamo definire sociale – ricorrendo ad un termine più corretto –, oggi il settore pubblico riesce a soddisfarne soltanto otto. Soprattutto nelle 13 grandi aree urbane il problema ha un'enorme evidenza. In questa materia, però, molte competenze, anche dal punto di vista finanziario, sono state trasferite alle Regioni, che poco o nulla hanno fatto. Da parte sua, lo Stato fa poco o nulla. Pertanto il problema sta diventando emergenziale, anche se certamente non con la stessa evidenza degli anni 60-'70. Occorre quindi porvi attenzione; in caso contrario, tra il problema dell'immigrazione e quello delle periferie di cui tanto si parla, in mancanza di stanziamenti in una logica di volano rispetto all'iniziativa privata, la situazione diventerà problematica. Le città, insieme alle reti, sono i nodi di questo Paese, quindi bisogna preoccuparsene.

Il terzo punto riguarda alcuni problemi di natura urbanistica, sempre nel quadro della riqualificazione e della rifunzionalizzazione delle città, sul quale – lo sottolineo – vi è forse poca attenzione.

**Presidenza del presidente della V Commissione permanente della Camera
GIORGETTI Giancarlo**

(Segue DE ALBERTIS). Si rileva una enorme euforia rispetto alle nuove normative urbanistiche, nella logica soprattutto della perequazione piuttosto che di quella in base alla quale è favorito chi possiede l'area edificabile rispetto a chi non la possiede. Condividiamo questa logica, ma riteniamo che senza nuovi strumenti di natura fiscale l'attuazione di questi provvedimenti non potrà che essere parziale. Mi riferisco – come avrete modo di constatare in dettaglio nel documento che vi consegniamo – in particolare a tutti i trasferimenti di aree e di immobili all'interno di piani tesi alla riqualificazione. Si tratta di materia prima per noi. Quando colloco i diritti volumetrici tutti da una parte, se i proprietari sono tanti, devo comunque fare dei trasferimenti che ogni volta sono pesantemente tassati, il che rende talvolta impraticabile il processo di riqualificazione e aumenta il costo del prodotto finale. Pertanto, è inutile nascondersi o gridare di fronte al problema – tutti i giorni denunciato dai giornali – del continuo incremento dei prezzi delle case.

Ci rendiamo conto che i provvedimenti di riqualificazione urbanistica hanno alla fine una valenza economica, è però inutile nascondersi che, se si vuole fare una politica delle città, atteso che alla fine è soprattutto la competitività delle città che ci fa vincere, attrae investimenti, denaro e cittadini, questi interventi non sono più rimandabili. In questa logica ci auguriamo sia posta attenzione a questo provvedimento.

FERRARA (FI). Rispetto al discorso dell'adozione della percentuale del 36 o del 41 per cento, con riferimento alla detraibilità fiscale delle spese per interventi di recupero edilizio e della possibilità di prorogare l'applicazione dell'IVA al 10 per cento, sempre che questo sia accettato in sede comunitaria, e visto il massimale dei 150 milioni di vecchie lire, dovendo operare una scelta tenendo conto della limitatezza delle risorse disponibili, ritenete che sarebbe preferibile l'opzione dell'allungamento del periodo di detraibilità, quindi da 5 a 10 anni, lasciando ferma la percentuale al 36 per cento, oppure quella dell'incremento al 41 per cento mantenuto per un periodo di 5 anni?

So che la scelta migliore sarebbe quella della percentuale del 41 per cento per 5 anni, con l'IVA al 10 per cento; qualora non fosse possibile ottenere a regime l'IVA al 10 per cento, perché questo dipende dalla Comunità europea, vorrei sapere se ritenete che sia da privilegiare un allungamento a 10 anni del periodo di riferimento, tenendo ferma la percentuale al 36 per cento, oppure un aumento della percentuale.

Se una risposta fosse uguale all'altra, avremmo forse un indirizzo che potrebbe essere accettato sia dagli imprenditori sia dai cittadini.

CADDEO (*DS-U*). Vorrei semplicemente chiedere come i rappresentanti dell'ANCE valutano il volume dei residui passivi, cioè delle somme stanziare e non spese e se siano in grado di esprimere un giudizio sulle cause del loro accumulo.

DE ALBERTIS. Nel merito dei numeri entrerà il dottor Gennari. Quanto alle valutazioni, ritengo si debba porre l'accento, come del resto è stato fatto anche nella relazione dell'Autorità di vigilanza, ai tempi lunghissimi e alle procedure laboriose. Pertanto, nonostante siano intervenute alcune modificazioni, c'è ancora molto da fare.

Noi riteniamo che sul versante della legislazione dei lavori pubblici ci sia ancora un forte processo da compiere. Non siamo ancora riusciti a sapere – è una valutazione che è in corso – se e quanto abbia avuto effetto una comprensione culturale di questi aspetti da parte delle amministrazioni locali, dal momento che sono queste soprattutto che hanno accelerato il processo di spesa, e quali effetti abbia prodotto il decreto tagliaspese del ministro Tremonti; è comunque indiscutibile che la riduzione ad un anno del periodo in cui questi fondi possono rimanere un effetto l'ha avuto. Al riguardo stiamo conducendo un'analisi che è alquanto difficile.

Con riferimento alla domanda sugli effetti della permanenza dell'IVA al 20 per cento, dico che in questo caso la scelta sarebbe obbligata.

GENNARI. Con riferimento all'IVA, dal punto di vista della convenienza di chi effettua l'operazione di manutenzione è indifferente se l'IVA è al 10 e la deduzione al 36 per cento o se l'IVA è al 20 e la deduzione è al 41 per cento.

Come diceva il presidente De Albertis, c'è una proposta di modifica della direttiva europea che rende strutturale la possibilità per gli Stati di ridurre al 10 per cento l'IVA sulle opere di manutenzione. Noi auspichiamo che il Governo si adoperi in sede comunitaria per l'approvazione di tale modifica.

Effettivamente, qualora l'IVA dovesse tornare al 20 per cento e si mantenesse la deduzione al 36 per cento, la convenienza dell'operazione di agevolazione si ridurrebbe fortemente, con il rischio di un ritorno ad un meccanismo di lavoro sommerso, con conseguenti minori entrate per lo Stato.

Tenete conto che noi da anni continuiamo ad effettuare stime (che abbiamo pubblicato e anche portato in sede parlamentare) dalle quali emerge che la deduzione del 36 per cento, oltre ad avere l'effetto di stimolo di nuove iniziative sul mercato, comporta anche una convenienza per lo Stato, perché vi è un'importante emersione soprattutto con riferimento ai piccoli e medi interventi di manutenzione per i quali la fatturazione è molto limitata.

L'originale idea che l'ANCE aveva proposto si basava su un conflitto di interesse tra la famiglia committente e l'impresa; è quindi la convenienza a chiedere all'impresa di fatturare che fa emergere il lavoro.

Con riferimento ai residui passivi, essi sono diminuiti, per la prima volta da qualche anno, del 2,7 per cento nel 2003 (non abbiamo ancora i dati del 2004) e quindi, come ha detto il presidente, stiamo valutando quale effetto abbia avuto il decreto «taglia-spese» (decreto-legge n. 194 del 2002, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 246 del 2002).

Nel documento da noi presentato troverete tutti i dati. Comunque, sull'ammontare della massa spendibile (competenza più residui passivi), circa il 60 per cento è costituito da residui passivi, mentre il 40 per cento è competenza. Se teniamo conto che le competenze per il 2003 ammontano a circa 23.000 milioni di euro, il dato è facilmente calcolabile.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ANCE per la loro partecipazione.

Audizione dei rappresentanti di Associazioni ambientaliste

PRESIDENTE. Segue adesso l'audizione dei rappresentanti delle Associazioni ambientaliste, in particolare del WWF Italia, Ambiente e/è vita, Movimento Azzurro e Legambiente, che ringrazio per aver accolto il nostro invito. Lascio subito la parola ai nostri ospiti.

Interverrà il dottor Gaetano Benedetto, vice direttore aggiunto del WWF.

BENEDETTO. Signor Presidente, la ringrazio dell'opportunità di esprimere il nostro pensiero dinanzi alle Commissioni bilancio di Camera e Senato.

Le associazioni ambientaliste non hanno avuto molto tempo per studiare una manovra così complessa, come d'altra parte immagino sia accaduto anche per i parlamentari, dato il testo ostico e davvero complicato. Pertanto, con riferimento al decreto-legge n. 269 del 2003, le osservazioni che presentiamo, per quanto riguarda il WWF, congiuntamente con Italia Nostra e Legambiente per la parte generale del provvedimento e congiuntamente con il FAI, Greenpeace, il Comitato per la bellezza, l'Istituto nazionale di urbanistica, Verdi ambiente e società, l'Associazione Bianchi Bandinelli, la LAV, la LIPU e la LAC per quanto riguarda specificatamente l'articolo 32 (relativo al condono edilizio), vanno considerate come prime riflessioni alle quali altre seguiranno.

Mi rimetto alla lettura del documento che abbiamo consegnato agli uffici per le considerazioni generali, alcuni elementi di cautela e di perplessità che esprimiamo in particolare sull'articolo 5 del decreto-legge n. 269 (relativo alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni), sull'articolo 6 (per quanto riguarda la trasformazione della SACE in società per azioni) e sull'articolo 14 (sui servizi pubblici locali), che contiene un'anticipazione di quanto già contenuto all'interno

della legge delega in campo ambientale, oggi all'attenzione della Camera dei deputati.

Concentrerò pertanto il mio intervento sull'articolo 32 del decreto-legge, facendo anche qualche riferimento all'articolo 27, concernente la possibilità di dismissione di parti del patrimonio immobiliare dello Stato aventi interesse storico.

Quella delle associazioni ambientaliste relativamente al condono edilizio è una posizione ideologica nel senso migliore del termine; siamo contrari alla cultura che sta dietro al condono e in particolare al condono edilizio. Credo che le esperienze del passato e anche le pronunce della Corte costituzionale in materia avrebbero dovuto far soprassedere rispetto ad una simile ipotesi. Invece ci troviamo di fronte a un testo che, al di là delle dichiarazioni e delle aspettative che lasciavano presumere un condono «leggero» per i cosiddetti piccoli abusi, reca in realtà la previsione di un condono «pesante» e molto negativo, perché intacca una serie di principi quali, ad esempio, quello del demanio.

Innanzitutto, lo Stato si accinge a discutere e ad approvare un condono senza avere una valutazione completa dei condoni precedenti. Ci sono domande elementari alle quali nessuno oggi sa rispondere: nessuno sa con esattezza quanti sono stati i condoni concessi, relativamente a quanti immobili suddivisi per tipologie; nessuno sa dire con esattezza quante e quali siano state le entrate derivanti dal condono rispetto alle spese effettuate per le opere di urbanizzazione; nessuno sa dire quante siano le ordinanze di abbattimento delle pubbliche amministrazioni che non sono state eseguite, e tanto meno quante siano le sentenze passate in giudicato che non sono state eseguite.

A fronte di questa situazione si apre un'ipotesi di nuovo condono e la si apre non risolvendo tutte quelle problematiche che hanno permesso di aggirare le norme precedenti. Sappiamo perfettamente che, anche in precedenza, il condono era stato definito relativamente ad abusi moderati o comunque legati a criteri di necessità; ciononostante, i meccanismi amministrativi hanno consentito di sanare interi immobili, interi capannoni, abusi assolutamente rilevanti. Vedremo fra poco perché e come.

L'altro aspetto davvero grave dell'attuale condono, a differenza di quelli precedenti, è il termine per l'ultimazione dei manufatti ammissibili a tale misura, vale a dire il mese di marzo di quest'anno. Di fatto, data la scarsità dei controlli della pubblica amministrazione e dei Comuni, possono essere condonati non gli abusi costruiti ieri, ma quelli che verranno costruiti domani. Se non c'è il soggetto pubblico che interviene in flagranza, sarà veramente un gioco elementare dimostrare che l'abuso realizzato domani è stato invece realizzato entro il marzo di quest'anno, cioè solo cinque mesi fa.

Il primo condono, quello del Governo Craxi del 1985, inseriva la logica di condono in un punto zero legato alle responsabilità delle pubbliche amministrazioni e all'introduzione di norme molto rigide anche sotto il profilo penale, con procedure di controllo; in questo senso il condono aveva il senso di chiudere con il passato. Il secondo condono, quello

del 1994, introdotto con la legge finanziaria per il 1995, che sanava gli abusi fino al 31 dicembre 1993, introduceva un concetto di cassa. Il condono attuale, invece, a differenza degli altri due, non solo conferma il processo di cassa che era già stato avviato con il condono precedente (e quindi viene meno a quell'eccezionalità che la Corte costituzionale aveva indicato per giustificare il condono del 1994), ma addirittura lo estende, intervenendo non soltanto attraverso il meccanismo del condono, ma anche attraverso quello delle concessioni sulle aree demaniali e delle concessioni in sanatoria all'interno delle aree vincolate.

Nello specifico, quindi, gli ambientalisti chiedono che l'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 venga abrogato dal comma 14 sino alla fine.

Prima di arrivare ad alcune valutazioni puntuali, occorre fare un'ulteriore osservazione generale a proposito della sottovalutazione costante del profilo giuridico dell'abuso. Si tratta l'abuso facendo semplicemente ed esclusivamente attenzione all'illecito amministrativo, dimenticando che nel nostro ordinamento l'abuso edilizio è anche un illecito penale, è un reato, tant'è che nella norma in discussione è esplicitamente detto che il condono estingue anche il reato. Ma se così è - ed è una domanda che pongo al Parlamento - forse bisogna parlare di amnistia, e quindi le procedure di approvazione dovrebbero essere diverse. Questo aspetto, sotto un profilo meramente etico e morale, solleva un altro tipo di riflessione, perché non si vede la ragione di un'amnistia a pagamento, qual è quella di fronte cui ci troviamo.

Si è parlato di condonabilità di piccoli abusi e di esclusione delle aree vincolate dai processi di sanatoria.

Per quanto riguarda la condonabilità dei piccoli abusi, va osservato che la procedura di controllo delle pratiche di condono da parte delle pubbliche amministrazioni non può avvenire, per una limitazione oggettiva della struttura degli uffici pubblici, attraverso una serie di riscontri sul luogo dell'abuso realizzato. Pertanto la pubblica amministrazione riscontra la pratica soltanto sotto un profilo meramente formale, cioè riscontra i dati di presentazione, quanto viene dichiarato, l'avvenuto pagamento degli oneri concessori. Ma, per un evidente meccanismo di gestione degli uffici, la pubblica amministrazione non manda un vigile urbano o un geometra comunale a riscontrare l'abuso. Il problema del piccolo abuso, quindi, è quasi irrilevante di fronte al fatto che, alla luce dell'esperienza dei condoni precedenti, le dichiarazioni hanno riguardato ogni genere di abuso. Abbiamo però una condonabilità di abusi ancora considerati per unità abitativa, con un limite fissato a 750 metri cubi (250 metri quadrati circa). Di fronte a questa dimensione, è difficile parlare di piccolo abuso. Oltre tutto, essendo considerata la sanabilità dell'abuso per unità abitativa, c'è la possibilità di sanare interi fabbricati, intere palazzine. Rimane il paradosso, già rilevato peraltro in passato, che se in un fabbricato di dieci appartamenti viene avanzata la richiesta di condono solo per otto appartamenti, è difficile pensare che quel fabbricato possa essere abbattuto in nome dei due abusi non sanati.

Sta di fatto che questa situazione rende possibile ancora una volta la condonabilità non di piccoli abusi (estensione di immobili, apertura di finestre, creazione di verande, realizzazione di annessi agricoli, garage e così via), ma di abusi importanti. D'altra parte, senza limiti precisi, la sanabilità del 30 per cento dei volumi rispetto al cosiddetto fabbricato originario rende possibile ancora una volta sanare cubature significative, soprattutto quando si parla di cubature artigianali o industriali, visto che i capannoni hanno dimensioni piuttosto grandi.

Dobbiamo ricordare l'esperienza del passato, di cui si sarebbe dovuto fare tesoro per evitare il perdurare di alcune pratiche. In passato, infatti, ci sono state delle pratiche «ad incastro», tali per cui i piccoli abusi erano frazionati per pertinenze coerenti e quindi si è consentito di sanare complessi davvero grandi; il complesso sportivo che viene frazionato nella sua condonabilità per bar, piscina, spogliatoio, palestra e così via è un esempio tipico. Inoltre vi è stata anche la presentazione di numerose domande senza che l'abuso fosse stato commesso: questa è un'altra dimostrazione che il controllo era solo formale. In passato si sono riscontrate anche domande – alcune esemplificazioni sono state pubblicate dalla stampa nazionale – con la documentazione allegata falsificata con sistemi fotografici. Nel decreto-legge non si trova traccia di misure per evitare questo tipo di pratiche.

Sulle cosiddette aree vincolate c'è un esplicito riferimento agli articoli 32 e 33 della legge n. 47 del 1985. Il decreto-legge n. 269 contiene un paradosso che solleva indignazione: le aree vincolate non appartenenti a soggetto pubblico sono più tutelate delle aree vincolate di proprietà pubblica. Le aree vincolate private non possono di fatto usufruire della possibilità di condono, mentre si rendono possibili richieste di interventi per quelle pubbliche, attraverso il combinato disposto delle norme relative al demanio, al patrimonio disponibile e alla concessione in sanatoria, che viene distinta dal condono. Mi spiego meglio: l'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, al comma 27, lettera *d*), esplicitamente sostiene che nelle aree vincolate non possono essere concessi condoni, e arriva a sostenere, al successivo comma 43, che per le opere fatte in difformità dall'autorizzazione, ma secondo le previsioni urbanistiche, è possibile richiedere la concessione in sanatoria, anticipando ancora una volta una disposizione contenuta all'interno del disegno di legge delega in campo ambientale. Si infrange così il principio per cui le concessioni in sanatoria non vengono rilasciate per aree vincolate, anche se qui c'è una commistione tra condono e concessioni in sanatoria.

Tuttavia, nel comma 14 dell'articolo 32, relativo alle proprietà pubbliche (cioè dello Stato, delle Regioni e degli enti locali), sono distinte in maniera molto chiara le proprietà disponibili e quelle indisponibili del demanio. Si afferma specificatamente che, per quanto riguarda le aree della proprietà disponibile, la concessione del condono è subordinata all'alienazione dell'area e, per quanto riguarda le aree demaniali, alla corresponsione di un canone oneroso, dietro parere dell'Agenzia del demanio. Il comma 17 specifica però il caso in cui queste aree sono vincolate, il che

significa che queste procedure possono essere richieste, perché se fossero escluse *tout court*, come nel successivo comma 43, non si sarebbe prevista tale eventualità. Si dice al comma 17 che, per quanto riguarda le aree vincolate, la possibilità della cessione dei suoli relativi al patrimonio disponibile o del mantenimento tramite concessione onerosa dell'immobile sul suolo (per quanto concerne le aree demaniali) è subordinata al parere dell'ente preposto alla tutela del vincolo. Comprendo il fatto che sotto un profilo strettamente giuridico la distinzione tra concessione e condono è significativa, ma da un punto di vista reale non cambia niente il fatto che un abuso sul demanio sia stato commesso con una concessione ventennale. In primo luogo, perché l'impatto ambientale, di qualunque natura esso sia, è esattamente quello di un condono; in secondo luogo, perché non mi risulta che in Italia lo Stato abbia ritirato la concessione sul demanio e abbia disposto l'abbattimento di un immobile. Questa situazione presta il fianco alla presentazione di una miriade di domande, anche nelle aree vincolate per motivi paesaggistici o naturalistici, e gli enti preposti alla tutela dei vincoli saranno coinvolti per esprimere su di esse un parere.

Il silenzio-rifiuto, esplicitamente previsto per le aree vincolate, ha un termine di decadenza risibile. Si prevede infatti che in 18 mesi gli enti preposti al vincolo debbano esprimere parere, che può essere impugnato dinanzi al giudice amministrativo, con tutte le conseguenze giurisprudenziali del caso. L'ente preposto deve specificare puntualmente come un singolo abuso intacca o pregiudica il bene soggetto a tutela. Da un punto di vista amministrativo non se ne viene fuori. Ma quello che preoccupa maggiormente è il fatto che si è intaccato il principio della tutela del demanio. Si sta conferendo un diritto ad un soggetto che non lo ha, mentre lo Stato rinuncia ad un proprio diritto-dovere. Oggi l'abusivo del demanio non ha alcun diritto, perché tutto ciò che si trova sul demanio, compresi gli abusi, è di proprietà dello Stato. Lo Stato, che poteva abbattere immobili abusivi senza chiedere niente a nessuno, ora concede di fatto la facoltà, ad un soggetto che ha violato la legge, di chiedere il riconoscimento della legittimità dell'abuso attraverso il meccanismo della concessione: riconosce un diritto a chi oggi non ce l'ha e rinuncia a una facoltà propria. Lo Stato rinuncia di fatto alla tutela di un interesse collettivo, legato al mantenimento del demanio come bene comune per un motivo paesaggistico, ambientale o di qualunque altra natura. Questo principio viene violato al di là di ogni discorso di valorizzazione, promozione e migliore gestione dei beni dello Stato.

Il decreto-legge introduce poi una novità procedurale: il meccanismo del silenzio-assenso sulle pratiche. Infatti, dopo 24 mesi dall'espletamento delle pratiche, in assenza di risposta da parte della pubblica amministrazione, scatta il silenzio-assenso. Ancora una volta si nega l'evidenza del passato: ad oggi abbiamo migliaia di pratiche ancora aperte presso le pubbliche amministrazioni. Stabilendo un termine così breve per la risposta degli enti preposti alla tutela del vincolo o per le risposte della pubblica amministrazione si scivola nell'automatismo della sanatoria. È davvero difficile esprimere pareri differenti rispetto alle pratiche presentate. Il

caso eclatante è quello di Roma, che sintetizza il ragionamento sin qui svolto: a Roma sono più di 80.000 le pratiche ancora giacenti sulle oltre 500.000 presentate fra il condono del 1985 e quello del 1994, con una spesa per gli oneri di urbanizzazione pari a 2.992 milioni di euro a fronte di un incasso di 477 milioni di euro. Questi sono i dati di Roma, che sono certo dilatati rispetto ad altre parti d'Italia ma che indicano una tendenza.

Gli argomenti a sostegno della contrarietà alla proposta del condono sono molti e sostanziali. Esprimo rammarico per il fatto che il Senato non abbia voluto considerare, se non in chiave meramente politica, gli aspetti di costituzionalità che noi riteniamo rilevanti.

Alcune battute sull'articolo 27 del decreto-legge n. 269, relativo alla verifica dell'interesse culturale del patrimonio immobiliare pubblico. Gli ambientalisti non hanno mai espresso un giudizio di contrarietà aprioristico sulla possibilità che, una volta stabilito il non interesse della pubblica amministrazione al mantenimento di un bene, questo sia alienato; il problema riguarda le procedure secondo cui ciò avviene. Il codice civile prevede la facoltà di sdemanializzare i beni e le procedure per cui un bene che non sia di interesse dello Stato possa essere avviato a cessione o alienazione. Il Ministro competente proprio in questi giorni ha consegnato alle Camere, per i pareri di rito, il testo del nuovo codice dei beni culturali, che riforma il decreto legislativo n. 490 del 1999, recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. Come si rapporta l'articolo 27, con le procedure ivi previste, al nuovo codice e a quanto già approvato rispetto alla Patrimonio S.p.A.? Non si può dire che le sovrintendenze esprimono un parere sulla base di un'indicazione del Ministro, attraverso un apposito atto, perché questa misura è già vigente. Bisogna allora indicare in che cosa consiste la difformità tra la normativa vigente e la sua riforma. Quali sono gli aspetti oggi negativi o non funzionali, ad avviso del Ministro, e attraverso quali nuovi criteri devono esprimersi le sovrintendenze? Un articolo di questa natura, contenuto in un decreto-legge, mentre le Camere esprimono il loro parere sul nuovo codice dei beni culturali e dopo che il Parlamento ha approvato la legge sulla Patrimonio S.p.a, è inopportuno e contraddittorio.

PRESIDENTE. Per Ambiente e/è vita, interverrà il coordinatore della segreteria nazionale dottor Anacleto Busà.

BUSÀ. Signor Presidente, anche l'associazione Ambiente e/è vita ha avuto poco tempo per leggere il testo del decreto-legge n. 269 del 2003, avendolo ricevuto qualche giorno fa. Ci limiteremo a parlare di alcuni articoli, tra cui quello sul condono.

Vorrei però iniziare il mio intervento con una osservazione di fondo: va ascritta al merito di chi ha proposto il decreto-legge la positiva iniziativa sulla ricerca scientifica e sul cosiddetto «ritorno dei cervelli» in Italia, di cui all'articolo 3 del decreto. Gli incentivi fiscali per investimenti nella ricerca e per il rientro in Italia di ricercatori residenti e operanti all'estero rappresentano anche per il settore ambientale un'azione altamente posi-

tiva, in quanto possono riportare nel nostro Paese professionalità indispensabili allo sviluppo di tecnologie ed azioni per le quali attualmente l'Italia risulta molto dipendente dall'estero. A tale proposito vorrei fare un piccolo inciso. Mi interessa da tempo al problema della bonifica dei siti contaminati, e come professionista debbo rilevare un grossissimo *deficit* di tecnologia in Italia; se devo essere sincero, le uniche tecnologie che attualmente vengono applicate compiutamente sul territorio si riferiscono ad esperienze statunitensi derivanti dai programmi di finanziamento *Site program* e *SARA fund* e da esperienze olandesi e tedesche. Quel poco che si fa nel nostro Paese in tema di bonifiche è mutuato da tecnologie straniere; si tratta addirittura di società che hanno sede in Italia. Non abbiamo ancora sviluppato un nostro *know-how*, eccettuata una piccola esperienza fatta dall'ENICHEM. Ciò è gravissimo e deriva dal fatto che la ricerca in Italia nel settore ambientale, purtroppo, non è mai stata incentivata. Questa manovra finanziaria, secondo noi, potrebbe essere l'occasione per farlo.

È evidente che il discorso degli incentivi fiscali non risulta utile solo per migliorare l'immagine tecnologica, ma può dare anche un contributo alla nostra bilancia dei pagamenti, in quanto, come dicevo prima, può ridurre la dipendenza da tecnologie e brevetti sviluppati all'estero, addirittura da ricercatori italiani. Chi conosce Thomas Voltaggio, una delle menti eccellenti dell'*Environmental protection agency* (EPA) americana, sa benissimo che egli è stato per poco tempo presso il Ministero dell'ambiente nei passati Governi per sviluppare un programma che si riferiva alle bonifiche; poi sono finiti i fondi e il programma si è chiuso da solo senza portare a risultati consistenti. Voltaggio è stato l'autore negli Stati Uniti di un processo che ha portato a sviluppare circa 150 brevetti nel campo delle bonifiche. Non è cosa da poco.

L'unico punto che ci lascia alquanto perplessi relativamente al rientro in Italia dei ricercatori residenti all'estero e degli incentivi fiscali riguarda la durata di questi ultimi che, a quanto si legge nel testo, è limitata a soli tre periodi d'imposta, ciò che riteniamo insufficiente per convincere i ricercatori a rientrare. Dovrebbero essere incentivi di più lunga durata: chi è che fa una scommessa simile per un anno, un anno e mezzo? Penso siano pochissimi. La norma andrebbe in questo senso corretta. A nostro avviso, pertanto, queste facilitazioni dovrebbero essere estese ad un periodo più lungo, magari con un andamento decrescente nel tempo.

Ci fa piacere leggere poi della creazione di un Istituto italiano di tecnologia, una sorta di Massachusetts Institute Technology (MIT) statunitense. In tale istituto, secondo l'articolo 4 del decreto-legge, dovrebbero confluire tutte le esperienze positive dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA), del Consiglio nazionale per le ricerche (CNR), dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) e di tanti altri enti che hanno operato in maniera distinta, a volte disgiunta, sovrapponendosi in alcuni programmi di ricerca, quasi in ordine sparso. Questa iniziativa potrebbe essere quindi positiva per accorpare tutti gli organismi di ricerca, almeno per quanto riguarda

i migliori cervelli, evitando però di fare il solito carrozzone statale. Ovviamente occorrerà che l'Istituto italiano di tecnologia sia dotato di personale qualificato e soprattutto che i finanziamenti siano adeguati alle sue esigenze. In altre parole, lo ribadisco ancora una volta, occorre evitare che si crei un altro «carrozzone» di Stato.

Per quanto riguarda l'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, ne ha parlato il collega Benedetto prima, la nostra associazione, per la verità, è stata un po' critica sulla stampa e in alcune Regioni. Riteniamo senz'altro necessario che lo Stato debba far cassa in un momento in cui, anche a seguito della congiuntura internazionale, bisogna recuperare risorse, però questa azione ci sembra eccessiva per come viene posta in essere.

Vorrei ora fare qualche breve considerazione leggendo la relazione che ho preparato e poi una riflessione personale, che comunque è condivisa da buona parte dell'associazione.

In linea di principio un condono edilizio, giustificabilissimo per fare cassa in situazioni di crisi di bilancio, se non viene correttamente gestito, rischia di impattare sull'ambiente in modo drammatico (il collega parlava prima delle aree demaniali) e portare successivamente a danni non sempre rimediabili e comunque con costi ambientali ben superiori ai ricavi che esso consente. Esso si giustifica solo se rappresenta una soluzione definitiva per mettere fine a un'era di abusi e al conseguente contenzioso, ma deve essere seguito da azioni rigorose per evitare il ripetersi degli abusi in futuro.

Qui vorrei brevemente soffermarmi sui controlli. Chi come me e come altri colleghi opera nel settore ambientale, sa benissimo che in Italia la carenza dei controlli è ormai al limite, direi quasi che non esiste più un controllo ambientale, perché questo è frammentato nelle innumerevoli competenze dei vari enti (Corpo forestale dello Stato, ARPA o ANPA varie), ma alla fine non c'è un coordinamento. Personalmente opero nel settore dei rifiuti e delle bonifiche, e vi posso garantire che in molte Regioni questo controllo è inesistente e ciò ha per conseguenza il degrado ambientale. Possiamo fare l'esempio delle discariche abusive: penso sia noto a tutti che la mancanza di controlli porta a quei fenomeni che tutti conosciamo.

Riprendendo il discorso sul condono edilizio, purtroppo non vi sono state azioni rigorose tese ad evitare il ripetersi degli abusi nel passato e il condono edilizio, come tutti gli altri tipi di condono, viene ancora oggi considerato un sistema per costruire abusivamente a favore dei furbi e a beffa dei cittadini onesti. Questo è bene che si sappia: il cittadino onesto si sente ogni volta mortificato da questi interventi dello Stato, in campo fiscale ma soprattutto in campo ambientale.

Come ambientalista, non posso che essere d'accordo: Ambiente e/è vita ha sempre dichiarato che l'abusivismo può essere definitivamente sconfitto applicando alcune regole chiare e semplici. Se chi commette l'abuso venisse penalizzato con una multa pari al costo dell'abuso effettuato o se, in caso di rifiuto o mancato pagamento, l'alternativa fosse il sequestro del manufatto o dell'area oggetto dell'abuso (che potrebbe venir adi-

bita a pubblica utilità), verrebbe automaticamente a mancare qualunque convenienza a commettere questo reato. Queste azioni richiedono comunque una continua sorveglianza da parte delle amministrazioni locali, che in parecchie occasioni sono state cieche, se non conniventi, con chi commetteva gli abusi. Ovviamente, ma questo sembra essere l'orientamento della legge, dovrebbero essere esclusi tassativamente dal condono edilizio tutti gli abusi che impattano su aree di grande interesse archeologico e ambientale, perché in questo caso non solo l'abbattimento ma anche il recupero ambientale diventano l'unica soluzione obbligata.

Vorrei fare un altro inciso, svolgendo una riflessione che, come ho anticipato, è condivisa da buona parte della nostra associazione; vorrei invitare anche la Commissione a fare una riflessione attenta sul punto. Nel sistema globale, che ha un *input* di cassa (entreranno non so quante migliaia di miliardi di vecchie lire, non ho un'idea precisa), bisognerebbe valutare anche l'*output*, cioè quello che sarà a carico dei Comuni per le opere di urbanizzazione (viabilità, rete fognaria, illuminazione e quant'altro). Il collega Benedetto ha fatto un esempio che è sotto gli occhi di tutti e che condivido appieno, quello del Comune di Roma. Siamo certi che il calcolo degli oneri di urbanizzazione sia stato fatto oculatamente? Questa è un interrogativo che rivolgo alla Commissione perché su questo punto siamo veramente molto critici.

Da ultimo, vorrei spendere qualche parola sull'articolo 48, relativo alla spesa farmaceutica. Tutti sappiamo che la spesa per medicinali mutabili – ma il concetto vale anche per gli altri medicinali – rappresenta una grossa componente dei costi sanitari regionali e quindi nazionali. Non comprendiamo come in Italia si insista a mettere in commercio confezioni di medicinali per malattie non croniche, contenenti quantitativi di medicinale – pillole, fiale o altro – superiori a quelle richieste e prescritte dai medici di famiglia. Ciò comporta due gravi conseguenze: un maggiore costo per la finanza pubblica e un inutile e pericoloso accumulo di medicinali presso le famiglie. Ciò rappresenta, oltre che uno sperpero di denaro pubblico, anche un grave rischio ambientale, perché spesso le famiglie smaltiscono questi medicinali con i rifiuti domestici, con le conseguenze sull'ambiente che si possono immaginare. Ci rendiamo conto che una maggiore razionalità delle confezioni in funzione delle reali esigenze di consumo non possa essere ben vista dalle case farmaceutiche, ma riteniamo che interessi di parte non debbano penalizzare l'ambiente e quindi noi tutti. Ovviamente un'azione per correggere questa situazione dovrebbe essere intrapresa dal Ministero della sanità, rifacendosi anche ai modelli già applicati all'estero.

Vorrei fare un esempio, che è piuttosto calzante su questo argomento, perché ne sono testimone diretto. Se andate a vedere i piani regionali di smaltimento dei rifiuti, troverete soltanto nel 20-30 per cento dei casi situazioni in cui i Comuni sono obbligati dal piano regionale a ritirare presso farmacie o altri punti di recupero farmaci e pile scadute. È stato recentemente approvato dall'assessorato il piano regionale rifiuti dell'Abruzzo. Si è deciso di imporre per legge a tutti i Comuni il ritiro obbliga-

torio dei farmaci e delle pile scaduti presso le farmacie e gli specifici punti di raccolta. Si tratta di un'iniziativa importantissima perché se andate a vedere nelle discariche, ma anche nella frazione secca della raccolta differenziata, troverete moltissimi medicinali scaduti. Ciò rappresenta un costo elevatissimo: innanzi tutto, perché la frazione secca se contiene medicinali non può essere recuperata per la trasformazione in combustibile derivato da rifiuto (CDR), giacché creerebbe grossi problemi nel composto rispetto alla norma; in secondo luogo, qualora venga smaltita, lecitamente o illecitamente, determinerebbe gravi difficoltà perché attualmente, purtroppo, l'unico e più accreditato sistema di smaltimento è la discarica. Questo sistema nel tempo tenderà a venir meno, ma comunque rappresenta ancora una buona parte delle modalità di smaltimento dei rifiuti in Italia.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Dante Fasciolo, segretario generale di Movimento Azzurro.

FASCIOLO. Signor Presidente, anche l'associazione Movimento Azzurro non ha avuto modo di studiare a fondo i testi in esame, particolarmente complessi; ci riserviamo di fornire comunque un'opinione più articolata nei prossimi giorni. Tuttavia abbiamo ritenuto opportuno svolgere alcune riflessioni nell'ambito della presente audizione su temi che ci stanno particolarmente a cuore e che ineriscono il problema del condono edilizio.

Il Movimento Azzurro ribadisce la propria posizione espressa in passato: ripristino della legalità in senso assoluto attraverso l'abbattimento delle realizzazioni irregolari, abusive o illegali, che arrecano danni al territorio; sanzioni penali ed amministrative finalizzate al risanamento ambientale; maggiore vigilanza per più rapidi accertamenti degli abusi; rafforzamento dei vincoli in aree particolari (parchi, oasi, siti archeologici, storici e di interesse artistico o naturalistico).

È tuttavia possibile tollerare le cosiddette piccole illegalità, cui la proposta sul condono edilizio del Governo sembra orientarsi, ad un patto preciso: ripristino della legalità restituita alle Regioni espropriate delle loro competenze dalla suddetta proposta di condono, anche per evitare accertamenti di costituzionalità e ricorsi, come già sembra addensarsi all'orizzonte politico-giudiziario-amministrativo; saldare la sanatoria con i piani di risanamento regionali; stabilire tempi e modalità dell'esecuzione dei condoni e del risanamento urbanistico-paesaggistico-ambientale; surroga dello Stato in caso di inadempienza da parte delle Regioni.

Il Movimento Azzurro, dunque, fermo sull'enunciato di principio, recepisce le esigenze del Governo arrendevolmente incline al gioco del palottoliere, ma non può esimersi dal richiamare il legislatore almeno su due argomenti molto banali, ma di facile comprensione per la tipologia dei rischi a cui vengono sottoposte fondamentali situazioni di stretto interesse ambientale per effetto di un condono edilizio. Si fa riferimento al decreto del Presidente della Repubblica del 24 maggio 1988, n. 236; all'attuazione della direttiva CEE n. 80/778 del 1980, concernente la qualità delle acque

destinate al consumo umano, ai sensi dell'articolo 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183; all'ordinanza n. 2374 del 20 marzo 2003 (costruzioni in zona sismica).

Queste norme, e le relative varianti o miglioramenti regionali, riguardano due campi ben lontani fra di loro: contengono norme tecniche precise ed indirizzi attuativi operativi con lo scopo di prevenire i danni al territorio. Esse concernono il mantenimento della qualità delle acque e la salvaguardia delle costruzioni in zone sismiche (quasi tutta l'Italia, salvo la Sardegna).

Applicare le normative di condono, scontate le remore morali e di civiltà, implica consentire di sottoporre al rischio di inquinamento le falde acquifere di un gran numero di campi, pozzi e sorgenti adibiti all'alimentazione degli acquedotti pubblici. Infatti costruire abusivamente, proprio per la sua natura implicita, implica in primo luogo realizzare, al posto di servizi primari quali le fognature, pozzi neri o fosse settiche a dispersione nel suolo e sul suolo. Ciò comporta evidenti elevati rischi di inquinamento. La sterilizzazione della legge Merli per la tutela delle acque dall'inquinamento (legge n. 319 del 1976) - mi piace ricordare che l'onorevole Merli fu il fondatore del nostro movimento - forse doveva far pensare anticipatamente alla prospettiva di un prossimo condono edilizio. In secondo luogo, costruire abusivamente comporta realizzare fondazioni, ad esempio su pali (sistema di rapida esecuzione), mettendo in comunicazione falde profonde con falde superficiali inquinate; in terzo luogo, perforare pozzi per l'alimentazione idrica in maniera incontrollata e abusiva, effettuando prelievi d'acqua anche dove essi non sono ammessi o consentiti (è noto che, anche in caso di sanatorie, prima che arrivino i servizi dei Comuni e delle amministrazioni locali è necessario un po' di tempo), a danno di strutture efficienti e funzionali. Si deve ricordare che molto spesso l'inquinamento dei pozzi è irreversibile: basti pensare all'inquinamento da acqua di mare, attualmente molto diffuso in Italia per effetto di sconsiderati pompaggi d'acqua dolce in zone prossime al mare: pianura pontina, pianura romagnola, piana di Grosseto.

Da tutto ciò si deduce che le costruzioni abusive, sempre per la propria natura implicita, non rispetteranno mai le nuove norme emanate sulle costruzioni in zone sismiche: si invita quindi a realizzare costruzioni fuori norma, che gli enti preposti al controllo (genio civile o strutture analoghe) dovranno in ogni caso accettare, previo pagamento per effetto del condono, e convalidare.

Il cosiddetto patrimonio edilizio italiano, dichiarato in elevata percentuale «vecchio», verrà ulteriormente arricchito di edifici destinati a divenire fatiscenti, non conformi alla normativa emessa e voluta. Si consentirà in questo caso la costruzione e la successiva messa in commercio di edifici che nascono con un alto vizio d'origine.

Si tenga presente, poi, che alcuni eventi sismici avvenuti in Italia, se si fosse costruito in maniera corretta e conforme alle norme, non avrebbero mai generato i danni che sono stati registrati.

Mi fermo qui e cedo la parola all'ingegner Dorrucchi per due brevi considerazioni di carattere etico e tecnico.

DORRUCCI. Un aspetto che avverto drammatico è il massacro delle coste italiane che tutti questi condoni hanno favorito. La considerazione che mi sento di fare è la seguente: la vocazione, specialmente del Mezzogiorno, è quella del turismo, quindi il permettere le costruzioni abusive addirittura sui terreni demaniali costieri è una scelta che si ritorce negativamente sullo sviluppo e l'economia di questa parte d'Italia.

L'altra riflessione riguarda la tutela del patrimonio archeologico che in questo specifico caso non ha un interesse solo nazionale ma mondiale, e nello specifico mi riferisco alla Valle dei Templi di Agrigento, laddove le costruzioni abusive sono state favorite dai ripetuti condoni; mi chiedo come andrà a finire con il prossimo. Desidero fare un esempio che traggio dalla mia esperienza personale. Per motivi di lavoro ho vissuto per sette anni a Portici e già allora – erano gli anni 70 – ero molto preoccupato per come si andava sviluppando l'edilizia abusiva sulle pendici del Vesuvio, tanto che, avendo famiglia, uno dei motivi per cui decisi di lasciare quella zona fu proprio la paura di cosa sarebbe potuto succedere se si fosse verificata un'eruzione. Come è noto, infatti, il Vesuvio ha un tappo che può esplodere da un momento all'altro. Non ci sono addirittura neanche le strade di fuga; l'unica via per fuggire è il mare. Con questo non voglio drammatizzare la situazione, ma desidero semplicemente riportarvi un'esperienza personale.

Termino il mio intervento con la seguente riflessione, rifacendomi alla legge Merli del 1976. A quell'epoca dirigevo un'industria chimico-farmaceutica nella pianura pontina e, da buon cittadino che rispetta la legge, chiesi alla casa madre americana di costruire subito un impianto di trattamento degli scarichi, che fu realizzato con una spesa di 500 milioni di lire e la cui gestione comportava un costo di circa 2 miliardi l'anno. Quando venne approvata la depenalizzazione per gli scarichi industriali inquinanti, un mio amico americano mi fece notare che avremmo potuto sanare tutto con una spesa di soli 60 milioni di lire ed ironicamente mi chiese in quale Paese io vivessi. In sincerità, dopo aver compiuto tutti gli sforzi possibili per scaricare le acque non inquinanti della nostra industria in un corso d'acqua vitale almeno per una zona della pianura pontina, rimasi contrariato e senza parole.

PRESIDENTE. Per Legambiente parlerà il responsabile area legislativa Maurizio Picca.

PICCA. Signor Presidente, premesso che Legambiente ha condiviso e scritto insieme al WWF Italia il documento illustrato all'inizio dell'audizione dal collega Benedetto, mi soffermo solo su due questioni: la legalità e la differenza tra cittadini onesti e cittadini disonesti nella vicenda del condono.

Ieri su un quotidiano romano è stata riportata la notizia che Legambiente è il suggeritore del condono edilizio del ministro Tremonti, essendo stata la nostra associazione a fornire i dati sugli immobili realizzati in Italia dal 1994 al 2002. Probabilmente non è stata considerata la seconda parte della nostra relazione, secondo la quale dal 1994 al 2002 il totale del valore in nero degli immobili ammonta a 25.183.475.950 euro che, nel momento in cui vi sarà la sanatoria, diventeranno 50.366.951.900 euro, ossia il doppio. Per l'urbanizzazione i comuni registreranno un *deficit* di 4.714.788.000 euro. Se il ministro Tremonti ha considerato solo la prima parte dei nostri dati, sarebbe il caso che considerasse anche la seconda, allegata al nostro documento. Vorrei sottolineare che l'urbanizzazione verrà pagata da quei cittadini onesti che hanno comprato una casa, a differenza di tutti coloro che l'hanno invece costruita abusivamente.

Vorrei continuare con un esempio. Se nel 1984 avessi costruito abusivamente una casa, avrei potuto realizzare una stupenda terrazza nel 1995 grazie ad un altro condono; se poi nel 2002 avessi costruito la piscina, grazie al prossimo condono non solo verrebbe sanata l'intera area, ma mi verrebbe venduta anche l'area demaniale, alla faccia del rispetto della legalità.

Dalla lettura de «Il Sole-24 Ore» negli ultimi giorni, si può rilevare che si sta smontando pezzo per pezzo quanto è stato affermato sul condono, in quanto possono essere sanati anche i capannoni e può chiedere la sanatoria anche chi sta per avere una condanna penale, basta che presenti oggi la relativa domanda. È inutile, poi, tornare sul discorso di Gaetano Benedetto, che il termine per il condono non è il 31 marzo 2003, ma fra sei mesi.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti delle associazioni ambientaliste per il contributo che hanno fornito, anche in forma scritta, alle Commissioni.

Presidenza del presidente della 5ª Commissione permanente del Senato AZZOLLINI

Audizione del presidente del CNEL

PRESIDENTE. Do il benvenuto al dottor Pietro Larizza, presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), al quale cedo subito la parola.

LARIZZA. Signor Presidente, premetto subito che non è stata possibile una valutazione complessiva sulla manovra finanziaria essendo esplicite, sia all'esterno che all'interno del CNEL, divergenze non sanabili tra

le forze sociali in merito al giudizio da esprimere. Al contrario, è stato possibile giungere ad un giudizio unanime di tutte le forze sociali, professionali e del terzo settore del CNEL su due capitoli in particolare. Mi riferisco a quello relativo alla formazione, all'innovazione e alla ricerca e al capitolo sugli investimenti per il Mezzogiorno e per le infrastrutture. Tale giudizio è stato esplicitato in un documento assai ricco nei contenuti – mi si consenta l'espressione – ma estremamente breve, di sole tre pagine, che vi leggo velocemente.

Le forze sociali, professionali e del terzo settore che compongono l'Assemblea del CNEL, sulla manovra politica di bilancio proposta dal Governo hanno espresso pubblicamente e confermano i propri diversi convincimenti in relazione all'adeguatezza e alla efficacia della stessa manovra e agli obiettivi di sviluppo.

Su alcuni aspetti riguardanti gli investimenti e il finanziamento di infrastrutture, ricerca, innovazione e formazione, che passano contribuire alla ripresa della competitività, allo sviluppo ed al lavoro di qualità, si esprime invece un giudizio comune con le osservazioni e proposte di seguito riportate.

In relazione a ricerca, innovazione e formazione, il documento del CNEL sull'impostazione del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) aveva sottolineato come «nel medio periodo, (...) solo un processo di ricerca e di innovazione, continuo ed intenso, (fosse) in grado di assicurare una crescita, quantitativa e qualitativa, dell'occupazione ed un aumento della produttività e del reddito *pro capite*», come «la collocazione del nostro Paese in coda alle più recenti graduatorie compilate dalla Commissione europea, (denunciasse) uno sviluppo senza ricerca e innovazione e un ulteriore allontanamento dai grandi Paesi industrializzati, non solo per quanto attiene ai settori *high tech* ma anche ai settori tradizionali di specializzazione del sistema produttivo italiano», e come «le leggi finanziarie degli ultimi anni non (avessero) contribuito a recuperare il *gap* rispetto ai principali Paesi industriali». Per tali motivi si auspicavano una programmazione di spesa su base pluriennale, la concentrazione delle risorse verso qualificati obiettivi di frontiera e la loro erogazione attraverso procedure automatiche che prevedessero adeguate modalità di valutazione.

Rispetto a tali indicazioni, nell'insieme delle norme incluse nel decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003 e nella legge finanziaria 2004 non si denota ancora una sufficiente determinazione a indirizzare la politica economica e industriale verso il rafforzamento della nostra competitività tecnologica e scientifica. È perciò necessario concentrare le risorse, prioritariamente, al fine di assicurare il funzionamento degli strumenti di cui si è sperimentata l'operatività, a partire da quelli che forniscono supporto diretto a ricerca e sviluppo: il Fondo per le attività di ricerca (FAR) e il Fondo per l'innovazione tecnologica (FIT). Del resto le risorse rese disponibili per tali fondi dalla possibilità di cartolarizzare i futuri rientri dai finanziamenti agevolati erogati in passato, sono limitate a circa 400-500 milioni di euro per il solo 2004 per ciascuno dei due fondi sopra

citati. Risorse appena sufficienti a coprire una parte delle domande pendenti. Inoltre, la cartolarizzazione implica che non vi saranno ulteriori rientri nei prossimi anni. Il finanziamento dei due fondi dovrebbe essere garantita da apposite risorse in finanziaria per l'intera periodo 2004-2006.

Vengono introdotti nuovi strumenti nel sistema di agevolazioni alla ricerca e all'innovazione delle imprese in Italia. Tuttavia le risorse andrebbero qualificate e finalizzate interamente alla ricerca. In particolare viene introdotto anche nel nostro Paese uno strumento fiscale di incentivazione all'attività innovativa, attivo da anni nella maggior parte dei Paesi europei.

L'efficacia delle misure di sostegno alla ricerca dipenderà, tuttavia, dalla capacità di accompagnarle con il rafforzamento delle procedure e della cultura di valutazione e selezione nella ricerca pubblica, cui occorre assicurare maggiori risorse.

È evidente, infatti, che l'ostacolo principale a interventi come quelli sopra indicati sta nell'ammontare totale delle risorse dedicate allo sviluppo della ricerca e innovazione. Se, rispetto alle ultime finanziarie, si registra un aumento delle risorse destinate a questo fine, la dimensione necessaria per innescare circoli virtuosi a carattere duraturo appare ancora notevolmente superiore.

Anche nel settore dell'istruzione e della formazione, che hanno una valenza strategica per la competitività e lo sviluppo, occorre un impegno finanziario più significativo fin dal 2004.

Sarebbe utile non disperdere le risorse in interventi di incerta efficacia e dubbio successo, come nel caso dell'Istituto italiano di tecnologia, del quale non sono chiari i compiti e le modalità operative. Tra l'altro, tale istituto rischierebbe di sovrapporsi, oltre che al sistema universitario, in cui non mancano punte di eccellenza, anche ad altri organismi di ricerca già esistenti, quali CNR ed ENEA, oggetto di recentissime riforme.

Sugli investimenti per le infrastrutture e il Mezzogiorno, il disegno di legge finanziaria rispetta l'indicazione contenuta nel DPEF: le risorse a disposizione sono quelle che il Governo si era impegnato ad individuare. Tuttavia, le nuove risorse risultano in grandissima parte allocate oltre l'esercizio di competenza, per cui, anche se impegnabili dal 2004, i loro effetti sul sistema economico sono comunque ipotizzabili nel futuro.

Per il 2004, pertanto, le risorse disponibili sono in buona parte quelle già programmate nella precedente finanziaria. L'impegno del Governo dovrebbe essere soprattutto quello di utilizzare completamente le disponibilità previste per l'esercizio in corso, in particolare nel settore delle grandi infrastrutture.

Per integrare le risorse, la legge finanziaria sconta l'inizio di operatività delle società Patrimonio S.p.A. e Infrastrutture S.p.A. (circa la cui attività sarebbero necessari più puntuali informazioni), al fine di garantire fondi extra bilancio da finalizzare a nuovi investimenti. Allo stesso fine può risultare particolarmente utile la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in S.p.A. Il rinvio alla successiva regolamentazione attuativa non consente di esprimere giudizi più puntuali ed è opportuno che siano chiariti alcuni aspetti fondamentali: il ruolo che la Cassa depositi e prestiti

S.p.A. potrebbe svolgere nel mercato del credito; la potenziale sovrapposizione con Infrastrutture S.p.A.; la capacità di promuovere la concorrenza nei servizi pubblici locali.

A fronte di una situazione di maggiore restrizione finanziaria, oltre a massimizzare l'impiego delle risorse disponibili, l'altro impegno fondamentale da assumere dovrebbe essere quello di sviluppare una maggiore collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e di migliorare il funzionamento della «macchina», cioè rendere certe le procedure tecnico-amministrative, le possibilità di coinvolgimento del capitale privato, la base progettuale, anche in relazione agli effetti della recente sentenza della Corte costituzionale.

Alcune misure significative, in tal senso, sono già previste nella complessiva manovra proposta dal Governo (includendovi anche il decreto-legge n. 269 del 2003). Tra queste, si segnala quella di integrare le decisioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) sulle grandi infrastrutture della legge obiettivo, che presentano ritorni economici, con elementi di maggiore certezza circa l'efficacia degli investimenti, la pianificazione finanziaria e la stabilità dei profili tariffari. Questa nuova procedura decisionale potrebbe garantire maggiormente la fattibilità finanziaria dei progetti e rendere più certo e chiaro il quadro di riferimento per il coinvolgimento della finanza privata.

Restano, tuttavia, due problemi: da un lato rimane aperta la questione se il complesso della spesa pubblica nel Mezzogiorno sia sufficiente a colmare il divario rispetto al resto del Paese, visti l'allontanarsi dell'obiettivo dell'incremento della spesa ordinaria in conto capitale e il ridimensionarsi degli obiettivi di sviluppo nel corso di questi anni; dall'altro, come già evidenziato nella risoluzione parlamentare sul DPEF stesso, è fondamentale che tale stanziamento di competenza corrisponda al reale fabbisogno di cassa dei diversi strumenti che attingono risorse dai fondi unici, nonché alla loro rispettiva capacità di spesa. Ciò è vero soprattutto per le principali leggi di aiuto alle imprese, come la n. 488 del 1992, che non hanno avuto alcun rifinanziamento nell'attuale disegno di legge.

Il profilo temporale degli stanziamenti del fondo unico (solo 100 milioni per il 2004) e del fondo di rotazione per le politiche comunitarie andrebbe in ogni caso ridefinito anticipando risorse al primo anno.

La pianificazione finanziaria deve garantire al Mezzogiorno, in termini di competenza e di cassa, il 30 per cento di tutte le risorse ordinarie per spese in conto capitale, sostenute sia dalla pubblica amministrazione che dai soggetti attuatori dei progetti di infrastrutturazione del Paese. Ciò per sostenere, come già indicato dal DPEF 2004-06, una crescita del Mezzogiorno stabilmente al di sopra di quella media europea e un aumento del suo tasso di attività al 60 per cento per fine decennio.

Signor Presidente, ho concluso. Rimango a vostra disposizione per rispondere ad eventuali domande.

PRESIDENTE. Dottor Larizza, la ringraziamo per il documento, che, come è consuetudine delle nostre Commissioni, sarà messo a disposizione dei parlamentari.

Invito a rivolgere domande al nostro ospite nel caso vi siano questioni specifiche relative alla funzione del CNEL.

MARINO (*Misto-Com*). Presidente Larizza, poiché ha accennato a due capitoli della finanziaria che riguardano il Mezzogiorno, da uomo del Sud non posso non soffermarmi su di essi. In particolare, non posso tralasciare la questione delle infrastrutture, in quanto il *deficit* infrastrutturale nel Mezzogiorno è più grave rispetto alle altre aree del Paese.

Le chiedo se il CNEL ha compiuto un monitoraggio su quanto è accaduto, in particolare, in seguito all'intreccio di Infrastrutture S.P.A., Patrimonio S.p.A., Cassa depositi e prestiti e nuova missione di tale Cassa, anche alla luce di quanto contenuto nel decreto-legge.

Le chiedo poi se il CNEL ha compiuto uno studio specifico sui vari slittamenti da un anno all'altro di risorse destinate a quelle che oggi si chiamano aree sottoutilizzate per fare chiarezza sulla reale entità delle risorse per le aree depresse, e soprattutto per monitorare quanta parte di esse effettivamente viene stanziata dallo Stato italiano e quanta in percentuale viene invece dai Fondi strutturali.

LARIZZA. Per la verità, al CNEL, forse influenzati anche dalla mia vocazione personale e dalla mia esperienza di sindacalista, abbiamo dedicato molta attenzione ai problemi del Mezzogiorno, soprattutto in termini di analisi e spesso anche con la presentazione di proposte.

Abbiamo analizzato a lungo gli investimenti programmati, la gestione dei patti, l'esaurimento o, perlomeno, la cancellazione dei contratti, la questione infrastrutturale, che è fondamentale. Solo chi non conosce il Mezzogiorno può essere leggero su una materia che può condizionare un territorio in cui vive quasi il 38 per cento dei cittadini italiani. Anticipo inoltre che, chiedendo la collaborazione di tutte le istituzioni, è in corso di completamento – dovremmo poterla presentare entro l'anno – l'analisi di tutto il sistema del credito del Mezzogiorno, comprendendo anche il passaggio dei pacchetti azionari e quindi il passaggio di proprietà degli istituti di credito del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda la manovra, il CNEL tra le altre cose, come già indicato prima, ha affermato che «la pianificazione finanziaria deve garantire al Mezzogiorno, in termini di competenza e di cassa, il 30 per cento di tutte le risorse ordinarie per spese in conto capitale, sia della pubblica amministrazione che dei soggetti attuatori del progetto infrastrutturale del Paese. Ciò per sostenere, com'era stato indicato dal Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2006, una crescita del Mezzogiorno stabilmente al di sopra della media europea e un aumento del suo tasso di attività previsto per il 2010 al 60 per cento».

Abbiamo evidenziato inoltre che, mentre formalmente le cifre destinate alle infrastrutture mantengono la dimensione che era stata indicata

nel precedente Documento di programmazione economico-finanziaria, la loro dislocazione temporale è fatta in maniera tale per cui nel 2004 si potrà decidere per quelle spese purché non si spenda, in quanto la spesa effettiva connessa alle opere è tutta spostata nel tempo. Questo è un altro degli aspetti che abbiamo indicato, perché quando si parla di infrastrutture sappiamo bene che gli investimenti previsti a tal fine nel Mezzogiorno sono di grande rilievo; quindi, uno spostamento nel tempo della finanza (non dell'impegno) naturalmente non facilita quest'area del Paese.

PAGLIARINI (*LNP*). Approfitto della sua presenza, dottor Larizza, perché lei è un saggio.

Uno studio dell'ISTAT ha messo a confronto i dieci prodotti più esportati dall'Italia nel 1990 con la situazione dieci anni dopo: le esportazioni sono crollate del 27 per cento, quasi un terzo. Una cosa pazzesca! Per gli stessi prodotti, invece, la Cina ha triplicato le esportazioni. Vorrei pertanto sapere da lei come vede il problema della Cina.

LARIZZA. La ringrazio per avermi definito saggio.

Personalmente ho avuto sempre una teoria, perché, prima ancora di parlare della Cina come lo si fa oggi, naturalmente con una diversa ottica, vista la dimensione e l'occupazione dei mercati da parte di quel Paese, ci si riferiva ai Paesi specializzati nell'imitazione dei prodotti o con un costo della manodopera che non raggiungeva un decimo di quello italiano. Mi ricordo le discussioni, ad esempio, sull'India, sull'Egitto, su alcuni Paesi dell'Est (anche se qualcuno ora entrerà nell'Unione europea), su quello che esiste ancora in Romania. C'era sempre un punto di decisione fra un versante e l'altro, tant'è che allora feci la battuta, che per un periodo fu importante, che il nostro sistema imprenditoriale guardava per i profitti all'Europa e per i costi al Sud del Mediterraneo.

Non credo che riusciremo mai ad affermare i nostri prodotti nel mondo tentando chiusure sulle frontiere o cercando di contenere la liberalizzazione dei mercati, che pure ha grandissimi difetti. La scommessa dell'Europa – del resto, è quello che dicono tutti i giorni Paesi che su questo hanno investito molto, come la Germania, la Francia, la Finlandia o la Svezia – è sulla qualità del prodotto, ben oltre le nicchie nelle quali già manteniamo una posizione *leader*. Il fatto che oggi si insista molto sugli investimenti in ricerca, innovazione e tecnologia – e speriamo che i propositi si traducano in fatti – ne è la dimostrazione.

Vorrei ricordare un episodio che tutti hanno dimenticato, Nel famoso accordo del 1992 con il Governo Amato sulla politica dei redditi per la prima volta, su richiesta delle organizzazioni sindacali, fu introdotto il principio dell'incremento dei fondi per la ricerca e l'innovazione, considerati come un investimento e non come un costo. I nostri problemi di finanza pubblica hanno sempre relegato questo capitolo ad un ruolo marginale e la conseguenza è che, in effetti, si registra un calo di competitività dei nostri prodotti e delle esportazioni. Bisogna vedere come si reagirà a questo calo. Personalmente la penso così. Può darsi che sbaglio, può darsi

che vi siano altre buone ricette, però uno dei fattori che ha determinato il calo delle esportazioni è sicuramente la mancanza di fondi per l'innovazione.

PRESIDENTE. A nome delle Commissioni, ringrazio il dottor Larizza per il contributo offerto ai nostri lavori.

Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. Proseguiamo i lavori con l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti, che ringrazio per avere accolto il nostro invito. Do subito la parola al presidente Francesco Staderini.

STADERINI. Le considerazioni svolte in sede di audizioni sul DPEF 2004-2007 in ordine alla significatività della base conoscitiva offerta al Parlamento (e alla Corte, come organo ausiliario delle due Camere), non appaiono superate con la presentazione dei documenti base per la sessione autunnale di bilancio. Restano da segnalare le seguenti carenze: mancata redazione di un'adeguata nota tecnica sul bilancio a legislazione vigente; difficoltà di comprensione analitica del passaggio dal bilancio a legislazione vigente alle proiezioni programmatiche; inadeguato raccordo tra indicazioni delle grandezze espresse in termini di contabilità pubblica e prospettazione dei quadri di contabilità economica nazionale; insufficiente illustrazione tecnica dell'impatto delle specifiche misure della manovra.

La Corte richiama l'attenzione sul permanere della tendenza, registrata sin dalle sessioni di bilancio relative al 2000 ed al 2001, alla riduzione della significatività dell'ancoraggio della sessione di bilancio ai contenuti delle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF, che non ha ricevuto contributi conoscitivi adeguati neppure con la Relazione previsionale e programmatica, con la Nota di aggiornamento del DPEF e con l'esposizione economico-finanziaria del Ministro dell'economia dinanzi al Senato, chiamato in prima lettura all'esame della decisione di bilancio 2004.

In assenza del perfezionamento dell'*iter* dei disegni di legge di riforma della legge generale sulle procedure e sulla struttura di bilancio, pur fruttuosamente avviata dopo una seria preparazione parlamentare e in assenza di esito dei propositi formalmente espressi di innovazioni da introdurre nella disciplina della sessione di bilancio attraverso novelle ai Regolamenti delle due Camere, è da apprezzare lo sforzo rilevante per migliorare la governabilità dell'esame parlamentare delle decisioni di bilancio compiuto dai Presidenti di Senato e Camera. Si fa riferimento alla circolare sulla sessione di bilancio redatta dal Presidente del Senato (3 ottobre 2003), alla risoluzione di approvazione della Nota di aggiornamento del DPEF della Camera (seduta del 2 ottobre 2003), alla discussione ed alle conclusioni della Giunta del Regolamento della Camera (7

ottobre 2003). Su questi temi la Corte ha offerto il proprio contributo, su richiesta del Senato, in sede di esame dei disegni di legge di riforma delle procedure di bilancio (audizione del 6 marzo 2003); e resta ovviamente a disposizione del Parlamento per i successivi sviluppi.

La circolare del Presidente del Senato ripercorre, con rigorosa analisi, le ampie potenzialità, non sempre pienamente utilizzate, offerte dal Regolamento del Senato per un filtro efficace e preliminare all'esame in Assemblea in ordine ai limiti di contenuto della legge finanziaria, al rispetto dell'obbligo di copertura delle disposizioni onerose, alle modalità di presentazione degli emendamenti in Commissione e in Assemblea. Di particolare rilievo le indicazioni, sostanzialmente innovative, concernenti l'applicazione della regola che esige la formulazione di emendamenti onerosi con la chiara esposizione, puntuale per ciascun nuovo onere, dei mezzi di copertura, con la precisazione di regole utili per la preclusione di pratiche emendative plurime che utilizzino una sola fonte di copertura in modo promiscuo con riferimento a una pluralità di interventi onerosi.

La Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, investita del tema dal Presidente della Camera, ha affrontato la soluzione del problema maggiore presentato da questa sessione di bilancio, che risiede nella contestuale presentazione alle Camere del disegno di legge finanziaria e di un decreto-legge recante la parte più cospicua della manovra correttiva.

La Corte non entra nel merito delle motivazioni di necessità ed urgenza che il Governo pone alla base del ricorso al decreto-legge. Resta tuttavia indispensabile, nel corso della sessione di bilancio, una adeguata ponderazione degli effetti complessivi della manovra (sulla gestione del bilancio, sul settore statale, sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni), destinati tutti, nel loro impatto d'insieme, a tradursi, attraverso la Nota di variazione che segue alla conclusione della sessione autunnale, nella conformazione definitiva della decisione di bilancio per il 2004. Si deve aggiungere che è necessario misurare e valutare, per una equa ponderazione degli effetti delle scelte di *fiscal policy* proposte dal Governo al Parlamento, l'impatto di breve e medio periodo delle correzioni recate al disegno di legge in materia di previdenza, misura che costituisce, secondo l'impostazione del Governo, il più rilevante profilo strutturale della politica di bilancio, soprattutto con riguardo al medio periodo ma non senza effetti, da misurare, per l'arco di tempo coperto dal DPEF.

La risoluzione della Camera di approvazione della Nota di aggiornamento al DPEF e gli esiti della discussione presso la Giunta per il Regolamento (sostanzialmente accolte dalle conclusioni tratte dal Presidente della Camera), pongono in modo persuasivo l'accento sulla necessità di considerare il disegno di legge finanziaria e il decreto-legge «in una logica unitaria» e di «estendere all'esame del decreto-legge le regole previste per l'esame del disegno di legge finanziaria». Questa impostazione sembra recare un positivo contributo alla trasparenza ed alla unitarietà del percorso che conduce alla definitiva decisione di bilancio.

La Corte, nella sua funzione ausiliaria verso le Camere, ha compiuto nei limiti consentiti, una ricostruzione del sistema complessivo della ma-

novra recata dalla finanziaria e dal decreto-legge. Mancano tuttora informazioni fornite dal Governo sulle previsioni di impatto finanziario affidate alla riforma pensionistica.

Nell'occasione offerta, a fine luglio, dall'audizione sul DPEF, si era segnalato come le valutazioni governative sul preconsuntivo 2003 si collocavano, nel confronto con le stime espresse in sede internazionale e da centri di ricerca, nella fascia di quelle più ottimistiche.

Si osservava, in particolare, che la revisione peggiorativa del preconsuntivo di finanza pubblica operata nel DPEF costituiva un segnale di aggravamento dei conti pubblici da non sottovalutare, in quanto di portata ben superiore a quanto giustificato dagli effetti del ciclo economico negativo.

La dichiarata difficoltà di rispettare anche il parametro europeo di riduzione annua del disavanzo «strutturale» (lo 0,5 per cento all'anno) rappresenta l'indicatore più evidente della criticità della condizione dei conti.

Con la Nota di aggiornamento presentata il 30 settembre, il Governo ha corretto ancora sia il quadro macroeconomico che quello di finanza pubblica per il 2003: la crescita del Pil in termini reali è stata ridimensionata allo 0,5 per cento (0,8 nel DPEF), mentre è stato confermato al 2,9 per cento il tasso di inflazione. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stimato pari al 2,5 per cento, mentre quello depurato dagli effetti ciclici si ridurrebbe, nel 2003, solo dello 0,3 per cento (in luogo dello 0,5 concordato in sede europea).

Segnali non rassicuranti sull'andamento della finanza pubblica emergono non soltanto dalla frequenza delle revisioni al ribasso di precedenti previsioni, ma anche dall'osservazione che i risultati non positivi si producono nonostante il peso non trascurabile di misure straordinarie di correzione dei conti.

Una significativa evidenza di tale situazione si trae dall'esame del bilancio dello Stato assestato, con il quale è stato definito un ridimensionamento rilevante delle previsioni delle entrate tributarie rispetto alla legge di bilancio (da 342,3 a 334,4 miliardi di euro). Se le previsioni assestate troveranno conferma in sede di bilancio consuntivo, le entrate tributarie del 2003, nonostante l'apporto del condono e delle altre sanatorie fiscali, risulteranno, quindi, cresciute solo di 2,9 miliardi di euro rispetto al 2002. E ciò, evidentemente, non tanto per effetto della bassa crescita nominale (che comunque non dovrebbe risultare inferiore al 3,3 per cento), ma in ragione degli sgravi accordati con la finanziaria 2003 e del contrarsi di altre fonti di entrata (in particolare delle entrate da accertamento e controllo). Un effetto non trascurabile può discendere anche dai condoni decisi con la manovra di fine 2002 e successivamente ampliati e ripetutamente prorogati.

In altri termini, sembra che con i condoni venga a determinarsi solo in parte un effetto di gettito aggiuntivo, poiché esso appare bilanciato da un significativo effetto di mera sostituzione del gettito ordinario con gettito straordinario. Un serio interrogativo riguarda la possibilità che il get-

tito ordinario così sostituito possa riprendere il suo andamento normale dopo la parentesi della vigenza dei condoni.

Con riferimento al 2004, la crescita economica assunta a base del nuovo quadro programmatico non si discosta significativamente da quanto previsto nel DPEF: l'aumento del Pil in termini reali è fissato all'1,9 per cento (dal 2 per cento riportato nel DPEF) e la variazione dei prezzi è stimata nel 2,1 per cento deflatore del PIL. Si tratta di stime che appaiono lievemente più favorevoli di quelle prospettate recentemente dai principali centri di previsione.

Con riguardo alla finanza pubblica, la Nota di aggiornamento al DPEF ridefinisce il percorso di riequilibrio, fissando l'obiettivo programmatico di indebitamento netto al 2,2 per cento nel 2004 (contro l'1,8 per cento del DPEF), con una correzione del disavanzo «strutturale», rispetto al 2003, non superiore allo 0,3 per cento e, pertanto, non in linea con le richieste europee.

La Nota, peraltro, afferma che, a partire dal 2005, la riduzione dell'indebitamento al netto degli effetti del ciclo sarà di «almeno lo 0,5 per cento all'anno», che una posizione prossima al pareggio si realizzerà nel 2006 ed un lieve avanzo nel 2007. L'avanzo primario dovrà aumentare fino a toccare un valore di quasi il 5 per cento nel 2007 e il debito pubblico, pur con un percorso più lento di quello disegnato dal DPEF, scenderebbe al di sotto del 100 per cento a fine periodo.

Con la Nota di aggiornamento il Governo conferma per il 2004 la dimensione quantitativa in termini assoluti (circa 16 miliardi di euro) della manovra correttiva dei conti pubblici delineata nel DPEF. L'allentamento dell'obiettivo programmatico di indebitamento netto (2,2 per cento in luogo dell'1,8 per cento del DPEF) consente, tuttavia, di impiegare in modo diverso dal previsto le risorse lorde da trarre dai provvedimenti attuativi (decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, e legge finanziaria).

Si prospetta, infatti, una correzione del disavanzo tendenziale inferiore a un punto di Pil (circa 0,8 punti) invece dell'1,3 per cento indicato nel DPEF. Se ne deduce che dei 16 miliardi della manovra, circa 11 miliardi sarebbero destinati alla riduzione del *deficit*, con ciò liberando risorse per finanziare interventi di sgravio fiscale e di aumento di spese, complessivamente dell'ordine di 5 miliardi di euro.

Perché tale quadro di compatibilità risulti coerente è, tuttavia, essenziale che le proiezioni tendenziali dei conti pubblici nel 2004 si presentino affidabili e realistiche e che, pertanto – così come si sostiene nella Nota di aggiornamento – il disavanzo tendenziale del 2004 possa essere contenuto intorno al 3 per cento del Pil, lo stesso livello stimato nel DPEF. Ma questa condizione non è verificabile per insufficienza di informazioni.

Come di consueto, infatti, al momento della presentazione dei documenti programmatici di autunno, il Governo ritiene di non potere o dover diffondere un quadro aggiornato delle tendenze della finanza pubblica. Il conto tendenziale della pubblica amministrazione per il 2004 fornito con il DPEF non è stato oggetto di alcuna revisione resa pubblica, nonostante

che anche quest'anno la base di riferimento del 2003 abbia subito rilevanti modifiche peggiorative.

In altri termini, sarebbe essenziale disporre di un aggiornamento del quadro di finanza pubblica elaborato secondo i criteri della legislazione vigente. Tale quadro, disponibile nelle informazioni del DPEF di luglio, non figura più nella Nota di aggiornamento di settembre che non contiene, dunque, alcuna valutazione tendenziale dei conti delle amministrazioni pubbliche, ma solo uno scenario programmatico per grandi aggregati: i saldi principali e i dati delle entrate (correnti e in conto capitale) e delle spese (correnti, per interessi e in conto capitale) riportati soltanto per gli anni 2003 e 2004 e comunque senza un adeguato livello di dettaglio.

L'impossibilità di verificare la consistenza delle ipotesi di espansione tendenziale di spese ed entrate pubbliche – e, di conseguenza, di esprimersi sulla adeguatezza delle manovre correttive – rende poco significativa la mera enunciazione degli obiettivi programmatici pluriennali, poiché non emerge con la necessaria chiarezza il divario da colmare negli anni futuri; divario tanto maggiore quanto più saranno rinviati interventi di contenimento permanente e strutturale del disavanzo.

Sotto questo aspetto va, peraltro, tenuto conto della scelta del Governo di operare un esplicito aggancio della riforma pensionistica al resto della manovra, con l'evidente intento di bilanciare la correzione dei conti pubblici 2004 (fortemente orientata su interventi *una tantum*) con un provvedimento a valenza strutturale nelle aree critiche sollecitate dal Patto di stabilità e crescita. Si tratta di una decisione condivisibile e opportuna che, peraltro, sarebbe molto più credibile ed efficace se la sua decorrenza fosse anticipata, rispetto al 2008, adottando criteri di gradualità.

Come si è già rilevato, sotto l'aspetto meramente contabile – e, dunque, assumendo come plausibile la stima ufficiale di un disavanzo tendenziale del 2004 intorno al 3 per cento del Pil – una manovra correttiva in grado di produrre effetti per circa 16 miliardi di euro (dei quali circa 11 miliardi destinati a ridurre il disavanzo tendenziale) dovrebbe essere giudicata adeguata al raggiungimento del nuovo valore-obiettivo assegnato al saldo (2,2 per cento del Pil).

Gli interrogativi riguardano la capacità delle misure proposte di produrre gli effetti quantitativi attesi per il 2004 e di garantire tali effetti anche per gli esercizi successivi (come richiesto dall'urgenza di acquisire risultati di aggiustamento strutturale). Del resto le stesse indicazioni del DPEF tracciavano un percorso di graduale sostituzione delle misure temporanee, secondo il quale esse – pari a due terzi della manovra correttiva nel 2004 – si sarebbero ridotte a un terzo nel 2005, per poi azzerarsi nel 2006.

Una attenzione particolare merita, poi, la composizione degli interventi, al fine di misurare il peso relativo dei provvedimenti sul fronte delle entrate (aumenti di imposta e sgravi) e di quelli attinenti alle spese (tagli e misure espansive).

Le tavole allegate offrono una semplice rielaborazione dei dati ufficiali tratti dalle relazioni tecniche del decreto-legge n. 269 e del disegno

di legge finanziaria, effettuata con lo scopo di meglio evidenziare le due componenti della manovra per il 2004, quella diretta a correggere il disavanzo tendenziale e quella finalizzata all'attuazione di interventi di sostegno dell'economia. Gli effetti quantitativi attribuiti ai singoli provvedimenti sono espressi in termini di contabilità nazionale e, quindi, come variazioni delle poste di entrata e di spesa del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

La composizione della manovra «lorda» (maggiori entrate e minori spese) per il 2004 evidenzia il peso preponderante degli interventi sulle entrate, pari a quasi il 90 per cento della provvista totale di risorse. A loro volta gli interventi connessi alle cessioni di immobili, al condono edilizio e alle sanatorie fiscali rappresentano circa il 90 per cento di tutte le maggiori entrate attese per il 2004. Nell'ambito delle minori spese attese, le voci di gran lunga più significative riguardano la reiterata misura di blocco del *turn over* nel pubblico impiego e gli effetti di contenimento delle spese per interessi derivanti dalla prevista esclusione della Cassa depositi e prestiti dalle amministrazioni pubbliche a seguito della trasformazione in società per azioni. Opportunamente, invece, non si prevedono ulteriori riduzioni di spese per l'acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, peraltro già ampiamente incisi dalle manovre degli anni precedenti.

Nel complesso, comunque, appare evidente che l'incidenza delle misure *una tantum* risulta superiore ai due terzi della manovra indicati nel DPEF.

Ne consegue una difficoltà crescente a consolidare negli anni futuri i risultati del riequilibrio: la persistenza nel 2005 e nel 2006 di effetti di contenimento del disavanzo è, infatti, largamente condizionata, nelle stime governative, da una ipotesi ardua sul fronte delle entrate tributarie, che consiste nel prevedere importanti effetti quantitativi di azioni di potenziamento dell'attività di accertamento tributario. Si tratta di una enunciazione programmatica di complessa realizzazione nelle nuove condizioni, su cui più avanti ci soffermiamo, dei rapporti tra contribuenti e fisco.

Come si è detto, la manovra è stata congegnata in modo da «ritagliare» uno spazio di qualche rilievo (poco più di 5 miliardi di euro) ad interventi espansivi. Si deve precisare che, sotto tale etichetta, si raggruppano maggiori spese e sgravi fiscali di natura e qualità molto diversa. Basti considerare che più di un terzo delle maggiori spese del 2004 (quota che sale ad oltre il 50 per cento nel 2005 e nel 2006) è assorbita dagli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, che si collocano nella manovra della finanziaria solo in quanto non considerati nelle proiezioni a legislazione vigente.

Con riguardo ai rinnovi, va osservato che il disegno di legge finanziaria, mentre interviene direttamente a coprire gli oneri per la contrattazione dei comparti statali (ministeri, enti pubblici non economici, scuola) e per quella del comparto «sanità», non offre alcuna indicazione sulle compatibilità nel quadro programmatico di finanza pubblica degli oneri per i rinnovi contrattuali negli altri comparti non statali (come, in partico-

lare, in quello delle Regioni e degli enti locali). Infatti pur considerato che l'articolo 10, comma 4, del disegno di legge finanziaria non dispone direttamente una modifica delle retribuzioni dei dipendenti dei comparti non statali, ma indica soltanto un limite massimo alla loro crescita, la relazione tecnica contiene invece una precisa quantificazione di maggiori oneri espressamente indicati come «a carico delle amministrazioni del settore pubblico non statale». Tali profili problematici acquistano ulteriore valenza alla luce della criticità della finanza regionale e locale, sulla quale la Corte si è soffermata nelle recenti relazioni e che acquistano ulteriore significato nell'attuale evoluzione istituzionale.

Gli altri interventi, di conseguenza, pur rivolti ad esigenze condivisibili (sostegno della ricerca, sgravi all'agricoltura e interventi sociali) si caratterizzano per la limitata portata del sostegno finanziario.

Una particolare riflessione meritano gli interventi a sostegno dei comparti produttivi.

La legge finanziaria prevede l'inserimento di norme dal limitato impatto finanziario aggiuntivo, volte a favorire lo sviluppo di particolari settori (settore delle telecomunicazioni, settore agricolo, settore editoriale), a potenziare la penetrazione delle merci italiane sui mercati esteri, a difendere le produzioni nazionali (misure di tutela dei marchi, norme anticontraffazione e a difesa della proprietà intellettuale).

Più rilevanti, per gli impatti finanziari attesi, gli interventi inseriti nel decreto-legge. Tra questi di maggior rilievo quello che riguarda la detassazione dal periodo d'imposta 2004 degli investimenti in ricerca e sviluppo, *export*, quotazione in borsa e *stage* aziendali per studenti.

Il potenziamento delle attività innovative è poi affidato all'attribuzione, al finanziamento di investimenti in ricerca e innovazione, delle risorse, nel limite del 20 per cento, derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione dei crediti dello Stato o di altri enti pubblici; all'agevolazione del rientro in Italia dei ricercatori residenti all'estero; alla nascita della fondazione chiamata Istituto italiano di tecnologia, con il compito di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica.

La modifica delle norme relative ai Confidi mira infine a semplificare l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese.

Nel sostegno ai comparti produttivi la manovra finanziaria per il 2004 sembra puntare, nei limiti delle disponibilità finanziarie, ad un ampliamento delle misure in grado di accelerare il processo innovativo e di garantire alle imprese una maggiore assistenza nella penetrazione sui mercati esteri. Le risorse finanziarie vengono destinate prevalentemente ad incentivi fiscali mentre i tradizionali strumenti di incentivazione ottengono un rifinanziamento limitato (52 milioni in tabella D).

Più complessa la valutazione delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate. Nel DPEF 2004-2007 si prevedevano risorse aggiuntive per i Fondi per le aree sottoutilizzate tali da mantenerne costante il rapporto in termini di Pil ai valori degli scorsi anni; era previsto poi un maggior apporto di risorse per il cofinanziamento nazionale dei progetti comunitari.

Al riguardo va osservato come: 1) le risorse dedicate all'incentivazione nelle aree sottoutilizzate non ricevano ulteriori finanziamenti rispetto a quelli già previsti. Agli incentivi gestiti presso il Ministero delle attività produttive vanno i 1.926,8 milioni di euro già previsti nella finanziaria per il 2003 senza alcun contributo aggiuntivo; 2) quelle destinate alle aree sottoutilizzate che confluiscono al fondo istituito con l'articolo 61 della finanziaria 2003 sono integrate con gli apporti previsti in tabella D e nell'articolo 47 della legge finanziaria. Il rifinanziamento disposto in tabella D è pari a 8.061 milioni, di cui solo 100 sono destinati al 2004, 1.611 al 2005 e 6.350 al 2006; l'articolo 47 stabilisce invece un importo aggiuntivo di 2.700 milioni per l'anno 2007; 3) nel complesso rispetto alla finanziaria 2003 gli stanziamenti appaiono ridotti: se è più elevato lo stanziamento appostato sull'ultimo anno del triennio, minori sono invece le risorse disponibili per l'anno in corso (dai circa 11 miliardi della finanziaria 2003 si passa ai 5,6 della finanziaria per il 2004). Lo scarto, tuttavia, si riduce se si considera che una quota non trascurabile dei fondi 2003 (circa 4 miliardi di euro) risulta, in realtà, destinata a coprire i crediti di imposta per investimenti anche per gli anni 2004 e 2005; 4) sono in aumento, invece (da 3,8 a 4,5 miliardi di euro), le risorse (per l'anno in corso) del Fondo di rotazione per il cofinanziamento dei fondi strutturali, in linea con gli accresciuti fabbisogni di spesa, in particolare per l'Obiettivo 1.

Non è tanto, quindi, la riduzione degli stanziamenti dell'anno a suscitare perplessità sull'adeguatezza delle scelte per le aree sottoutilizzate, quanto il rischio che la mancanza di finanziamenti aggiuntivi comprometta il pieno funzionamento di leggi di rilievo, quali la legge n. 488 del 1992, proprio in una fase di ripresa della crescita. Ciò avverrebbe se, come nel passato, parte significativa degli stanziamenti del Fondo corrispondesse a precedenti autorizzazioni di spesa e quindi a risorse in gran parte già impegnate.

Le principali misure in materia di entrata contenute nel decreto-legge e nella finanziaria operano anzitutto una limitata riallocazione di gettito tra l'esercizio finanziario 2003 e quello 2004: in ragione della proroga al prossimo anno dei termini delle sanatorie fiscali il gettito del condono viene ridotto di 872 milioni di euro nel 2003 ed aumentato di 498 e 347 milioni di euro rispettivamente nel 2004 e nel 2005. Questo inevitabile ridimensionamento delle entrate dell'esercizio 2003 viene compensato con l'estensione alle accise del pagamento dell'acconto previsto per le imposte di consumo, con un effetto di gettito di 978 milioni di euro in positivo per il 2003 e in negativo per il 2004.

Al netto di tale posta, le minori entrate del 2004 previste con la manovra riguardano una serie di sgravi fiscali che, in termini di competenza economica, ammontano a poco più di 200 milioni di euro. La detassazione degli investimenti in ricerca si concentra invece, quanto ad impatto finanziario, nel 2005. Sgravi fiscali per oltre 950 milioni di euro nel 2004, poco meno di 200 nel 2005 e 85 nel 2006 sono poi previsti dalla finanziaria. In questo caso gli interventi più significativi (circa 700 milioni di euro nel 2004, pari al 74 per cento circa del totale) sono destinati all'agricoltura.

Per quanto riguarda le maggiori entrate, l'intero effetto in termini di competenza economica è attribuibile alle misure disposte con il decreto-legge. Si tratta di circa 14,4 miliardi di euro nel 2004, dei quali oltre 12 miliardi, cioè circa i nove decimi, riguardano entrate straordinarie (alienazione, sotto varie forme, di immobili pubblici, condono edilizio e demaniale, concordato preventivo, proroga del condono fiscale).

Nel 2005 e nel 2006, invece, la componente straordinaria inciderebbe in misura assai inferiore (rispettivamente poco più del 20 per cento e del 14 per cento). Va, tuttavia, osservato che le entrate di natura strutturale previste attingono a due fonti principali (potenziamento accertamenti di entrata e videogiochi e scommesse), le cui quantificazioni suscitano non poche perplessità e riserve.

Nel caso dei maggiori accertamenti, gli importi previsti sono di 3.017 milioni di euro nel 2005 e di 3.531 milioni di euro nel 2006 e vengono giustificati con «il nuovo orientamento delle linee dell'azione accertatrice delle strutture dell'Amministrazione finanziaria» con il quale si procederà «in sede di definizione dell'atto di indirizzo annuale, di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, valevole per l'anno 2004, ...al fine di rafforzare significativamente, a decorrere dallo stesso anno, i risultati dell'attività di controllo tributario». La norma potrà esercitare un'utile azione di deterrenza: la relazione tecnica non fornisce, tuttavia, alcuna indicazione sui criteri e sugli strumenti per conseguire i maggiori accertamenti attesi.

Si tratta, probabilmente, di obiettivi che verrebbero assegnati alle Agenzie fiscali e alla Guardia di finanza e che, indipendentemente dalla necessità di una previa verifica di fattibilità, lasciano in ogni caso aperto il discorso sui tempi e sul grado di riscuotibilità dei maggiori importi eventualmente accertati. Come si può, infatti, agevolmente rilevare dai dati degli ultimi quattro rendiconti, le riscossioni degli accertamenti per maggiori imposte e sanzioni derivanti dall'attività di controllo si sono nel quadriennio 1999-2002 aggirati sull'11,5 per cento.

Perplessità, anche se di natura diversa, suscita la previsione delle maggiori entrate nell'area dei video giochi e delle scommesse, che sconta una accresciuta propensione ai giochi ed alle scommesse a fronte di un'evidente complessiva tendenza al calo registrata negli ultimi anni, nonostante le rilevanti innovazioni tecnologiche e commerciali introdotte (Lot-tomatica). Tale tendenza non è contraddetta dal temporaneo buon andamento di particolari «prodotti» (a volta a volta, lotto, lotterie istantanee, superenalotto) in quanto la loro affermazione avviene a spese di altri prodotti (come nel caso delle lotterie tradizionali per effetto delle lotterie istantanee).

Alla cautela nelle previsioni induce anche l'insuccesso registrato nel lancio del «bingo», nonostante gli sforzi organizzativi e la campagna promozionale di cui è stato oggetto.

Preoccupazioni sulla reale fattibilità, nei tempi indicati, dei gettiti previsti vanno peraltro manifestate anche per quanto riguarda le stesse entrate straordinarie. La scarsa conoscenza della reale situazione degli im-

mobili dello Stato da cartolarizzare e le difficoltà che inevitabilmente insorgono nei rapporti con gli attuali conduttori richiede, come dimostra l'esperienza della SCIP 2, una più complessa ed attenta attività preparatoria, per non incorrere nel rischio di successivi ritardi nei tempi di vendita, con la conseguenza – che sarebbe esiziale per il *rating* di future operazioni – di non poter rispettare i termini di rimborso ai sottoscrittori dei titoli. Meno problematiche potrebbero risultare le operazioni di *sale and lease back* degli immobili utilizzati da uffici pubblici, ma in questo caso la complicazione è costituita dalla concreta possibilità di stipulare e rinnovare contratti di affitto che non costituiscano una nuova fonte permanente ed incompressibile di spesa.

Problemi ancora maggiori appaiono associati all'attuazione del condono edilizio, che, riguardando materia «concorrente» ai sensi del nuovo Titolo V della Costituzione, ha già spinto alcune Regioni ad intraprendere, anche sul piano legislativo, iniziative di contrasto che potrebbero negativamente incidere sull'esito e sui tempi della sanatoria.

A ciò vanno poi aggiunte le riserve dei Comuni, sui quali ricadrebbero oneri di urbanizzazione che da più parti sono stati quantificati in misura multipla rispetto a quella prevista nel provvedimento di urgenza.

Gli obiettivi di gettito del concordato preventivo di massa, pur legati all'adesione delle categorie interessate, devono essere perseguiti assicurando la salvaguardia del rapporto di fiducia che deve intercorrere tra i cittadini e le istituzioni. In tale ottica andrebbero, pertanto, attentamente considerate anche le questioni attinenti all'annunciata vanificazione di meccanismi come quelli dello scontrino e della ricevuta fiscale.

Vanno, per converso, positivamente registrate alcune disposizioni in materia previdenziale contenute nell'articolo 44 del decreto-legge – in particolare l'obbligo di comunicazione agli enti previdenziali dei dati relativi alle utenze da parte delle aziende che stipulano contratti di somministrazione di energia elettrica o di fornitura di servizi telefonici (comma 5) – ma anche l'integrazione degli obblighi di comunicazione da parte dei datori di lavoro che assumono operai agricoli a tempo determinato (comma 7) e l'automatismo dell'iscrizione/cancellazione al Registro delle imprese ed agli enti previdenziali ai fini del versamento dei contributi obbligatori dovuti dai commercianti ed artigiani (comma 8). Si tratta di misure tutte che, oltre a migliorare l'attività di monitoraggio della finanza pubblica, hanno un sicuro effetto dissuasivo di comportamenti evasivi e consentono di effettuare controlli in via preventiva.

Si può concludere che la manovra sulle entrate è stata definita, da un lato, nella consapevolezza dell'impossibilità di realizzare nell'immediato l'obiettivo della riduzione del carico tributario e, dall'altro, con l'intento di contenere ulteriori aggravii.

La riforma dell'imposizione sulle imprese trova, infatti, una attuazione, prevista sostanzialmente a saldo zero rispetto al regime IRPEG, mentre viene confermato il congelamento dell'autonomia tributaria regionale e locale. La chiara tendenza al calo delle entrate tributarie ordinarie viene compensata con misure straordinarie che, tuttavia, pur consentendo

di non aumentare la pressione fiscale, costituiscono comunque una forma di prelievo che riduce la propensione al consumo. Tali misure presentano, peraltro, profili di aleatorietà per quanto riguarda sia gli esiti attesi che i tempi di realizzazione. Per la loro ripetitività e per la loro ampiezza queste misure hanno verosimilmente contribuito a ridurre il gettito ordinario e possono in prospettiva comportare un impatto strutturalmente negativo in termini di diffusa incertezza sulle regole e di conseguenti comportamenti devianti anche da parte di categorie di contribuenti che non entrano nei giuochi e nelle logiche della contrattazione dell'importo dell'obbligazione tributaria. Per scongiurare tale rischio appaiono insufficienti le misure della manovra volte a trasformare le adesioni ai condoni in momenti di effettiva e definitiva rinuncia a consolidati comportamenti di illegalità e di anomia sociale. Ma, soprattutto, manca la percezione di una consapevole, convinta e chiara strategia operativa in proposito.

In materia di raccordo fra finanza statale e finanza regionale e locale il Parlamento è direttamente investito, secondo una giusta logica istituzionale, delle osservazioni e proposte degli organismi rappresentativi del mondo delle autonomie. La Corte si riserva di approfondire, in tempi brevi, i complessi problemi che nascono, in questa fase, dalla disciplina dettata annualmente con la decisione di bilancio, mentre è ancora in fase di costruzione il sistema istituzionale di attuazione degli articoli 119 e 117 della nuova disciplina costituzionale in materia di federalismo fiscale.

Per quanto attiene agli enti locali, le principali problematiche finanziarie sono sinteticamente riconducibili ai punti che seguono.

Primo: i trasferimenti erariali agli enti locali per l'anno 2004 subiscono, rispetto al corrente 2003, una decurtazione di 653 milioni di euro, cui deve sommarsi il taglio già previsto dalle precedenti leggi finanziarie per ulteriori 115 milioni di euro ed il mancato incremento annuale (legato al tasso programmato di inflazione) a favore degli enti sottodotati, stimabile in 182 milioni di euro, per un totale complessivo pari a circa 950 milioni di euro di minori risorse. In particolare, si evidenzia che i trasferimenti attualmente disponibili per le unioni di comuni e per l'esercizio associato di funzioni diminuiscono dai 66 milioni di euro del 2003 a circa 11 milioni di euro per il 2004.

Secondo: il patto di stabilità per l'anno 2004 rimane disciplinato dall'articolo 29 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003), il quale prevede che il disavanzo finanziario di ciascun ente per l'anno 2004 è pari a quello fissato quale obiettivo per l'anno 2003 incrementato del tasso di inflazione programmato.

Terzo: permane per l'anno 2004 la sospensione dell'efficacia delle delibere di istituzione od aumento dell'aliquota delle addizionali comunali all'IRPEF, prevista dall'articolo 3 della legge n. 289 del 2002.

Per la finanza regionale i profili problematici più gravi riguardano: la determinazione del fabbisogno sanitario nazionale in relazione ai livelli essenziali di assistenza; l'adeguamento delle risorse di cassa per il fabbisogno sanitario; il trasferimento delle risorse connesse al passaggio alle

Regioni di nuove funzioni; la copertura degli oneri aggiuntivi derivanti dai contratti collettivi del personale.

La difficoltà di individuare soluzioni rigorose ed equilibrate nell'ambito delle decisioni annuali di bilancio ed entro i confini posti dal patto di stabilità interno sottolinea l'urgenza di una compiuta definizione della disciplina complessiva del federalismo fiscale, la cui elaborazione è stata affidata al Governo dalla finanziaria 2003.

In concomitanza con la presentazione del disegno di legge finanziaria 2004 e del decreto-legge n. 269, è stato presentato il 3 ottobre ultimo scorso un emendamento al disegno di legge delega «in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria».

Gli interventi previsti sono di due tipi: il primo, che costituisce la vera componente «strutturale», prevede l'innalzamento dell'età contributiva utile per la pensione di anzianità a 40 anni a prescindere dall'età «anagrafica» del dipendente; il secondo è costituito da «incentivi» a prorare il rapporto di lavoro anche dopo aver raggiunto i requisiti minimi per la pensione di anzianità.

La modifica sostanziale al regime vigente consiste nell'eliminazione del doppio requisito (età anagrafica – età contributiva) e, quindi, nel 2008 non potrà più valere il requisito dei 57 anni anagrafici, operante dal 2002 per i dipendenti privati e dal 2004 per i dipendenti pubblici, come previsto dall'applicazione graduale della legge n. 335 del 1995 (riforma Dini) con i correttivi della legge n. 449 del 1997 (legge Prodi).

Sussiste la possibilità di derogare (per tutte le categorie) al requisito dei 40 anni contributivi e continuare con le attuali regole a patto di optare per il sistema contributivo anche per il periodo antecedente il 1° gennaio 1996; operazione questa che costituisce un forte disincentivo per la gran parte degli interessati.

Il passaggio non graduale al nuovo regime a partire dal 2008 potrebbe determinare una significativa accelerazione dei pensionamenti, peraltro sempre registrata per l'effetto di annuncio indotto dai progetti di riforma.

Proprio al fine di evitare tale fenomeno, il progetto prevede – come si è già accennato – consistenti incentivi alla permanenza in servizio, secondo uno schema ben più favorevole di quello della vigente disciplina dettata dall'articolo 75 della legge n. 388 del 2000. Infatti, in luogo della corresponsione al lavoratore di un importo incentivante pari alla sola contribuzione a suo carico, il nuovo regime ipotizza la corresponsione dell'intero monte contributivo (pari al 32,7 per cento). Una valutazione dell'efficacia di tali incentivi ai fini di ridurre l'entità dei collocamenti a riposo anticipato – e, quindi, dell'impatto finanziario complessivo della riforma nella fase antecedente l'entrata a regime, nel 2008 – richiede una attenta ricognizione dei dati statistici attuali e ragionevoli proiezioni dei prevedibili comportamenti sia nel comparto dell'impiego privato che dell'impiego pubblico.

MARINO (*Misto-Com*). Signor Presidente, nel ringraziare il presidente Staderini per il notevole contributo che ha offerto alla discussione, vorrei rivolgergli alcune domande specifiche.

Innanzitutto, non si è assolutamente accennato, da parte della Corte dei conti, a due problemi che, a mio avviso, si pongono soprattutto nel cosiddetto «decreton». Mi riferisco alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti e della SACE in Spa.

Rivolgerò alcune domande anche al Governatore della Banca d'Italia perché, a mio avviso, vi è un problema di garanzia per i risparmiatori, così come di violazione delle regole comunitarie in materia di concorrenza.

Vorrei sapere cosa cambierà in termini di controllo, da parte della Corte dei conti con una Cassa trasformata in società per azioni e che vede l'ingresso dei privati, tanto più che in entrambi gli articoli 5 e 6 si prevede che il controllo della Corte dei conti si svolga sulla Cassa depositi e prestiti Spa (e quindi anche sulla SACE Spa) con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Ripeto: dalla Corte dei conti vorrei avere un giudizio su queste due operazioni, cioè sulle trasformazioni in Spa della Cassa depositi e prestiti e della SACE, e sapere cosa cambierà in termini di controllo.

Mi permetto, però, di segnalare all'attenzione della Corte dei conti, con tutta umiltà, un altro problema. Io sono perfettamente d'accordo con la puntuale analisi poc'anzi svolta a proposito delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate. A mio avviso, però, non vi sono ulteriori finanziamenti rispetto a quelli previsti in passato e, in particolare, le risorse disponibili nell'anno in corso sono minori. Con l'aumento delle risorse del Fondo di rotazione per il cofinanziamento – come è stato evidenziato – ci si attesta sui 4 miliardi e 500 milioni. Quindi, la Corte ha sommato allo stanziamento risultante dal bilancio a legislazione vigente i 500 milioni previsti dalla finanziaria. Si pone, però, un problema: quando si esamina la tabella F, per quanto riguarda la rimodulazione, si nota una variazione in meno, sia in termini di competenza che in termini di cassa, di 350 milioni per il 2004 e addirittura di 6 miliardi e 500 milioni per il 2005. Quindi, dai 500 milioni di euro in più dobbiamo almeno sottrarre i 350 milioni per quanto riguarda il Fondo di rotazione nel 2004.

Colgo questa occasione per rivolgere un'ulteriore domanda ai rappresentanti della Corte dei conti. Per le aree sottoutilizzate, il bilancio a legislazione vigente prevede circa 8 miliardi e 504 milioni; poi, vi è una variazione che viene proposta al bilancio a legislazione vigente di meno 4 miliardi e 854 milioni. Pertanto, la previsione finale del bilancio a legislazione vigente, per il 2004, risulta essere semplicemente di 3 miliardi e 650 milioni. Insomma, dai conteggi che mi sono sforzato di fare, concordo con le prime affermazioni della Corte dei conti, ma non con il risultato finale in termini di stanziamento del Fondo di rotazione per il cofinanziamento dei fondi strutturali. A tale proposito desidero richiamare l'attenzione della Corte sul fatto che molto spesso le poste risultanti in bilancio poi non sono altro che ciò che ci deriva dallo slittamento degli anni precedenti.

Quindi, in sostanza, condivido il giudizio della Corte dei conti sul fatto che non solamente non abbiamo ulteriori finanziamenti, ma soprattutto che i finanziamenti sono di gran lunga inferiori rispetto agli anni scorsi. Si deve ancora accertare, poi, quali finanziamenti stanziati in bilancio risultino effettivamente nuovi e non siano il retaggio del passato.

GIARETTA (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, ringrazio il Presidente della Corte dei conti, rammaricandomi per il fatto che il tempo a nostra disposizione ci impedisce di cogliere molti stimoli contenuti in questa audizione.

Abbiamo avuto occasione di confrontarci sul grande tema della ridefinizione delle norme sulle procedure di bilancio; questo sforzo si è concluso in una innovazione regolamentare da parte dei Presidenti, che come opposizione abbiamo condiviso.

Purtroppo, poiché i nove decimi del contenuto finanziario della manovra sono stati collocati al di fuori del disegno di legge finanziaria, discuteremo questa parte principale della manovra senza seguire la procedura sufficientemente trasparente e garantita prevista per l'approvazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria. Ritengo, quindi, che sia stata creata una situazione di grave scostamento da tali procedure.

Vorrei avere una valutazione della Corte dei conti circa un aspetto particolare. Quest'anno, nel prospetto di copertura del disegno di legge finanziaria, per la prima volta compare il termine «eccedenze di spesa» (2,4 miliardi di euro); si tratta della traduzione nel prospetto di copertura delle conseguenze del cosiddetto decreto taglia *deficit*, e del rinvio di spese di natura obbligatoria. Dunque, per la prima volta troviamo questa voce relativa a ciò che è maturato nel 2003: per il 2004 comparirà infatti nella voce «regolazioni debitorie». In questo modo, introduciamo un elemento di rigidità nelle future manovre, che limiterà la libertà di formazione dei bilanci successivi, un elemento non rispondente alle esigenze di piena trasparenza del bilancio.

VENTURA (*DS-U*). Ringrazio anch'io il presidente Staderini per la relazione che, come sempre, è stata molto puntuale.

Nel corso degli anni abbiamo constatato che i ragionamenti sviluppati dalla Corte dei conti, soprattutto sull'andamento dei conti, hanno trovato conferma nei mesi successivi. Rilevo, pertanto, un dato da me registrato (ma è una questione sulla quale tutti stanno dibattendo): la stima sulla crescita del Pil nel 2004, pari a 1,9, è considerata sostanzialmente ottimistica. Sottolineo, poi, una perplessità emersa, dopo il periodo di entrata straordinaria dovuta ai condoni, che le entrate ordinarie possano riassetarsi sui livelli che conosciamo. Infine, evidenzio l'aleatorietà delle reali entrate straordinarie (mi riferisco a quanto sottolineato dal Presidente in ordine agli immobili e soprattutto alla questione del condono edilizio). Abbiamo ascoltato anche i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali e, a questo proposito, il contrasto appare molto forte; soprattutto si pone una que-

stione relativamente alle spese che finirebbero comunque per gravare sugli enti locali.

Ora, tutto ciò induce indubbiamente ad esprimere alcune preoccupazioni. Sarei interessato a sapere se andremo incontro ad un progressivo irrigidimento e a difficoltà crescenti nella tenuta delle previsioni che riguardano il rapporto *deficit-Pil* e soprattutto la situazione dei conti pubblici.

Il presidente Staderini ha giustamente rilevato che nel disegno di legge finanziaria ci preoccupa (in questo modo un po' particolare) soltanto dell'aumento contrattuale dei dipendenti statali. Ci sono le questioni relative alle Regioni, a quella riduzione che avete descritto dettagliatamente sugli enti locali. Inoltre (i rappresentanti della Conferenza dei rettori delle università, non verranno auditi dalle nostre Commissioni) ci troveremo molto probabilmente di fronte ad una difficoltà di tenuta del sistema universitario, sia per quello che riguarda gli stipendi veri e propri, sia per la riduzione della capacità di ricerca all'interno delle università. Mi chiedo se non sarebbe da superare tale separazione, che poi finisce per creare difficoltà crescenti non a qualche categoria particolare, ma ad istituzioni fondamentali per il funzionamento del nostro Stato.

MICHELINI (*Aut.*). Vorrei soffermarmi brevemente su un dato che deriva dal fatto che la Corte dichiara in una parte della relazione l'impossibilità di leggere in maniera puntuale la manovra per quanto riguarda l'impatto che potrà avere sui conti pubblici.

Dal prospetto di pagina 13 della relazione risulta che la manovra nel suo complesso, (prendendo quindi in considerazione sia il decreto-legge n. 269 che la legge finanziaria), comporterà maggiori entrate nette per 12.204 milioni di euro e maggiori spese nette per 1.102 milioni; conseguentemente sul bilancio di previsione 2004 la manovra dovrebbe scaricarsi per la differenza, quindi con un miglioramento dei saldi per circa 11.100 milioni. Se prendiamo in considerazione, peraltro, il disegno di legge di bilancio 2004 possiamo notare come il saldo netto da finanziare per l'anno di riferimento sia di 61.140 milioni e come la finanziaria ne preveda il limite massimo in 56.000 milioni; la manovra invece dovrebbe portare ad un saldo netto da finanziare di circa 50.000 milioni. Vi chiedo come si conciliano tali dati con le indicazioni contenute nella legge finanziaria.

STADERINI. Svolgerò alcune considerazioni di carattere generale, lasciando rispondere i colleghi alle domande più specifiche.

L'onorevole Ventura, nel sollevare questioni di carattere generale, ha chiesto cosa pensi la Corte dei conti della legge finanziaria, nella quale è ancora preponderante il peso delle entrate straordinarie sul complesso della manovra.

La Corte dei conti non può non essere, come tutti, preoccupata dallo stato dei nostri conti, non tanto perché sono previste misure *una tantum*, che non vanno demonizzate di per sé, perché l'entrata straordinaria può servire per far fronte ad una congiuntura negativa, ma perché perdura il

ricorso a tali entrate straordinarie e diventa molto difficile la loro sostituzione con entrate ordinarie, come si è visto con riguardo alle entrate da normale attività di accertamento, che risultano contenute nell'anno in corso; si può anche dubitare che negli anni successivi, quando l'impegno dell'Amministrazione finanziaria per il condono sarà cessato, la normale attività di accertamento possa riprendere a pieno ritmo e addirittura, come sarebbe assolutamente necessario, incrementarsi.

Misure di carattere strutturale devono sostituire le entrate *una tantum*, e ciò sicuramente sarà possibile quando il clima economico sarà rasserenato, quando ci sarà una ripresa economica, come oramai sembra in prospettiva.

Per il momento nell'ambito della manovra non vi sono vere e proprie riforme strutturali: l'unica è quella, posta al di fuori della manovra, che riguarda la riforma delle pensioni, che a giudizio della Corte è necessaria, opportuna, ma – ripeto – poiché sta fuori dalla manovra non è destinata ad incidere sui saldi dell'anno in corso, né degli anni successivi (perlomeno nessun riferimento a questi effetti finanziari della riforma previdenziale è stato fatto dal Governo). Lo scopo della riforma pensionistica è soprattutto quello di accreditarci all'esterno, nei confronti della comunità finanziaria internazionale e dell'Unione europea, come uno Stato che intende porre ordine nei suoi conti finanziari.

La riforma pensionistica è destinata a riequilibrare i conti previdenziali che – come sappiamo – a causa dell'eccessiva natalità, come fenomeno perdurante nel tempo, e dell'invecchiamento della popolazione, sono destinati a peggiorare. Si tratta di fenomeni che si riscontrano non soltanto in Italia ma in tutto il mondo, soprattutto in Europa; da noi però sono maggiormente pronunciati, come risulta chiaramente indicato in tutte le analisi statistiche. In Italia, inoltre, è anche evidente l'anomalia rappresentata dall'età media dei pensionamenti, che è più bassa di quella che si registra nel resto dell'Europa. Quindi, la proposta del Governo di portare a 40 anni l'età pensionabile non può non essere recepita con interesse.

Tutto questo – ripeto – non opera da subito sulla manovra finanziaria, ma soltanto dal 2008. Ciò fa sorgere qualche perplessità sulla possibilità che, nel frattempo, ci possano essere dei ripensamenti; in ogni modo, questo lasso di tempo è destinato a provocare uno stato di conflittualità o di incertezza. A giudizio della Corte sarebbe stata opportuna una anticipazione del termine di entrata in vigore della riforma e magari una introduzione graduale, che sicuramente avrebbe ridotto il fenomeno dell'accavalarsi dell'esodo delle pensioni di anzianità e, in ogni caso, sarebbe apparsa meno iniqua nel passaggio da un sistema pensionistico all'altro.

Per quanto riguarda la finanza regionale e locale, la Corte più volte ha indicato che occorre con urgenza porre ordine in questo settore, che allo stato versa in condizioni assolutamente inaccettabili, ponendo le Regioni e gli enti locali nell'impossibilità di operare. Sul punto, pertanto, è indilazionabile che si provveda all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e che si pongano le basi del cosiddetto federalismo fiscale. Infatti, fino a quando non avremo un quadro certo delle competenze e degli am-

biti di intervento tributario riconosciuto ai diversi livelli di governo, sarà difficile operare.

Sulle altre domande di carattere tecnico risponderà il professor Carabba.

CARABBA. Signor Presidente, su molti interrogativi, dato il loro carattere tecnico e di dettaglio, daremo una risposta nel corso della prossima settimana. Adesso anticiperò qualche indicazione, naturalmente a titolo personale.

Per quanto riguarda la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in una Spa, il problema da definire con chiarezza è l'area dei contenuti dell'azione della Cassa depositi e prestiti. Occorre verificare, secondo le regole europee concordate in Commissione ed Eurostat, se sarà legittimo trasferire tale area sotto la linea del *deficit* pubblico, fuori del conto consolidato della Pubblica amministrazione. Resta pertanto da stabilire quale parte debba mantenersi inclusa nell'ambito dell'azione delle pubbliche amministrazioni. Questo non è ancora chiaro, come non lo è il profilo del rapporto fra questo strumento rinnovato (Cassa depositi e prestiti trasformata in Spa) e le società create due anni fa e che ancora oggi sono all'inizio della loro operatività (Patrimonio Spa e Infrastrutture Spa). Occorrerà comprendere quali siano i ruoli affidati a queste società perché sotto certi profili potrebbe apparire che le funzioni che oggi si immaginano per la Cassa depositi e prestiti erano già prefigurate nel binomio Patrimonio Spa e Infrastrutture Spa. Bisogna senz'altro mettere ordine.

Per quanto riguarda il controllo sulla gestione svolto dalla Corte, finalizzato al Parlamento, il profilo tradizionale sarà rispettato ed è quello del controllo della sezione enti (di cui all'articolo 12), che si traduce nella presentazione di relazioni annuali. Probabilmente questo profilo non è sufficiente, soprattutto per la Cassa depositi e prestiti, perché il problema è vedere se una parte del suo bilancio debba comunque restare all'interno del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. È un problema tecnico italiano, ma non solo: esso infatti andrà sottoposto anche all'assenso degli organi europei perché è necessario sapere quale parte è legittimo trasferire sotto la linea del disavanzo del conto delle pubbliche Amministrazioni, il che non appare chiaro da una prima lettura della relazione tecnica dei provvedimenti in esame.

Per quanto riguarda le procedure della sessione di bilancio – pur esprimendo un apprezzamento, in primo luogo per la cooperazione fra i Presidenti dei due rami del Parlamento e, in secondo luogo, per lo sforzo compiuto sia con la circolare del Presidente del Senato sia con il procedimento seguito alla Camera dalla Giunta del Regolamento – condivido al riguardo la soluzione suggerita nella risoluzione approvata dalla Camera in occasione dell'esame della Nota di aggiornamento del DPEF. A noi pare essenziale la disponibilità di un quadro unitario della manovra, che includa tutto ciò che alla fine andrà ad incidere sul bilancio 2004, recepito con la Nota di variazione di fine anno. Ciò che assume rilievo sono gli equilibri complessivi di finanza pubblica; naturalmente spetta poi agli or-

gani competenti determinare le procedure. Non ci siamo soffermati quindi sul profilo, che rischia di essere molto tecnicistico, se convenga denominare il decreto-legge come provvedimento collegato (si porrebbe tra l'altro il problema del rapporto con la legge del 1999); l'importante è trovare soluzioni che consentano un esame globale.

Nel lavoro che la Corte ha inteso offrire al Parlamento abbiamo presentato tavole unitarie, partendo da un iniziale smarrimento per la difficoltà di costruire l'impatto delle due manovre. In un primo momento abbiamo incontrato qualche difficoltà di lettura che abbiamo poi cercato di superare offrendo una ricostruzione che riteniamo oggettiva.

Da un punto di vista unitario, abbiamo dovuto segnalare al Parlamento (non sono mancati fino a ieri sera contatti informali con gli organi competenti del Ministero dell'economia e delle finanze) che manca ad oggi sia il testo definitivo che la relazione tecnica delle modifiche apportate alla riforma pensionistica, il che potrebbe renderci incapaci di offrire un giudizio sufficientemente equanime, anche in positivo, dell'importanza strutturale della manovra del Governo. Se il Governo stima che vi siano effetti sul periodo 2004-2008 anche da parte della riforma pensionistica, è utile avere questi ulteriori elementi quantitativi; ma essi non ci sono stati offerti.

Ho preso nota delle domande del senatore Marino sulle aree sottoutilizzate, alle quali risponderemo per iscritto. Abbiamo tentato di delineare il quadro del rapporto tra bilancio a legislazione vigente e innovazioni introdotte per sottoporre al Parlamento la delicatezza del tema della ripartizione delle risorse tra Mezzogiorno e resto del Paese. Comunque, facciamo tesoro di questa indicazione che ho annotato (e che leggeremo poi nel resoconto, appena sarà disponibile), per poter rispondere.

Circa l'uso di copertura delle eccedenze di spesa conseguenti al decreto taglia-*deficit* a cui si è riferito il senatore Giaretta, già nel commentare (anche per il Parlamento) questo decreto, abbiamo sottolineato la necessità di ricondurre gli istituti ad una correttezza in termini di *auditing* contabile (lavoro che ogni anno facciamo esaminando il rendiconto dello Stato); e nel dialogo con le amministrazioni abbiamo segnalato la necessità di distinguere fra gli effetti che derivano dal taglio di spese, vale a dire dalla rinuncia da parte dei pubblici poteri a perseguire determinati obiettivi di spesa, e le situazioni nelle quali i meccanismi contabili finiscono per determinare un mero rinvio, aggravando i problemi di anomalia contabile nella lettura delle risultanze del bilancio. Mi riservo un approfondimento per rispondere alla domanda posta dal senatore Michelini. Come abbiamo scritto nella relazione, la Corte, quale organo ausiliario delle Camere, ha un grave problema di conoscenza dei dati: il difficile raccordo fra le grandezze di contabilità pubblica espresse in termini finanziari nella gestione di bilancio e quelle espresse in termini finanziari nel settore statale (che danno poi luogo al fabbisogno di cassa), con la contabilità economica nazionale (e quindi con il conto consolidato della pubblica Amministrazione). Nonostante gli sforzi in atto della Corte, con il

contributo della Ragioneria e dell'Istat, non si è riusciti a definire un quadro soddisfacente.

Progressi teorici nel dialogo tra Istat, Ragioneria e Corte dei conti vi sono, ma la documentazione che il Governo ha fornito al Parlamento in occasione di questa sessione di bilancio non contiene un quadro trasparente.

La domanda posta è stimolante. Noi cercheremo di stabilire, con nostre esercitazioni – naturalmente in un confronto con la Ragioneria e l'Istat – un miglior quadro di transizione, di raccordo tra gestione di bilancio, settore statale e conto consolidato. Certo, sarebbe desiderabile che esso – come prevedono i disegni di legge del presidente Azzollini e del senatore Morando – venisse fornito con maggiore limpidezza almeno in occasione della sessione di bilancio. L'ISTAT ha annunciato (non so se il presidente Biggeri l'ha ripetuto in questa sede) che produrrà aggiornamenti trimestrali del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Questo sarà un grande progresso. In ogni caso resta il problema di una leggibilità dei dati, almeno per gli specialisti: noi siamo addetti ai lavori, non dico «specialisti», e tardiamo a comprendere il passaggio tra questi tre aggregati.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti per il contributo fornito ai nostri lavori.

Audizione dei rappresentanti della Confindustria

PRESIDENTE. Segue l'audizione dei rappresentanti della Confindustria, che ringrazio per essere intervenuti.

Prego il presidente Antonio D'Amato di svolgere la relazione introduttiva.

D'AMATO. Signor Presidente, onorevoli parlamentari, credo che non si possa non riferirsi al contesto economico internazionale e alla situazione e allo scenario competitivo con il quale dobbiamo misurarci per commentare la manovra che è oggetto di questa audizione.

Senza entrare nei dettagli, perché la gran parte di queste analisi deriva da documenti che trasmetteremo agli Uffici della Commissione, ritengo sia importante sottolineare lo scenario che abbiamo davanti a noi in questo momento.

Da un lato, abbiamo una economia, quella statunitense, che sta avviando una fase di rilancio della propria competitività in maniera molto forte e aggressiva, mettendo sul campo investimenti assai consistenti per il sostegno sul fronte della *supply side* alla ricerca e alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese. Si tratta di una delle economie che ha tra i più bassi tassi di pressione fiscale sul reddito di impresa al mondo. Tutto questo verrà accompagnato da una scelta deliberata di «dollaro basso» per riequilibrare il *deficit* della bilancia commerciale che aveva in-

vece accumulato negli anni passati. Dall'altro lato, abbiamo un'economia molto dinamica e molto forte, soprattutto nei Paesi emergenti, che – come sappiamo tutti – sta attaccando in maniera assai significativa quote di mercato delle economie europee con una politica aggressiva sul fronte dei costi e soprattutto con prodotti di qualità e tecnologia crescenti. Quindi, da una parte, abbiamo un competitore forte, che ci mette in una situazione di grande difficoltà attraverso un posizionamento sulla fascia alta di creazione di valore, perché è una economia ad alta produttività, a costi fiscali bassi, con un dollaro competitivo e che si muove, quindi, sul fronte dell'innovazione e della ricerca.

Dall'altra parte, abbiamo altre economie che stanno dimostrando carattere di vitalità e di crescita molto significative.

In questo quadro l'Europa resta molto indietro, non soltanto sul piano del posizionamento strategico, ma anche su quello della sua capacità di crescita e si sta riproponendo nuovamente lo scenario al quale ci eravamo abituati nel corso di quasi due decenni, in cui è stato un motore esterno a guidare e dare la spinta all'economia europea. Vi è però una differenza significativa: questa volta vi è il rischio che il motore esterno, cioè l'economia americana, agganci direttamente l'economia dei Paesi in via di sviluppo by-passando completamente la crescita europea.

Quindi, vorremmo ribadire una preoccupazione che Confindustria ha consistentemente sottolineato nel corso di tutte le audizioni che si sono svolte in occasione dell'esame dei Documenti di programmazione economico-finanziaria e delle finanziarie degli ultimi due anni. Non ci si può assolutamente illudere che una ripresa internazionale possa risolvere i problemi di finanza pubblica, di quadro economico e di competitività del nostro Paese; anzi, al contrario, se non si procederà a seri aggiustamenti strutturali sia a livello italiano che a livello europeo, vi è il rischio di trovarsi spiazzati sul piano del posizionamento competitivo, ma soprattutto di finire ancora una volta in una posizione marginale sul piano della crescita economica. L'analisi sarà comunque più compiuta nei documenti che lasceremo agli atti delle Commissioni.

Questo elemento peraltro si aggiunge ad un'ulteriore connotazione che si sta rafforzando soprattutto in termini di consapevolezza pubblica nel corso delle ultime settimane. Il nostro Paese ha accumulato e continua ad accumulare un differenziale sul piano del tasso di inflazione che oggi risulta emblematico del divario di competitività che caratterizza il posizionamento italiano. Il differenziale dell'inflazione, che va combattuto ed affrontato con grande serietà e determinazione, è un elemento pericoloso perché per nessuna ragione si può ritornare ad una situazione in cui si innesta la spirale viziosa dell'inseguimento tra salari e prezzi, che altrimenti spingerebbe l'Italia fuori da ogni logica di compatibilità. Per essere affrontato richiede anche interventi molto chiari su scelte di riforme che sono rimaste incompiute e che, dal nostro punto di vista, sono una delle ragioni strutturali per le quali l'Italia continua ad accumulare più inflazione di altri Paesi.

In particolare, l'analisi dell'andamento dei prezzi industriali rispetto a quello dei prezzi al consumo dimostra chiaramente che c'è una forbice molto consistente, nel senso che i prezzi industriali sono cresciuti in misura molto più modesta di quanto non siano cresciuti quelli al consumo e la maggior parte di tale divario risulta attribuibile all'andamento dei prezzi e delle tariffe dei servizi pubblici locali che, come sappiamo tutti (e questo è un capitolo sul quale torneremo dopo), sono ancora oggi una di quelle aree di inefficienza sottolineate in molte relazioni. Ricordo tra tutte quella dell'Antitrust, tanto per non citare sempre noi stessi, che proprio indicava nella non liberalizzazione e soprattutto privatizzazione dei servizi pubblici locali una delle inefficienze competitive più forti del nostro Paese. Da quell'analisi si evince anche una dinamica di costi e tariffe che scarica sul consumatore costi molto elevati e rappresenta dunque un elemento di aggravio rispetto alla dinamica inflattiva. Un secondo elemento è costituito dalla mancata liberalizzazione del commercio. La riforma del commercio non ha compiuto la sua fase finale e quindi ancora oggi ci troviamo ad avere il cosiddetto ultimo miglio fra produttore e consumatore, che per molti versi risulta poco trasparente, troppo intermediato e soprattutto troppo costoso. Pertanto, queste due riforme strutturali rappresentano dal nostro punto di vista il cardine per un serio e definitivo riallineamento dal punto di vista delle dinamiche inflattive del nostro Paese rispetto agli altri Paesi europei. Vorrei ricordare che a livello europeo queste riforme sono già state realizzate da tempo e danno quindi maggiore trasparenza e competitività all'utente finale.

Questo è il quadro con il quale bisogna fare i conti ed in questo quadro bisogna anche ricordare che l'elemento fondamentale per rilanciare gli investimenti e mantenere in tiro l'industria italiana consiste certamente nel ristabilire un quadro di certezze e prospettive che diano fiducia agli investitori. Ora, soprattutto nel corso degli ultimi dodici mesi, si è notato un fortissimo indebolimento del clima di fiducia dell'imprenditoria italiana. Mentre nel corso della fase precedente l'Italia aveva mantenuto un livello di aspettativa ed attesa più positivo rispetto a molti altri Paesi europei, nel corso del 2003 si sono potute riscontrare molte inversioni di tendenza e soprattutto molte scelte che hanno finito per indebolire fortemente il clima di fiducia. Questo è uno degli aspetti su cui, anche nella legge finanziaria, occorre fare precisazioni, considerato che in essa vi sono ulteriori elementi che indeboliscono il quadro di fiducia.

Mi limito solo a ricordare alcuni aspetti, come nel caso del decreto-legge fiscale del settembre del 2002, che ha creato in corso d'opera un fortissimo sconvolgimento, il rinvio del pagamento ai fornitori delle amministrazioni pubbliche, che ha messo molte imprese in condizioni di fortissima debolezza. Ricordo a tutti che l'IRAP per come è strutturata penalizza anche chi oggi ha un'elevata struttura di debito. Quindi le imprese sono due volte penalizzate perché le amministrazioni pubbliche non pagano e naturalmente gli interessi passivi non sono deducibili.

Ricordo inoltre il condono fiscale, il blocco a metà anno dei crediti di imposta degli investimenti per l'occupazione, il blocco di tutte le leggi di

incentivazione, come effetto del dibattito che si è andato sviluppando, purtroppo, nell'ambito della finanziaria dell'anno scorso, trasformando gli incentivi in un fondo di rotazione finanziaria; ricordo ancora l'incertezza sulla proroga della Tremonti-*bis*, la mancata proroga della riduzione delle accise sul gas, il rallentamento dei rimborsi dei crediti fiscali.

Questa serie di *stop and go* e il quadro in continuo movimento dei punti di riferimento legislativi di cui le imprese e gli investitori devono tener conto, determinano una crisi di fiducia che rappresenta uno degli elementi più pericolosi per affrontare uno scenario così difficile e già di per sé incerto come quello che abbiamo di fronte.

Questo lo dico anche perché nella finanziaria e in particolare nel decreto-legge fiscale vi sono nuovi elementi che inducono ancora una volta a cambiamenti in corso d'opera. Anticipando quanto dirò dopo sulla parte fiscale, almeno su tale aspetto, tutta la ridefinizione della normativa sui dividendi che nel testo del decreto-legge diventa già operativa nel 2003 è ancora una volta un cambiamento in corso d'opera che non è assolutamente accettabile né per le buone regole del diritto né per quelle dell'economia. Si tratta dunque di una pratica che a nostro avviso va definitivamente estinta perché produce danni molto gravi.

Questo è il quadro con il quale dobbiamo confrontarci. Si è detto più volte che nel nostro Paese in un contesto di questo genere occorrono finanziarie di rigore e di sviluppo. Se si vuole fare una sintesi generale di questa finanziaria, mi sembra che vi sia poco rigore e pochissimo, anzi, inesistente sviluppo. In primo luogo, qual è il punto di riferimento? Viene indicato un tasso di crescita del prodotto interno lordo nelle stime del Governo dell'1,9 per cento. Il centro studi di Confindustria ritiene che il tasso di crescita al quale si può fare invece riferimento non sia superiore all'1,4 per cento e quindi ci si trova di fronte ad un divario abbastanza importante tra il tasso di crescita che viene assunto come punto di riferimento all'interno della finanziaria e il tasso di crescita che viene qui indicato.

Risulta soprattutto evidente nell'ambito di questa manovra l'assenza di interventi che possano dare quella spinta che nel nostro Paese non solo è auspicabile ma anche possibile per realizzare un tasso di sviluppo forte. Riteniamo anche che vi siano degli strumenti che possano sin da ora mettere in moto una crescita importante del nostro prodotto interno lordo stimato. Vorrei ricordare che Confindustria e CGIL, CISL e UIL hanno ad esempio indicato nel documento sullo sviluppo, l'occupazione e la competitività alcune di queste priorità.

Affidandomi anche in questo caso per un'analisi più compiuta al testo da noi prodotto, vorrei sottolineare come ad esempio, secondo le nostre valutazioni e simulazioni, un intervento sull'IRAP, da un lato, e un intervento sull'accelerazione degli investimenti pubblici in infrastrutture e materiali, dall'altro, possa produrre sin dal 2004 un aumento ulteriore del tasso di crescita del prodotto interno lordo dello 0,3 per cento che diventa dello 0,9 per cento nel 2005 e dell'1,5 per cento nel 2006.

In questa sede intendiamo sottolineare che il decreto fiscale, che contiene molti aspetti positivi di cui parleremo fra un minuto, continua a mantenere una fortissima «indefinizione» rispetto a ciò che costituiva uno degli assunti fondamentali della riforma fiscale di Tremonti: da un lato, l'eliminazione della DIT, dall'altro, parallelamente, l'eliminazione dell'IRAP. Ebbene, la non eliminazione dell'IRAP, che è una tassa importante e molto complessa, e l'eliminazione nel frattempo della DIT hanno determinato sicuramente un forte appesantimento del prelievo fiscale su quelle imprese che, godendo dei vantaggi della DIT, avevano potuto ridurre il loro carico fiscale ed inoltre un fortissimo indebolimento non solo della capacità competitiva delle imprese, ma anche della capacità di crescita del prodotto interno lordo. Secondo le nostre valutazioni, ad esempio, deducendo dalla base imponibile IRAP il 20 per cento del costo del lavoro nel 2004, il 30 per cento nel 2005 e il 40 per cento nel 2006 (corrispondenti nei tre anni, rispettivamente, a 3, 4,8 e 6,6 miliardi di riduzione di imposte) si avrebbero effetti positivi sulla crescita pari allo 0,1 per cento nel 2004, allo 0,3 per cento nel 2005 e allo 0,5 per cento nel 2006.

Abbiamo sicuramente una correlazione molto stretta fra la riduzione dell'IRAP e la crescita del prodotto interno lordo, così come rileviamo una correlazione molto forte tra l'accelerazione degli investimenti pubblici nelle infrastrutture materiali e immateriali e la crescita dello sviluppo. Ebbene, tutto ciò non è presente nella finanziaria: queste sono nostre simulazioni, sono alcune delle ricette sulle quali ci siamo esercitati per dimostrare che ci sono strade da seguire per indicare un obiettivo di crescita e di sviluppo anche in una finanziaria come questa, che di sviluppo obiettivamente tratta poco. Quindi, non credendo in questo tasso stimato pari all'1,9 per cento, riteniamo che, in assenza di interventi e se tutto va bene (ci vuole anche un po' di «stellone»), non faremo più dell'1,4 per cento.

Questo quindi è il quadro. Sul decreto fiscale occorre fare alcune considerazioni, oltre a quelle appena accennate sull'IRAP. Innanzi tutto, l'eliminazione graduale dell'IRAP, che deve essere fatta, non può essere accompagnata da un aumento del prelievo locale. Credo che ci sia da questo punto di vista la necessità di intervenire in maniera più seria sulla struttura stessa della spesa pubblica locale, che rappresenta un elemento molto forte e significativo. Anche il fabbisogno degli enti locali può essere soddisfatto se si avvia finalmente la fase di privatizzazione dei servizi pubblici che è rimasta di fatto ferma al palo.

Per quanto riguarda gli interventi sul *made in Italy* e l'internazionalizzazione, senza entrare nel dettaglio, ci sono molti aspetti positivi che noi condividiamo e quindi su questo punto le nostre valutazioni sono complessivamente positive. Per quanto riguarda invece il Mezzogiorno, giudichiamo positivo il fatto che non si sia riproposto il dibattito che ha contraddistinto la finanziaria precedente in termini di cambiamento di quei meccanismi delle politiche di incentivazione che rappresentano uno di quegli strumenti di politica industriale con i quali tutti i Paesi europei,

chi in un modo e chi in un altro, stanno cercando di riproporsi sul piano dell'attrazione degli investimenti. Ritengo però opportuno sottolineare come vi sia, da un lato, una quantità importante di risorse stanziata per il Mezzogiorno, ma, dall'altro, una pericolosa riduzione dei flussi disponibili per l'anno 2004. Infatti, sicuramente il Governo ha assunto l'impegno - che però noi riscontriamo fino ad oggi solo sul piano verbale - di procedere ai bandi, in relazione alla legge n. 488 del 1992 (che riteniamo uno strumento molto importante per la promozione degli investimenti nel Mezzogiorno), nel 2004 per almeno un miliardo di euro, ma di tale impegno non vi è traccia; credo che invece sia un impegno che deve essere assunto in maniera più compiuta e definitiva. Noi abbiamo bisogno di avere certezze; non capisco come si possa fare una promozione di attrazione di investimenti - se e quando avremo un'Agenzia che vada in giro a farla - se non abbiamo la certezza che vi sono delle risorse che possiamo proporre agli investitori per venire a realizzare questi investimenti.

Un altro aspetto che ci preoccupa è il finanziamento nazionale dei programmi comunitari, che vede una forte battuta di arresto nell'anno 2004: abbiamo infatti risorse per il triennio 2004-2006 che ammontano a 3 miliardi di euro, ma solo a 500 milioni per l'esercizio 2004, quando per l'esercizio 2003 le risorse stanziolate erano state 1.845 milioni. Le risorse complessive, vecchie e nuove, per il triennio 2004-2006 ammontavano a 17.085 milioni di euro, quindi meno 800 rispetto al triennio precedente.

In buona sostanza, ci sembra che nel 2004 ci sia un forte rallentamento dei flussi sia sulla legge n. 488 del 1992 sia sul finanziamento dei programmi europei. Ciò può produrre due effetti molto negativi: in primo luogo, può rallentare ulteriormente l'attrazione degli investimenti nel Sud, così come si è già verificato per effetto del dibattito dell'anno scorso; in secondo luogo, per quanto riguarda i programmi dell'agenda 2000-2006, non solo rallentiamo uno sviluppo indispensabile, ma entriamo anche in ritardo nella spesa dei fondi strutturali, perdendo le premialità e ritrovandoci nuovamente ad inseguire, successivamente, magari con progetti-sponda di certa, mancanza di qualità, quei soldi che altrimenti potrebbero essere spesi in maniera intelligente per il riallineamento competitivo del Mezzogiorno.

Credo che quelli indicati siano elementi di preoccupazione su cui occorre più *focus* e più chiarezza, perché così come stanno le cose la politica del Mezzogiorno corre il rischio di subire un forte rallentamento.

Anche per quanto riguarda le infrastrutture e i trasporti, credo che sia necessario un quadro di maggiore certezza. Ciò è necessario se vogliamo, ad esempio, dare agli investitori privati la possibilità di realizzare con il *project financing* una parte significativa degli investimenti infrastrutturali. La politica delle tariffe deve essere perciò definita in maniera chiara e certa, in modo tale da offrire a chi investe oggi la garanzia circa i suoi piani di recupero degli investimenti nel medio e lungo periodo. L'inflazione si combatte attraverso gli strumenti che ricordavo prima e non attraverso il blocco delle tariffe, che al contrario disincentiva gli investimenti.

Dall'altro lato, è importante rilanciare le grandi infrastrutturazioni intervenendo altresì sulle infrastrutture ordinarie, perché l'una cosa senza l'altra non rende il Paese né vivibile né competitivo.

Vorrei sottolineare altri due aspetti. In primo luogo, riteniamo tutto sommato uno strumento intelligente la trasformazione della Cassa depositi e prestiti, che è stata disposta in maniera abbastanza chiara e decisa. L'importante però è che, oltre ad essere progettata, tale trasformazione venga anche realizzata, perché se ci limitiamo al solo effetto annuncio e non cominciamo poi a renderla operativa ci troviamo ancora una volta di fronte a ritardi nella definizione dei programmi di investimento sulle opere infrastrutturali.

Analogamente, credo sia importante sottolineare che nella legge finanziaria le risorse che sono state definite a favore delle opere infrastrutturali sono rilevanti per quanto riguarda gli anni 2005-2006 (sebbene inferiori a quanto stimato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: stiamo parlando di 5,5 miliardi di euro), ma sono risorse che si attiveranno solamente nel 2004 e di cui di fatto non ci sarà disponibilità nel 2004.

In sostanza, sul Mezzogiorno, sulle politiche fiscali, sulle politiche infrastrutturali, dilazioniamo i flussi in uscita agli anni a venire. Oggi rendiamo possibile l'assunzione di impegni, ma francamente, per le contraddizioni che troviamo in alcuni quadri normativi – mi riferisco al credito d'imposta sui dividendi del decreto fiscale; all'impegno sulla legge n. 488 del 1992, verbale e non immesso; e ai tanti altri elementi che poco fa ho ricordato – mi pare sia difficile immaginare che tutti questi elementi aiutino davvero il rilancio di una politica di sviluppo nel corso del 2004. Tutto viene rimandato a dopo; risorse non ce ne sono. Ci saranno, se, forse e quando non si sa; ma noi non pensiamo che una improbabile ripresa del quadro internazionale (improbabile per gli effetti sull'Europa di cui parlavo prima) possa poi provvedere da sola a darci risorse ed un certo quadro economico in assenza di riforme e di interventi strutturali.

In tale quadro quindi, riteniamo utili e importanti le misure volte a scoraggiare le cosiddette offerte anomale, che hanno creato distorsioni di mercato abbastanza rilevanti.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali, esprimiamo forte preoccupazione; mi pare, ancora una volta, che non stiamo andando nella direzione giusta. Quella dei servizi pubblici locali è una vecchia questione che risale ormai a tanto tempo fa. È un problema che riteniamo debba essere affrontato in maniera molto seria e decisa, sia – come dicevo prima – per creare un mercato più efficiente e trasparente che riduca i costi per i consumatori, sia perché la privatizzazione dei servizi pubblici locali è una fonte importante per dare più risorse agli enti locali stessi ed evitare, d'altra parte, che si crei una situazione di forte distorsione nei mercati.

Oggi, invece, ci troviamo di fronte ad un testo (quello dell'articolo 14 del decreto-legge n. 269) che rappresenta addirittura un passo indietro rispetto a qualche pur contraddittoria apertura che era stata fatta con l'insufficiente articolo 35 della finanziaria del 2001. Da questo punto di vista,

riteniamo che una manovra importante, che voglia muoversi nella prospettiva di creare un mercato più trasparente e libero, debba affrontare seriamente e fino in fondo la questione dei servizi pubblici locali.

Anche qui ci sono, a mio giudizio, due principi importanti che vanno sottolineati. Il primo è che vanno salvaguardate comunque le specifiche normative settoriali, che spesso non sono più adeguate sia all'esigenza di liberalizzazione che a quella di reciprocità, perché nella ridefinizione della normativa sui servizi pubblici locali c'è il rischio che saltino alcune norme settoriali che hanno, sul piano della privatizzazione, della liberalizzazione e della reciprocità, punti più avanzati rispetto alla manovra finanziaria attualmente all'esame del Parlamento.

Dall'altro lato, dobbiamo soprattutto operare nella logica di eliminare distorsioni competitive tra operatori pubblici e privati derivanti dalla possibilità, ad esempio, di ricorrere agli affidamenti diretti. Noi siamo prevalentemente favorevoli allo strumento della gara. L'affidamento diretto rappresenta solo un modo con il quale si può andare avanti in casi eccezionali, ma la logica della gara e della trasparenza è assolutamente fondamentale.

Per quanto riguarda la sanità e la previdenza, noi riteniamo, da un lato, assolutamente inadeguato prevedere, ad esempio, la defiscalizzazione per la partecipazione dei lavoratori al capitale delle imprese e, dall'altro lato, molto fuorviante quanto viene fatto in termini di interventi per la riduzione della spesa farmaceutica.

Innanzitutto, bisogna chiarire un punto: non si può continuare a chiedere che si faccia ricerca e poi penalizzare, anno dopo anno, uno dei pochi settori (quello del biomedicale) in cui nel nostro Paese si fa ricerca.

Ancora una volta, siamo di fronte all'adozione di una misura che, allo scopo di ridurre le dinamiche di spesa sanitaria regionale, finisce di fatto per scaricare prevalentemente sul sistema delle imprese l'inefficiente controllo di gestione da parte delle Regioni.

Noi non condividiamo la logica di ripartire gli eccessi della spesa sanitaria per il 40 per cento a carico delle Regioni e per il 60 per cento a carico delle industrie. Riteniamo sia da proporsi quanto meno una ripartizione del 50 e 50 per cento e pensiamo che il 50 per cento non di attribuzione regionale debba essere caricato sulla filiera dell'impresa farmaceutica, inclusi anche i grossisti e i farmacisti.

Non comprendiamo proprio perché si debba continuare a penalizzare solo un pezzo del sistema (che poi ha bisogno di risorse per fare investimenti, e sappiamo che le penalizzazioni sono antiche, ripetute e riguardano tanti fronti) rendendo esenti altri pezzi di filiera da questo cosiddetto processo di responsabilizzazione.

Per quanto riguarda la ricerca, l'innovazione e la formazione, credo che osservazioni positive debbano essere fatte, dal nostro punto di vista, su questa manovra finanziaria. Finalmente si cerca di fare qualche passo avanti sul piano della promozione e della selettività dei sostegni per le imprese che fanno più ricerca.

Nella «teco-Tremonti» ci sono principi che riteniamo utili ed interessanti, anche se, pure in questo caso, manca un orizzonte temporale che possa dare una prospettiva di certezza e di praticabilità alle imprese. Nessuno può programmare le sue politiche di ricerca e di investimenti su un arco temporale di dodici mesi. Crediamo che si debba, quanto meno, poter disporre di un programma che, nell'arco di un triennio, consenta una maggiore stimolazione di investimenti sul fronte della ricerca e dell'innovazione.

Giudichiamo più interessante di una misura come questa (che, per carità, riteniamo comunque positiva) un intervento strutturale che possa andare nella direzione della riduzione dell'IRAP e dell'eliminazione totale dell'IRAP per i ricercatori. Questo, ancor più di ogni altro intervento, consentirebbe una politica di lungo periodo per le imprese di qualunque dimensione sul fronte dell'aumento degli investimenti per la ricerca e l'innovazione e, fra l'altro, costerebbe pochissimo.

Riteniamo inoltre importante rifinanziare i FIT e i FAR. Come sappiamo, ci sono moltissime domande pendenti per investimenti sul piano della ricerca. Consideriamo soltanto simbolico l'aver destinato poche risorse alla creazione di un polo tecnologico (l'Istituto italiano di tecnologia, IIT). Si è inteso sottolineare un'opportunità ed un'esigenza, ma in maniera del tutto contraddittoria con quanto il buonsenso richiederebbe.

In primo luogo, dobbiamo riportare l'investimento ad una logica di concentrazione – piuttosto che di ulteriore dispersione – sui poli di eccellenza. Per troppi anni abbiamo fatto una politica dell'università che moltiplicava risorse a pioggia, invece di concentrarle sulle leve che potevano consentire la creazione di massa critica.

Oggi esistono già nel nostro Paese strutture con punti di eccellenza; crearne uno dal nulla richiede tempi molto lunghi. Non entro nel dibattito se sia giusto farlo, in un luogo piuttosto che in un altro, ma proprio sull'impostazione metodologica. Il MIT (Massachusetts Institute of Technology) non si è fatto in un anno, e certamente non con 150 milioni di euro. Il MIT raccoglie ogni anno 1 miliardo di dollari di contributi ed è una struttura che esiste da decenni, radicata in un contesto universitario di prim'ordine come Cambridge, in una realtà che moltiplica intelligenze minuto per minuto. Se pensiamo di fare cose solo simboliche su questo fronte non otterremo alcun risultato.

In conclusione, noi non vediamo politiche di sviluppo in questa finanziaria. Per quanto riguarda le politiche di rigore, dobbiamo dire che essa presenta alcuni aspetti contraddittori. Innanzi tutto, la finanziaria va letta insieme alla riforma delle pensioni, che rappresenta – io credo – il completamento della manovra di Governo sul fronte delle entrate.

La riforma delle pensioni (su cui si dibatte tantissimo, forse anche troppo, all'esterno), così come espressa nel disegno di legge del Governo, ha un suo carattere di strutturalità significativo, ma tale carattere si produrrà dal 2008 in avanti, correndo il rischio di essere fortemente depauperato se alcune delle cose di cui si sente parlare in giro finiranno per essere realizzate.

Si pone un problema molto serio di cosa succederà fino al 2008, perché, naturalmente, non bisogna fare solo una valutazione di tipo politico, che non compete certamente a noi, ma anche e soprattutto una valutazione sulla capacità di creare fiducia, occupazione e risorse per lo sviluppo. Dal 2008 si produrranno effetti positivi; fino a quella data, non capiamo invece come si possano recuperare le risorse e le leve necessarie per promuovere politiche di sviluppo, di crescita e di occupazione.

Credo che, da questo punto di vista, abbiamo la necessità di anticipare in modo intelligente una riforma pensionistica che, se ben fatta, andrà soprattutto a vantaggio dei giovani. Infatti, si tratta proprio di questo, cioè di una riforma delle pensioni che consenta non solo la sostenibilità finanziaria del sistema, ma anche prospettive più significative per i giovani, con l'immediato inserimento nel mondo del lavoro; inoltre, ritengo che essa permetta anche l'articolazione di un sistema di Stato sociale più aperto ed equo, che superi positivamente questa frattura generazionale che altrimenti può diventare molto pesante.

È assolutamente necessario, dunque, che la riforma sia realizzata prima ed anche gradualmente, a partire da tempi più brevi di quelli oggi previsti nel provvedimento, consentendo quegli investimenti che ancora una volta servono a creare occupazione e che, pertanto, vanno nella direzione dei giovani, al fine di mettere in moto quel processo di sviluppo che altrimenti non si regge.

Uno dei capitoli fondamentali di reperimento delle risorse di questo disegno di legge finanziaria è il cosiddetto condono edilizio. Come è noto, Confindustria è assolutamente contraria al condono edilizio. Infatti, fin dal primo giorno, abbiamo assunto una posizione molto netta e seria contro l'economia sommersa. Abbiamo anche riconosciuto al Governo di aver profuso un notevole impegno su tale fronte. Riteniamo, però, che da questo punto di vista il condono sia contraddittorio con un impegno serio e significativo nella lotta all'economia sommersa. Il condono, infatti, riguarda non solo l'area dell'illegalità, ma anche quella nella quale vengono a consumarsi moltissime morti sul lavoro, quelle stesse morti che poi, genericamente enunciate nelle statistiche, finiscono in modo improprio per essere imputate al sistema produttivo. Si tratta, però, di un'altra parte del sistema produttivo, che a noi non piace e vogliamo combattere.

In questo quadro di scarsità di risorse e di difficoltà a realizzare riforme strutturali che possano generare le risorse necessarie per fare gli investimenti di cui abbiamo bisogno, il condono edilizio rappresenta, nella logica con la quale è stata costruita la presente finanziaria, una sorta di necessità forzata.

Vi sono almeno tre aspetti fondamentali sui quali, a mio avviso, bisogna essere veramente molto rigorosi.

In primo luogo, non si può assolutamente parlare di condono edilizio in aree tipo quelle demaniali o protette dai vincoli paesaggistici o ambientali. Ciò, infatti, determinerebbe un depauperamento irreversibile di un patrimonio sul quale, al contrario, vanno fatte politiche di sviluppo per la valorizzazione dei beni turistici e culturali.

In secondo luogo, se il condono va fatto, si deve far pagare a chi condona un prezzo più adeguato. Non si capisce come si possano ottenere condoni con qualche centesimo di euro, per poi realizzare non solo attività che servono a chi costruisce abusivamente, ma anche attività commerciali che hanno entrate molto lucrose perché vengono reimmesse sul mercato a migliaia di euro quando diversamente costerebbero solo centinaia di euro. Quindi, se il condono va fatto per ragioni di mercato, per recuperare cassa, che almeno venga fatto pagare adeguatamente e soprattutto sia accompagnato seriamente ad un cambiamento della legislazione contro gli abusi edilizi. Come tutti sappiamo, infatti, questa legislazione presenta molte lacune e non è adeguata a combattere l'abuso edilizio. Diversamente la situazione è destinata a perpetuarsi in futuro.

Allora, se il condono serve per recuperare cassa, deve essere fatto nel modo meno dannoso possibile, accompagnato da una drastica inversione di tendenza; altrimenti diventa un nuovo invito a commettere ulteriori abusi in vista del prossimo condono e francamente questo non è proprio accettabile.

Pertanto, non condividiamo il condono per ragioni morali, di politica economica ed anche di coerenza rispetto alla lotta al sommerso. Se si tratta di uno degli strumenti ai quali politicamente occorre fare ricorso per recuperare cassa, deve almeno prevedere tre paletti fondamentali che, a nostro avviso, sono irrinunciabili: deve costare a chi ha abusato; deve essere escluso dalle aree demaniali e sottoposte a vincoli paesaggistici; deve essere soprattutto accompagnato da una drastica e definitiva inversione di tendenza, con una modifica legislativa che metta finalmente il nostro Paese in condizione di essere sottratto da coloro i quali invece fanno di questi scempi la loro pratica quotidiana.

Per il momento ho concluso ma sono a vostra disposizione per ulteriori chiarimenti e quesiti.

MARINO (*Misto-Com*). Signor Presidente, rivolgerò al presidente D'Amato alcune brevi domande.

Vorrei sapere, innanzi tutto, se nel differenziale dell'inflazione alla Confindustria risulta che negli altri Paesi europei, al di là di quanto segnalato, si sia proceduto ad effettuare un maggiore monitoraggio dei prezzi delle tariffe rispetto all'Italia.

In secondo luogo, prego i rappresentanti della Confindustria di acquisire il *dossier* n. 4 dell'ISTAT, che riguarda le spese in ricerca e sviluppo per l'innovazione delle imprese e le misure previste dal decreto-legge di cui ci occupiamo.

In sostanza, qui risulta la cronica limitatezza delle risorse a disposizione per la ricerca e l'innovazione; però la debolezza del sistema ricerca in Italia – rileva l'ISTAT – dipende anche dal fatto che c'è un livello di spesa delle imprese nella ricerca estremamente basso. Per quanto concerne, poi, la parte della ricchezza creata dalle imprese reinvestita in questo senso, l'ISTAT rileva anche qui una posizione dell'Italia estremamente

arretrata, anche per il contributo delle imprese alla risoluzione di questo fondamentale problema.

Da una parte, vi è stata l'eliminazione della DIT, che certamente ha penalizzato le imprese; dall'altra, vi è stata la cosiddetta Tremonti-*bis*.

Posso chiedere alla Confindustria in che termini la Tremonti-*bis* ha determinato una ricaduta positiva rispetto agli investimenti, all'innovazione e alla ricerca? Forse essa è servita ad altri scopi?

Vorrei rivolgere un'ulteriore breve domanda riguardante l'Istituto italiano di tecnologia. Mentre il CNR, l'università e gli istituti di ricerca hanno bisogno di risorse, si va a creare un nuovo istituto. Ciò è sfuggito all'attenzione della Confindustria?

GIARETTA (*Mar-DL-U*). Ho molto apprezzato, presidente D'Amato, l'intervista da lei rilasciata al quotidiano «Il Corriere della Sera» in ordine al condono, che non lasciava scappatoie. Da buon riformista, però, sarei contento se il risultato finale del lavoro parlamentare fosse quello da lei indicato: sarebbe importante che almeno fossero posti i paletti di cui si parlava.

Vorrei sapere se lei ravvisa una qualche parentela, vicina o lontana, tra questa manovra e quell'importante documento sulla competitività che avete sottoscritto con le organizzazioni sindacali. In quel caso avete compiuto uno sforzo interessante. La democrazia è fatta di conflitto, ma anche della ricerca dei punti di incontro. Io, però, ho fatto fatica a trovare una parentela, anche lontana.

PAGLIARINI (*LNP*). Il mio ragionamento parte da un documento dell'ISTAT che ha esaminato i dieci principali gruppi di prodotti esportati dall'Italia nel 1990, proiettandoli sull'anno 2000: risulta una riduzione pari a circa il 27 per cento mentre, contemporaneamente, si rileva un aumento della quota di mercato della Cina di questi stessi prodotti.

Prima di lei, il dottor La rizza, presidente del CNEL, ha affermato che l'Italia deve puntare sulla qualità e sull'alta tecnologia. Sulla base dello studio dell'ISTAT, però, noto che nel mondo la quota di mercato della Cina di prodotti di alta tecnologia è salita dallo 0,4 per cento al 6 per cento (considerando prodotti elettronici, aeronautici, aerospaziali). Quindi, mi sembra che anche in questo caso non abbiamo molto spazio.

Le importazioni in Italia dalla Cina nel 2002 sono aumentate dell'11 per cento e – grazie al cielo – le nostre esportazioni verso la Cina sono aumentate del 22,7 per cento. L'anno scorso le università cinesi hanno sfornato un numero di ingegneri pronti, preparati, abili e capaci superiore al numero di ingegneri che serve in un anno in tutta l'Unione europea. Si stima che la moneta cinese sia sottovalutata di circa il 40 per cento, ma secondo le notizie provenienti da Washington, se va bene, aumenterà del 10-15 per cento all'inizio dell'anno prossimo.

Vorrei sapere quali sono i commenti e i suggerimenti della Confindustria in merito a questo problema e come mai non ha inserito tale tema nella relazione. Ciò mi fa pensare che per la Confindustria questo non rap-

presenti un problema: allora, sono contento perché io, invece, nutro molte preoccupazioni in proposito.

DE PETRIS (*Verdi-U*). Torno brevemente sulla questione del condono edilizio pur avendo apprezzato alcune sue dichiarazioni, però vorrei che riflettesse su alcune considerazioni legate proprio all'aspetto finanziario del condono.

Sapete bene che è stato previsto un introito di tre miliardi: a mio avviso non sarà questo l'ammontare finale. Basta considerare, ad esempio, i piccoli abusi, per capire che sarà difficile avere tale risultato. Voglio vedere chi denuncia il soppalco dentro casa. Comunque, dal punto di vista più consistente capite cosa comporta in termini di ricaduta sulle amministrazioni comunali, perché potrà entrare qualcosa per lo Stato – voi dite che se si deve fare il condono che almeno costi molto – ma le ricadute sui bilanci delle amministrazioni comunali saranno devastanti. Non è che questo non ha nulla a che fare con lo sviluppo. Come l'esperienza dei condoni precedenti ha dimostrato, ciò significa sottrarre risorse nelle grandi città soprattutto e ancora di più nelle piccole per interventi veri e propri di sviluppo e di riqualificazione del territorio. Ad esempio, credo che il comune di Roma continui a spendere ancora metà bilancio del piano di investimenti per la riqualificazioni delle ex borgate abusive, ma pensiamo a quanto ne potremmo vedere nel Sud.

Lei, dottor D'Amato, ha espresso un giudizio negativo al riguardo ma poi ha aggiunto che se proprio deve essere fatto, visto che serve per le entrate, che sia adeguata la misura del pagamento. Vorrei porre la questione invece delle ricadute negative del condono anche dal punto di vista economico e finanziario sulle casse, per non dire sul sistema-Paese, che diciamo tutti di voler valorizzare senza poi fare molto in tal senso.

FERRARA (*FI*). Presidente D'Amato, è sempre un piacere ascoltarla, anche se abbiamo l'impressione che alcune cose siano state dette non per noi ma perché altri intendano, e mi riferisco in particolare a quando ha fatto l'elenco di quei provvedimenti *stop and go* che determinano uno stato di insicurezza nella classe imprenditoriale e quindi contribuiscono ad una situazione che non è di uscita o di possibilità di uscita dallo stato di declino.

Sull'argomento si sono espressi anche altri interlocutori, per ultimo il presidente dell'ABI, in risposta ad una domanda posta non solo da me ma anche da altri colleghi riguardo alla possibilità di cogliere una situazione di favorevole evoluzione del mercato da parte dei Paesi europei: visto che, fatto 100 il mercato globale, noi vi entriamo soltanto con un quattro per cento rispetto al 12,5 per cento degli altri Paesi europei, i provvedimenti inseriti in finanziaria a difesa del marchio italiano come vengono più specificamente giudicati dalla Confindustria che lei rappresenta oggi in questo consesso?

Inoltre, se la difesa del mercato può essere aiutata e stimolata da quella ricerca cui ha fatto riferimento, il luogo di eccellenza è un'occa-

sione alla quale completamente rinunciare oppure non è così? Per i luoghi di eccellenza e di ricerca che attualmente esistono, bisogna considerare l'impossibilità di accedere all'apporto scientifico perché limitati da una legislazione che è difficile da modificare. Bisogna considerare inoltre che i luoghi di ricerca liberi, come le Università LUISS e Cattolica, hanno delle difficoltà di bilancio. Vorrei sapere se – come ho colto nel suo intervento – è sempre convincimento di Confindustria stimolare l'azione di Governo per il finanziamento di questi luoghi di ricerca o l'intenzione è quella di variare i luoghi di ricerca riferibili all'amministrazione dello Stato considerando i limiti della ricerca per settori appartenenti allo Stato (come, ad esempio, il Politecnico di Milano). L'esempio del MIT è un doppio binario sul quale poter procedere? Non è una questione di secondaria importanza quella cui facciamo riferimento, perché nel corso delle audizioni svolte e riguardo alla ricerca per la quale ci siamo attivati rispetto alle necessità, abbiamo rilevato che alcuni Paesi, come India e Corea, che oggi partecipano al mercato globale in modo assai più incisivo rispetto a dieci anni fa, si sono attivati con sistemi di ricerca simili a quelli che vengono recuperati in Italia con la proposta di istituti di eccellenza.

Un'altra domanda riguarda il Mezzogiorno. È vero, il bilancio prevede un finanziamento molto esiguo per l'anno in corso e poi procede con una configurazione a triangolo retto, per così dire, che determina però una costanza di investimenti. Se la costanza di investimenti mantiene uguali a quelli degli anni precedenti gli investimenti fatti, questi continuano ad essere insufficienti oppure, per la scarsa possibilità di utilizzo dei finanziamenti cui faceva riferimento, vista la necessità ancora di attivare ancora progetti-sponda, riesce a dare una risposta alle potenziali richieste in atto?

GIORGETTI Giancarlo (*LNP*). Il sommerso era uno dei temi su cui Confindustria e Governo si erano particolarmente impegnati nei primi anni, purtroppo con risultati insoddisfacenti. Quale può essere oggi la ricetta, alla luce delle esperienze della riemersione agevolata, fallita, da parte dell'economia sommersa, che credo sia la sfida più importante in assoluto per cercare anche nuovi spazi finanziari per lo sviluppo?

D'AMATO. Partendo proprio da quest'ultimo intervento, abbiamo apprezzato molto il Governo quando, dopo una lunga polemica che aveva caratterizzato il rapporto fra noi e il sistema politico e anche sindacale italiano, assunse l'impegno di fare del sommerso una battaglia di primo piano. Credo anche che fosse condivisibile l'impostazione, che allora fu «condivisa», di fare del sommerso un'occasione per ridurre in maniera strutturale gli eccessivi costi di sistema, garantendo progressivamente politiche che accompagnassero l'emersione di quella fascia di imprese che, a costi eccessivi attuali, non avevano margini di sopravvivenza, ma al tempo stesso accompagnando questi interventi con politiche di rigore e che avrebbero di fatto cambiato il contesto, anche culturale, nel quale il sommerso aveva finito per prosperare in Italia. Il sommerso italiano è cre-

sciuto con quella cultura che diceva «meglio sommerso che disoccupato» e che girava lo sguardo altrove, sapendo tutti dove in realtà erano le fabbriche sommerse: istituzioni, autorità, sindacalisti, tutti quanti sapevano dove erano le fabbriche sommerse.

Credo che molta parte della crescita assai rilevante dell'occupazione di questi ultimi 24-36 mesi sia anche un po' l'effetto del sommerso che è emerso, altrimenti non si spiega come sia cambiato in maniera così consistente il rapporto tra crescita del prodotto interno lordo e crescita dell'occupazione. Abbiamo prodotto quasi 900.000 posti di lavoro in poco meno di 30 mesi grazie anche, a mio avviso, ad una quota di sommerso che è emerso. Poteva emergere di più? Sicuramente sì, si sarebbe potuto e si potrebbe fare di più sul piano del sommerso se si smettesse finalmente con la politica dei condoni e dei rinvii. Il solo fatto di dire che si rimanda la chiusura dei termini di volta in volta fa sì che la gente pensi ci sia una nuova occasione per essere perdonati domani. Quindi, le politiche di condono funzionano solo se coniugate con una fortissima inversione di tendenza e un grande rigore nell'implementazione di misure di repressione. Allora, se il condono è la chiusura di un ciclo e l'apertura di un altro, può avere anche degli effetti positivi; se, al contrario, è un'ulteriore occasione per fare cassa senza invece invertire un regime perverso, diventa il moltiplicatore della cultura del sommerso. Per queste ragioni credo che per lavorare sull'emersione dell'economia sommersa occorra andare avanti con più rigore e più determinazione e anche con la necessaria repressione di tutti gli abusi che ci sono, perché quella è l'area nella quale c'è evasione fiscale e contributiva, concorrenza sleale per le imprese emerse, sfruttamento assoluto dei lavoratori che non hanno neanche i diritti più elementari, ed è anche l'area nella quale molto spesso vi è l'intreccio tra malavita e malaeconomia.

Sono queste le ragioni per le quali non solo l'economia, ma anche l'edilizia sommersa rappresentano un'area di assoluta pericolosità sulla quale occorre essere chiari e determinati fino in fondo. La mia posizione è nota. Sono da sempre un oppositore degli abusi edilizi e contrario ad ogni riforma di condono edilizio. Questo non vuole assolutamente attenuare il rigore e l'impostazione esistenti su questo piano.

Ciò detto, credo che esista da tempo una responsabilità seria nel non avere implementato una legislazione più rigorosa sul piano della lotta all'abuso edilizio. È un problema che si trascina dall'inizio della legislatura precedente e da allora ad oggi non si è riusciti a fare un passo in avanti in direzione di un impianto normativo più efficiente. Tutti sappiamo che con la normativa oggi esistente e con i conflitti di interesse presenti sul territorio l'abuso edilizio è una regola operante. Per questa ragione condivido l'opinione secondo cui il condono vale nella prospettiva di fare cassa oggi ma comporta ulteriori costi per il domani. Confermo quindi che non mi piace, ma se il Parlamento – questa è una valutazione che dovete fare voi perché il primato della politica non esiste solo nei principi e nelle prerogative ma anche nelle responsabilità – sceglierà di attuare il condono, spero che sia quantomeno accompagnato da misure necessarie affinché esso rappresenti un'opportunità di inversione definitiva di rotta.

Ho sottolineato in questo modo i tre aspetti, a mio avviso assolutamente critici, che possono fare la differenza tra un'operazione tendente a fare cassa ed un'altra che invece chiude una pagina e ne apre un'altra, ed è l'unico modo che in una logica costruttiva ci porta ad offrire il nostro contributo, non solo ideologico ed intellettuale ma soprattutto pragmatico.

Per quanto riguarda il tema del *made in Italy* e il problema della competizione con la Cina, qualche giorno fa abbiamo partecipato ad un'audizione con le Commissioni per le attività produttive nella quale abbiamo affrontato l'argomento del posizionamento competitivo dell'Italia e dei problemi dell'economia italiana ed europea nel quadro internazionale. Abbiamo a lungo parlato del rapporto tra Italia e Cina ed Europa e Cina. Si tratta di un argomento che mi appassiona molto essendo io soprattutto un operatore economico e quindi interessato a questioni quali il posizionamento competitivo e il *marketing*.

Ci troviamo nella seguente situazione. Innanzi tutto chiarisco che la Cina è una realtà economica che da vent'anni ad oggi ha continuato ad acquistare tecnologie modernissime. Pensare che la Cina sia un Paese di gente con l'anello al naso è assolutamente fuorviante. Gli italiani sono tra coloro che hanno venduto più di tutti tecnologie di prim'ordine ai cinesi. Oggi tutti si preoccupano del fatto che i cinesi stanno per conquistare una posizione di primato nella produzione di ceramiche. Passando dalle case di fango ai grattacieli hanno bisogno di miliardi di metri quadrati di ceramica che producono con tecnologie e macchinari italiani. Sta però accadendo che continuando ad importare tecnologie italiane hanno cominciato a copiarle e a riprodurle, imitandone i marchi e violando le proprietà intellettuali e le logiche di una corretta trasparenza commerciale. Non possiamo certo immaginare di chiudere i rapporti con la Cina attraverso barriere doganali o mura merlate, dobbiamo piuttosto lavorare seriamente affinché vi sia protezione dei marchi, tutela della proprietà intellettuale e si sblocchi la paradossale vicenda del brevetto europeo, anche attraverso un rafforzamento degli strumenti che premiano chi investe nel settore dell'innovazione e della ricerca. È paradossale, infatti, che si investa per realizzare un nuovo prodotto e nel contempo si consenta a chiunque, a costo zero, di imitarlo.

Abbiamo poi il problema molto serio del *dumping* sociale e ambientale con il quale la Cina e gli altri Paesi dell'Asia stanno facendo concorrenza ai Paesi europei. L'Europa è schiacciata in una trappola strategica. Da una parte abbiamo l'America che sta compiendo una *supply side* neoreaganiana. La manovra di Bush è investire miliardi di dollari a sostegno della ricerca e della riduzione della pressione fiscale attraverso una svalutazione del dollaro per acquisire vantaggi competitivi nella fascia alta di direzione di valore. Dall'altra parte, abbiamo questi Paesi che realizzano prodotti sempre migliori con tecnologie migliorate e a costi bassi, facendo quello che ha fatto L'Italia negli anni Cinquanta, il Giappone negli anni Sessanta e la Corea negli anni Settanta. La differenza è che i cinesi sono 1 miliardo e 400 milioni e rappresentano quindi un'enorme massa critica. Essi, inoltre, agiscono utilizzando due leve molto pericolose: il

dumping sociale e il *dumping* ambientale. Sul primo ci vorrebbe un'audizione a parte per trattarlo interamente (conosciamo il fallimento dei vertici di Cancun e Doha nei quali si è cercato di fissare uno *standard* sociale minimo). Il *dumping* ambientale è e resta un problema molto serio. Oggi abbiamo una sovraregolamentazione in Europa che sta imponendo alle imprese europee costi addizionali in una logica fuorviante di superprotezione ambientale che corrisponde peraltro ad una cultura volta a consentire il cosiddetto abuso ambientale. È lo stesso discorso del sommerso sul piano economico. Meglio sommersi che disoccupati. Lo stesso vale sul piano ambientale. Poiché tutti non rispettano le stesse normative ambientali, chiudiamo gli occhi e andiamo avanti, penalizzando in questo modo solo le imprese più forti.

Mentre discutiamo si sta scrivendo in Europa un libro della chimica che scarica sul sistema industriale costi per miliardi di euro, spingendo molte imprese a «delocalizzarsi» a qualche metro dal confine europeo, libere di inquinare come e quando vogliono. In questo modo abbiamo tre danni fondamentali: perdiamo capacità di presenza industriale; possibilità di stabilire *standard* accettabili idonei ad essere rispettati; non ci curiamo di quanto accade ai nostri confini. Quindi, se vogliamo davvero promuovere l'ambiente in modo responsabile dobbiamo stabilire *standard* ragionevoli di protezione ambientale e implementarli fino in fondo, curandoci anche di quanto accade al di fuori dell'Europa per stabilire uno zoccolo minimo di tutela ambientale che rappresenti la base di un *fair trade*.

La risposta vera alla Cina e ai Paesi dell'Asia, che è difficile dare sul *dumping* sociale, per quanto concerne il *dumping* ambientale potrebbe essere quella di incrociare i negoziati sul WTO con quelli sulla definizione dello *standard* ambientale minimo. Questa è la grande e difficile scelta che va fatta e sulla quale la Commissione europea e l'Europa sono indietro da tanto tempo. Altri Paesi se ne disinteressano totalmente e noi, perseguendo una politica ambientalista miope finiamo per renderci completamente inadempienti ed incapaci di stabilire degli *standard* minimi.

Quindi, ripeto, per la questione della Cina non possiamo difenderci con le mura merlate, ma soltanto con una politica attiva, con maggiori investimenti nella ricerca e con strumenti legislativi che consentano la tutela dei nostri marchi. Le disposizioni contenute nella finanziaria sotto questo profilo sono positive, le condividiamo poiché vanno nella giusta direzione. C'è ancora il problema del brevetto europeo da affrontare ma si sta già compiendo un passo positivo in questa logica.

Per quanto riguarda il problema degli investimenti nel settore della ricerca e dello sviluppo, sottolineo che l'Italia, nonostante sia il Paese che ha il più alto livello di pressione fiscale, il più alto tasso di rigidità sociale, il peggior mercato del lavoro d'Europa, rimane al quinto posto della classifica delle potenze industriali grazie a quel sistema di piccole imprese di medie e grandi dimensioni che continuano a vendere nel mondo prodotti di qualità e di contenuto tecnologico tale da poter controbilanciare del tutto questa serie di forti squilibri. Il *made in Italy* è una realtà fatta di alimenti, moda – e in questa non rientra soltanto il settore

tessile e dell'abbigliamento ma tutto il *design* italiano – ma soprattutto di tanta tecnologia. Se siamo tra i più forti nel mondo nella filiera alimentare ciò non dipende da alimenti che vanno di moda come la dieta mediterranea o altro, ma da tutte le tecnologie del processo alimentare, di automazione a valle, di imballaggio, e così via. Lo stesso discorso vale per il settore tessile. Noi subiamo la concorrenza dei Paesi emergenti che però producono con macchine italiane. La produzione di detersivi nel mondo è automatizzata da imprese italiane, e lo stesso dicasi per l'impacchettamento delle sigarette e per i sistemi di smistamento delle poste nel mondo.

Molti dei *robot* che costruiscono le automobili (con le quali, purtroppo, ci troviamo a competere) utilizzano tecnologia italiana. L'Italia, su questo, non è indietro: ci manca altro. Manca quella capacità di innovazione *breakthrough* che viene garantita agli americani solamente dalla quantità di centinaia di miliardi di dollari che investono nel settore della difesa. Reagan mise in moto l'economia americana con lo scudo stellare negli anni 80, facendo poi deregolamentazione per le società e riducendo le rigidità del mercato del lavoro. Ed allora, in breve, l'America ha creato decine di milioni di posti di lavoro e ha spinto l'economia mondiale per due decenni.

Bush oggi sta usando la stessa ricetta e quello rimane l'unico posto al mondo in cui si faccia innovazione: tutto il resto è applicazione. Gli americani investono il doppio di quello che investe l'Europa dei 15. Noi investiamo 180 miliardi di dollari, gli americani circa 280-290. Però, c'è una differenza. Gli americani, avendo la capacità di concentrare le risorse, producono 300 brevetti per milione di abitanti; noi siamo più o meno a 80. Il problema del ritardo tecnologico non è italiano, ma europeo. In questo quadro di difficoltà di fare in relazione al *breakthrough* gli italiani sono quelli che si arrangiano un po' meglio, perché sono i più creativi, i più dinamici, quelli che fanno più ricerca applicativa. Però si può fare di più e molto, tenendo conto che ci sono almeno due elementi per i quali le statistiche non rendono giustizia alla reale quantità di investimenti che fanno le imprese italiane.

In primo luogo gli italiani, per effetto del distorto mercato del lavoro, che è stato il più rigido e il più difficile d'Europa fino alla riforma Biagi, hanno preferito investire più in innovazione di processo che in innovazione di prodotto, per mettere più capitale in sostituzione di braccia e di lavoratori, piuttosto che investire in prodotti. Quando si investe molto in processi si crea un sistema nel quale innanzi tutto le priorità strategiche dell'investimento sono diverse, perché si va più su un ambito piuttosto che su un altro, e poi tanto più si investe in un processo, tanto più diventano complessi il disinvestimento per uscire dal prodotto che si fa e l'investimento per entrare nel prodotto che si farà domani. L'industria automobilistica giapponese, per esempio, ha iniziato a diventare molto più innovativa sul piano dei modelli quando ha derobottizzato le sue fabbriche e quindi, avendo un mercato del lavoro con *standard* propri (comunque, in comparazione, più flessibile del nostro), ha investito meno in *robot* e più in modelli, e quindi poteva produrre nuovi modelli più velocemente, perché vi era un minor costo per realizzarli e per uscire dal vecchio e in-

traprendere il nuovo. Un principio analogo vale per tantissimi altri processi e prodotti.

Il mercato del lavoro riformato cambierà nel breve e medio periodo questo differenziale di strategia, così pure il fatto che le imprese investono il *cash flow* che producono, pure in un Paese che continua ad avere il prelievo fiscale esistente in Italia dove, a parità di reddito, prima delle tasse, comunque ancora oggi paghiamo mediamente il doppio di altri. Per i nostri concorrenti, ad esempio britannici e tedeschi (per non parlare poi degli americani), è chiaro che la quantità di *cash flow* netto, cioè di finanziamenti netti da investire nuovamente in azienda, si riduceva in maniera enorme. Grazie a Dio non siamo (da questo punto di vista, quindi, vi prego di non fraintendermi) un sistema nel quale ci sono tante società quotate in borsa, che sarebbero altrimenti continuamente costrette a pagare dividendi e a ridurre ancora di più i *cash flow* per finanziarla, ma siamo prevalentemente un sistema di imprese piccole e medie, per lo più private, e questo, fra i tanti svantaggi, consente almeno il vantaggio di poter comunque porre in essere strategie di investimento che portano il Paese italiano ad essere una realtà che investe mediamente di più delle altre imprese comparabili a livello internazionale.

Mi avvio a citare a memoria alcuni dati, con l'avvertenza che il nostro centro studi, se lo riterrete opportuno, potrà farli pervenire in forma scritta agli Uffici della Commissione. Nel 1972, fatta uguale a 100 la quantità di capitale fisso investito in Italia, Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti, comparandola con il 2002, l'Italia è a circa 250, la Francia e la Germania sono a circa 210-220, la Gran Bretagna credo che sia a circa 180 e gli Stati Uniti sono a circa 160.

MARINO (*Misto-Com*). Mi scusi se la interrompo, dottor D'Amato. C'è un *dossier* dell'ISTAT – non mio, quindi – che riguarda proprio questo aspetto, in cui sono riportati in merito dati contrastanti.

D'AMATO. Certamente, mi avviavo però a dire anche l'ultima ragione per la quale le imprese italiane risultano in una certa situazione, dal punto di vista delle statistiche; le statistiche, infatti, fotografano la situazione, ma bisogna sapere come si compone quella stessa situazione.

Mi riferisco a me stesso: io investo il 3,5 per cento in termini di ricerca e sviluppo e ho speso tutto. Infatti, dal momento che ho la possibilità di spendere, anziché di mettere in conto capitale, ho la possibilità, così facendo, di ottenere una riduzione fiscale. Così fanno le imprese italiane.

Quindi, la «teco-Tremonti» da questo punto di vista può costituire un piccolo passo in avanti importante, significativo, anche perché aiuta a far emergere questa partita sotto il profilo della classificazione delle voci di bilancio.

Se però pensiamo che il problema del ritardo tecnologico dell'Italia e dell'Europa si superi solamente facendo investire di più le imprese private, osservo che questa sarebbe solo una goccia in un mare, che non cambierebbe alcunché perché, al contrario, occorre fare una politica di fortissimo

rafforzamento del coordinamento a livello europeo degli investimenti sulla ricerca e sull'innovazione per fare massa critica su ambiti che facciano la differenza, così come a livello italiano occorre fare qualcosa di più significativo sul piano della riforma dell'università e dei centri di ricerca.

L'IIT, l'Istituto italiano per la tecnologia, sul quale ho già espresso poc'anzi tutte le mie preoccupazioni, non è in grado di rispondere a questo problema, e non certo perché noi siamo in competizione (come LUISS, come Cattolica o, più in generale, come università private) su questo tema ma perché facciamo altre cose.

FERRARA (FI). Forse mi sono espresso male: volevo dire un'altra cosa.

D'AMATO. Pensiamo che già nel passato si siano moltiplicate le dispersioni e gli investimenti a pioggia sul sistema universitario. Da oggi le risorse sono modeste e vanno concentrate su quei pochi centri di eccellenza che abbiamo. Ci rendiamo conto che c'è un problema fondamentale. Il modo in cui oggi sono regolamentate l'università e la ricerca in Italia non consente una gestione efficace e produttiva di questi investimenti.

FERRARA (FI). L'attrazione di intelligenze può essere sviluppata in settori strategici di tipo culturale (mi riferisco alla LUISS o alla Cattolica), ma per i settori scientifici, di cui abbiamo bisogno, ci sarebbe bisogno di altre iniziative.

D'AMATO. Lo so, però in questo momento io non abbandonerei la riforma, anzi – al contrario – farei della riforma dell'università e della ricerca l'occasione fondamentale non per creare un *by-pass* che ci consenta fra 10-15 anni di avere qualcosa che può darci qualche piccolo alito di speranza, ma per tracciare il punto di svolta delle politiche di sviluppo del Paese. Conforta questa convinzione il fatto che comunque, investendo 50, 100 od anche 500 milioni di euro su un nuovo, neonato strumento, non produciamo alcun effetto nel medio periodo.

FERRARA (FI). Bisognerebbe spingere sui politecnici, per metterli in competizione con il sistema della formazione.

D'AMATO. A mio avviso bisogna lavorare nella direzione tracciata. Se, da questo punto di vista finanziamo la domanda, otterremo un tiraggio ancora più forte su questi temi.

Credo di avere risposto a tutte le domande che mi sono state poste.

PRESIDENTE. Ringraziamo i rappresentanti della Confindustria per il contributo dato ai nostri lavori.

Dichiaro concluse le audizioni previste per questa mattina e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,25.