

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

5a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio)

Esame del disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2007 (n. 2513), del disegno di legge finanziaria 2004 (n. 2512) e del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dei conti pubblici (n. 2518):

DISCUSSIONE GENERALE CONGIUNTA

Resoconto stenografico

MERCOLEDÌ 15 OTTOBRE 2003 (Pomeridiana)

(2513) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006

(Tabelle 1 e 2) Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2004 (limitatamente alle parti di competenza)

(2512) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)

(2518) Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE:

- AZZOLLINI (FI)	Pag. 25, 32, 34 e passim
* FERRARA (FI), relatore generale sul disegno di legge finanziaria	25
GRILLOTTI (AN), relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1 e 2 e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.	32
* MICHELINI (Aut), relatore di minoranza sul disegno di legge di bilancio	34
GIARETTA (Mar-DL-U), relatore di minoranza sul disegno di legge finanziaria	38
CADDEO (DS-U), relatore di minoranza sul disegno di legge n. 2518	47

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: 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-Libertà 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.

MERCOLEDÌ 15 OTTOBRE 2003
(Pomeridiana)

Presidenza del presidente AZZOLLINI

I lavori hanno inizio alle ore 14,50.

(2513) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006

(Tabelle 1 e 2) Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2004 (*limitatamente alle parti di competenza*)

(2512) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)

(2518) Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 2513 (tabelle 1 e 2) e 2512 e del disegno di legge n. 2518, sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Prego ora il senatore Ferrara di riferire alla Commissione sul disegno di legge finanziaria.

FERRARA, *relatore generale sul disegno di legge finanziaria*. Signor Presidente, come previsto dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (nota anche come legge di contabilità generale dello Stato), più volte modificata ed integrata, con l'Atto Senato n. 2512 stiamo esaminando la legge finanziaria per l'anno 2004. Essa reca norme coerenti con il disposto del richiamato articolo 11, e quindi norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa finalizzate al miglioramento dei saldi e norme che determinano aumenti di spesa o riduzioni di entrata finalizzate al sostegno o al rilancio dell'economia. Ma al perseguimento di tali obiettivi concorre il complesso sia della legge finanziaria, sia del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, il quale determina buona parte dei mezzi di copertura che definiscono la manovra di bilancio di quest'anno. Quest'ultima riguarda interventi in riduzione del saldo per 16 miliardi di euro, di cui 14,7 miliardi per maggiori entrate e 1,7 miliardi per minori spese, pre-

vedendo, in particolare, interventi a sostegno dell'economia per 5 miliardi, di cui 2,8 miliardi per maggiori spese e 2,2 miliardi per minori entrate.

Il disegno di legge finanziaria prevede nel suo articolato un saldo delle entrate pari a -462 milioni di euro, quale differenza tra -942,6 milioni di euro per minori entrate e +480,6 milioni di euro per maggiori entrate e ancora un saldo delle spese di +6.604 milioni di euro, quale differenza tra minori spese correnti per -1.407,3 milioni di euro e maggiori spese correnti e in conto capitale per +8.011,3 milioni di euro. Si fa riferimento dunque ad un totale di oneri da coprire pari a 8.472 milioni di euro, in gran parte soddisfatti dai 9.654 milioni di euro derivanti dagli interventi per favorire lo sviluppo e dalla correzione dei conti pubblici di cui al decreto-legge n. 269 del 2003. Al di là di questa premessa generale, prima di entrare nel merito del provvedimento, vorrei svolgere alcune considerazioni.

Si è tante volte detto che con la ratifica del trattato di Maastricht le grandezze rilevanti in sede europea non si riferiscono al solo bilancio dello Stato; quindi la legge finanziaria, o comunque la manovra nel suo complesso, hanno e debbono avere un orizzonte più ampio sul quale valutare gli effetti. Gli obiettivi, quindi, non possono essere letti direttamente e solamente in base ai saldi di finanza pubblica contenuti nelle disposizioni dell'articolo 1, ma debbono altresì essere valutati in base alle conseguenze che l'insieme delle norme induce o contribuisce ad indurre sul sistema economico nazionale. A tale proposito desidero fare una breve parentesi: questa è un'ulteriore occasione per ribadire che riflessioni ancor più approfondite andrebbero fatte e dovremo farne sulla necessità di modificare la legge di contabilità generale dello Stato. Comunque parlare degli obiettivi italiani, vuol dire anche accennare alla situazione economica internazionale che, se da un lato vede il PIL degli Stati Uniti in notevole incremento, con un tendenziale attuale del 3,3 per cento in ragione d'anno e ciò dopo un deludente 2002, vede altresì in Francia il locale istituto di statistica stimare per l'anno in corso un aumento del PIL dello 0,2 per cento, contro lo 0,5 per cento indicato di recente dal ministro dell'economia Francis Mer. Per la Germania viene stimato un aumento del PIL dello 0,25 per cento, secondo indiscrezioni della locale stampa economica, di solito molto attendibile, che anticipano le rilevazioni ufficiali che dovrebbero essere rese note tra qualche giorno, comunque entro la fine del mese.

Il mancato aumento del PIL di importanti *partner* dell'Unione Europea è strettamente collegato poi ad un rapporto *deficit-PIL* che in Francia è già superiore al 3 per cento, mentre le misure adottate dal Governo locale hanno avuto un impatto marginale, atteso che si è passati dal 3,1 per cento del 2002 ad un possibile 4 per cento del 2003; in Germania tale rapporto sarà quest'anno superiore al 3,8 per cento contro il 3,5 per cento del 2002, con la differenza però che Berlino ha rispettato l'invito dell'Unione Europea del 31 maggio 2003, tagliando il suo *deficit* strutturale dell'1 per cento ed avviando alcune importanti riforme, al contrario della Francia.

Una notazione politica in proposito: in settembre il Governo Schröder ha ricevuto i voti dell'opposizione per approvare la riforma sanitaria;

inoltre sta trattando per ricevere l'appoggio della CDU per la ormai prossima riforma pensionistica. In Francia, tra le tante riforme di cui si è parlato, la prima dovrebbe essere quella di riportare la giornata lavorativa da 35 a 40 ore. Ma anche in questo Paese si ripete la storia di sempre: è estremamente difficile e complicato abrogare una norma popolare, anche se assolutamente non salutare per l'economia

Per quanto riguarda l'Italia si prevede oggi una crescita dello 0,5 per cento, più bassa della precedente stima dello 0,8 per cento; con la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria, è previsto per il 2004 un miglioramento del PIL dell'1,9 per cento che si corregge dello 0,1 per cento rispetto al precedente stimato del 2 per cento.

La situazione, con riferimento a questi valori, come pure a quelli stimati per il *deficit*, l'inflazione e il debito pubblico, che sono i parametri principali del Patto di stabilità di Maastricht – stante che quello della moneta è ormai superato ed il parametro dell'inflazione è da considerare di secondo livello – è decisamente motivo di ottimistiche previsioni. Certo, un aumento del PIL ai livelli attuali rappresenta pur sempre un aumento solo di poche cifre decimali e un *deficit* del 2,5 per cento per il 2003 e del 2,2 per cento per il 2004, con un debito pubblico ancora superiore allo stesso PIL, sono dati da analizzare con grande attenzione.

Comunque, pur con queste cautele, è fuor di dubbio che la manovra in esame è frutto di una gestione oculata, attenta, prudente e misurata. Proprio il livello del debito pubblico rappresenta un limite forte all'indirizzo delle politiche di bilancio. Si potrebbe infatti ipotizzare di forzare la correzione del *deficit*, come hanno fatto in Francia e Germania, utilizzando le risorse a sostegno dello sviluppo, ma si avrebbero delle conseguenze incerte, visti anche i precedenti trascorsi e i limiti imposti dal trattato di Maastricht. Si rischierebbe, infatti, di incorrere nella sfiducia dei mercati, nel calo del *rating* e nell'aumento dei tassi di interesse. In una situazione di assoluta difficoltà, per lo sviluppo della produzione occidentale sarebbe comunque improduttivo intraprendere una politica di sviluppo forzato. Un esempio viene ancora proprio dalla Francia, che ha ridotto l'imposizione, senza ottenerne un apprezzabile ritorno in termini di incremento del prodotto.

Si ritorna quindi sempre alla necessità di valutare le azioni nel loro complesso, come dimostra l'esempio degli Stati Uniti in cui si sta realizzando un forte aumento di prodotto, con un ancor più forte incentivo al passaggio dal lavoro dipendente al lavoro autonomo. In Francia invece proprio la rigidità registrata negli ultimi anni nell'ambito del mercato del lavoro sta influenzando negativamente le prospettive di crescita di quel Paese.

Gli obiettivi allargati della legge finanziaria e della manovra nel suo complesso consistono allora nel rimanere in linea o addirittura nell'andare più avanti rispetto ai *partner* europei, riguardo agli indicatori di sviluppo, e nel cercare di mantenere gli impegni rispetto alla pesante situazione debitoria, conseguente ad azioni di Governi e responsabilità parlamentari ormai lontane.

Tra l'altro, nel corso dei mesi estivi si sono moltiplicati i segnali di ripresa dell'economia internazionale e lo spettro della deflazione, che solo alcuni mesi fa sembrava potesse estendersi anche alle avanzate economie occidentali, pare allontanarsi definitivamente. Nel complesso, quasi ovunque con il supporto di politiche espansive – anche se diverse – si intravedono miglioramenti, specie negli Stati Uniti.

Si spera che tali segnali di fiducia e le positive aspettative che ne derivano si traducano in un rafforzamento delle tendenze di crescita. Abbiamo già detto del mercato d'oltreoceano, ma anche in Giappone nel secondo semestre si è registrato un incremento del 2,3 per cento del PIL (e questa è la sesta rilevazione consecutiva). Sono positivi anche i risultati delle economie dell'Europa centrorientale e della Russia.

In casa nostra conseguire dei risultati di politica economica con i limiti della capacità di *governance* è un esercizio difficile e complicato. L'Unione europea sembra forse oggi potere essere un motivo di straordinario vantaggio in periodi di crescita, ma è senz'altro un forte limite alla formulazione di politiche di bilancio per i singoli Stati. Questo argomento non attiene al nostro dibattito odierno, ma sicuramente ci condiziona sapere che il superamento di barriere politiche consentirebbe piani di sviluppo integrati in sede europea di più veloce elaborazione ed esecuzione.

Il buon funzionamento di un sistema federale dipende dalla corretta ripartizione delle azioni tra i diversi livelli di governo e quindi dalla individuazione delle politiche da destinare al livello centrale e quelle da decentralizzare. In estrema sintesi, la teoria più accreditata ritiene che dovrebbero essere centralizzate sia le funzioni relative all'equa concorrenza e al buon funzionamento dei mercati, sia quelle afferenti alle politiche macroeconomiche di stabilizzazione del reddito, in risposta a *shock* comuni di area o a *shock* fiscali e monetari. Per quanto concerne le politiche redistributive, queste andrebbero centralizzate solo nel caso che le politiche locali si rivelino vane rispetto agli effetti sperati.

In sostanza, il tema centrale è costituito dalla ripartizione dei compiti tra potere centrale dell'Unione e Stati membri e quindi dal peso che si vorrà assegnare ai singoli Paesi, alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento. Ma tutto ciò, come è noto, è solo un importante tema di dibattito (l'ho detto poc'anzi).

In questo scenario di difficoltà internazionale e di evoluzione istituzionale dell'Unione europea si colloca la finanziaria per il 2004, che dobbiamo intendere strutturalmente collegata, in senso politico, alla riforma delle pensioni, che va intesa come la seconda grande riforma dell'attuale Governo. Ricordo che la prima è stata quella relativa al mercato del lavoro, da cui è conseguito che attualmente, nonostante una situazione di crisi e di difficile congiuntura, l'Italia può vantare una disoccupazione dell'8,7 per cento, contro il 9,4 per cento della Germania e della Francia e l'11,4 per cento della Spagna. Probabilmente, proprio una maggiore stabilità e regolarità del livello di occupazione, come accennato dalla Banca d'Italia, sta sostenendo la domanda in Italia più che in altri Paesi europei.

La riforma strutturale del sistema pensionistico appare ormai impre-scindibile nella situazione italiana, anche per via della peculiare impostazione del nostro *welfare*, assai più che altrove fondato sulla erogazione di pensioni e sussidi in denaro.

Stante la necessità di migliorare le prospettive di medio e lungo termine della finanza pubblica, come del resto stanno facendo Francia e Germania, si deve affrontare il «problema» centrale, al quale è legato un complesso di obiettivi importanti, come quello di elevare il nostro tasso di occupazione per creare più reddito e più benessere. A ciò si può arrivare (visto che nel nostro Paese la disoccupazione è riconducibile soprattutto al basso tasso di impiego relativo a donne e persone con più di 55 anni), con gli interventi che sono già stati posti in essere per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, riformando gli ammortizzatori sociali (nel senso di accompagnare ad un nuovo lavoro, anziché alla pensione, il disoccupato cinquantenne) e – lo sottolineo – rivedendo le regole di pensionamento, nel senso di rendere meno conveniente l'uscita precoce dal mercato del lavoro. Elevare l'età effettiva di pensionamento è quindi un elemento indispensabile per migliorare i saldi, recuperare risorse, favorire gli investimenti, rilanciare l'economia, creare nuova occupazione.

Valutati quindi i dati macroeconomici e i coefficienti di sviluppo assegnatici, i dati tendenziali vengono corretti con la manovra nel suo complesso, come conseguenza di misure che il Governo raggruppa in quattro aree distinte: la prima area si sostanzia in misure formulate nella logica della buona amministrazione; la seconda in misure mirate a sbloccare il sistema economico e a dare efficienza alla pubblica amministrazione (in gran parte tutte contenute nel decreto-legge); la terza in misure di equità verso le famiglie e sul fronte degli sgravi fiscali; infine, la quarta in riforme strutturali (e quindi la riforma delle pensioni).

La finanziaria espone, di contro, norme in materia di entrata, in gran parte relative al settore agricolo e norme in materia di spesa, distinte nei diversi capi, i primi dei quali riguardanti (in base all'articolo 11 della legge n. 468 del 1978) gli oneri di personale, le pubbliche amministrazioni, la previdenza sociale e i finanziamenti per lo sviluppo. Più in particolare, le norme in materia di entrata determinano un forte intervento nei confronti del settore agricolo, cui va ricondotta gran parte delle minori entrate, e cioè circa 700 milioni su 942 milioni di euro. Si tratta della conferma per il periodo di imposta in corso al 1° gennaio 2003 dell'aliquota IRAP all'1,9 per cento, della conferma per tutto il 2004 del regime speciale IVA in agricoltura, della proroga delle agevolazioni tributarie per la formazione e l'arrotondamento della proprietà contadina ed infine della previsione di un sistema forfettario di applicazione della normativa IVA per la fornitura di beni e servizi relativi alle attività connesse all'agricoltura.

Il disegno di legge in esame sviluppa una notevole attenzione nei confronti del mondo agricolo, e ciò non per fronteggiare contingenti avversità, ma per sostenere un settore produttivo che deve svilupparsi di più, che deve ammodernarsi e che dovrà, in futuro, contribuire maggior-

mente e diversamente – come già comincia a fare – alla formazione del prodotto interno lordo, alla bilancia dei pagamenti e alla sana ed operosa occupazione.

Altra importante misura in materia di entrata è la proroga della detrazione IRPEF del 36 per cento per le ristrutturazioni immobiliari, apprezzata da vari organismi rappresentativi di interessi sociali nel corso delle audizioni che abbiamo svolto e parimenti oggetto di numerose richieste di ampliamento degli effetti e del coefficiente dell'aliquota.

Le norme in materia di spesa introducono gradualmente il coinvolgimento delle università e degli enti pubblici di ricerca nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; istituiscono finalmente un fondo di riserva di 1.200 milioni di euro per permettere la prosecuzione delle missioni internazionali di pace in scadenza; stabiliscono i modi per l'estinzione di debiti pregressi da parte del Ministero dell'interno nei confronti di terzi; autorizzano la spesa di 823 milioni di euro per l'estinzione delle anticipazioni per spese di giustizia, passate da 17 milioni per l'anno 1998 a ben 460 milioni per il 2002 (su questo specifico dato auspico che il Governo possa fornire chiarimenti).

Le disposizioni di spesa riguardano, altresì, 1.030 milioni di euro per i rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni statali, 430 milioni per incentivare la produttività, 360 milioni con specifica destinazione alle forze armate e alla polizia; nell'articolo 11, inoltre, sono contenute le norme dettagliate sulle assunzioni del personale, sui blocchi, sulle deroghe, sulle specifiche autorizzazioni e così via.

Il Capo III delle norme di spesa riguarda le gestioni previdenziali e dispone trasferimenti all'INPS di 694,66 milioni di euro a titolo di maggiori dotazioni e di 557,01 milioni a titolo di adeguamento all'indice di inflazione ISTAT. L'articolo 16 dello stesso Capo III introduce l'importante istituzione del reddito di ultima istanza, erogabile dalle Regioni con il concorso del finanziamento statale e coperto con le risorse di cui ad un contributo di solidarietà del 3 per cento sulle pensioni, di importo superiore a 205.097 euro annui per il 2003.

Con il Capo IV si finanzianno investimenti nel campo della diffusione digitale dei segnali televisivi, si autorizza la spesa di 79,5 milioni di euro per finanziare progetti strategici nel settore informatico, si rinnova la disposizione «PC ai giovani», si introducono sistemi di agevolazione per l'acquisto di *computer* portatili nel comparto dell'insegnamento.

Altro aspetto importante è che nello stesso Capo IV sono previsti ulteriori vantaggi per spesa, oltre quelli per minore entrata, per il comparto agricolo, come anche il trasferimento delle risorse relative all'agricoltura dall'Agenzia Sviluppo Italia all'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), disposizione quest'ultima ben accolta da sindacati ed organizzazioni di categoria.

Discorso a parte per la sua valenza pratica, ma anche di forte e attuale significato politico, è a questo punto quello della promozione, del sostegno e della tutela del *made in Italy*, obiettivi perseguiti con una

buona dotazione di fondi, apprezzati dispositivi e forti coinvolgimenti istituzionali.

Con l'articolo 40 si intende introdurre all'interno del comparto relativo al finanziamento degli investimenti una norma già predisposta dal Governo Prodi nel 1997 e cioè la possibilità di stipulare polizze assicurative a copertura delle calamità.

Con l'articolo 41 si introduce invece un Fondo di garanzia per il prestito fiduciario a studenti meritevoli, mentre con l'articolo 42 si consente a Sviluppo Italia di chiudere transattivamente tutta una serie di vecchi contenziosi (cioè la si autorizza ad accettare senza istruttoria il pagamento a saldo e a stralcio di debiti in sofferenza o in contenzioso alla data del 30 settembre 2003).

Devo ricordare inoltre il Fondo speciale incentivante la partecipazione dei lavoratori nelle imprese, di cui all'articolo 43, una delle poche, se non l'unica norma accolta positivamente dalle parti sindacali intervenute alle audizioni che in questo caso si sono astenute dalla tradizionale, perdurante e imperitura reprimenda nei confronti della finanziaria di turno.

La sezione IV del Capo IV, con l'articolo 47, rende costante il livello di intervento a favore delle aree sottoutilizzate, consentendo il prosieguo di un'attenzione che negli ultimissimi anni ha reso possibile, con la piena utilizzazione dei fondi disponibili, un crescente apporto al PIL nazionale da parte delle regioni meridionali, con un restrinzione dell'area differenziale di sviluppo. Nel 2003, infatti, l'economia del Mezzogiorno ha registrato un lento, ma graduale recupero delle tendenze di crescita, accreditando un incremento del PIL dello 0,8 per cento, maggiore quindi di quello stimato a livello nazionale. Ma non solo: per il quarto anno consecutivo è diminuito il tasso di disoccupazione, passando dal drammatico 22 per cento del 1999 al pur sempre preoccupante 17,9 per cento del 2003. Quindi, se da un lato si ha la sensazione di muoversi nella giusta direzione, dall'altro si capisce che la crescita del Sud ha ancora grande bisogno di interventi tuttora *in fieri*, visto che la sua crescita è buona, ma contenuta rispetto alle sue esigenze.

In ultimo gli articoli 48 e 49 contengono disposizioni in materia di finanziamento di opere pubbliche e nuove disposizioni in materia di infrastrutture. L'articolo 51 interviene nel settore dell'editoria; l'articolo 52 nell'impiantistica sportiva e l'articolo 53 dispone norme di razionalizzazione e velocizzazione dell'*iter* delle privatizzazioni.

Devo richiamare uno specifico comma delle norme finali, di cui all'articolo 54, che desta attenzione (e ciò sicuramente sarà sottolineato nelle valutazione dei senatori) per la sua valenza contabile. Si tratta del comma 7 che con il conseguente allegato 1 alla legge finanziaria conferisce un pregnante contributo alla trasparenza presente e futura dei documenti di bilancio. Si stabilisce infatti di dare copertura agli oneri che nell'anno precedente hanno avuto corrispondente incipienza nei capitoli di pertinenza. Si tratta di oneri che ammontano a ben 2,3 milioni di euro, che diventeranno 2,7 nel 2005 e 2,9 nel 2006. Comunque, una volta per

tutte, possiamo pensare di avviarcì ad un livello di previsione coerente e che non si determini una divergenza del fabbisogno.

È questa è una buona finanziaria? Certamente sì. È la migliore finanziaria possibile? Questa è una domanda più difficile, senza una risposta diretta e immediata. Sappiamo però che per conciliare sviluppo e risanamento dei conti pubblici è di fondamentale importanza un'equilibrata composizione delle politiche di bilancio. Bisogna diminuire e contenere le spese correnti, individuandone le componenti inutili, scarsamente necessarie e alle volte dannose e, nel contempo, evitare di comprimere la spesa per investimenti, che anzi va incentivata per il suo ruolo propulsore della crescita economica. Sappiamo che tanto è stato il tempo perduto senza che si perseguisse l'obiettivo di un concreto risanamento dei conti pubblici, il che rende ora il compito del Governo ancora più difficile, dal momento che deve tracciare un percorso che si sviluppi all'interno dei paletti del Patto di stabilità.

Ciò nonostante questa finanziaria e la manovra nel suo complesso non introducono nuova tassazione e la pressione fiscale rimane sugli stessi valori, che sono poi quelli medi dell'Unione europea. La pressione fiscale ha determinato un gettito coerente con la congiuntura economica, senza una influenza apprezzabile della raccolta derivante dai condoni. Le disposizioni hanno molteplici spunti di equità e viene mantenuto un notevole flusso di spesa finalizzato ad investimenti che, in una auspicata migliore situazione congiunturale, dovrebbe produrre significativi effetti moltiplicatori. Proprio la spesa per i grandi investimenti risulta ormai pronta e molti iter burocratici si stanno completando. Ma non solo: le tabelle dei fondi speciali sono integralmente mantenute e anche l'allegato 1 con le disposizioni sulla regolazione dei debiti pregressi è indicativo di una corrente di spesa che dovrebbe aiutare a sostenere una domanda che, già con gli interventi dell'anno passato, è rimasta sopra l'1,3 per cento di crescita, una percentuale ben più alta della media europea, contribuendo così al contenimento della crisi economica.

Al di là degli obiettivi numerici, di cui ho ampiamente parlato, devo osservare, in conclusione, che a questi vanno coniugati criteri intesi ad assicurare stabilità, crescita ed equità. Pertanto ritengo che il confronto in Commissione e l'apporto parlamentare potranno aiutarci a raggiungere una migliore sintesi tra i traguardi matematici e i concetti che debbono sorreggerli, cioè tra la volontà di perseguire determinate finalità e la possibilità che queste siano raggiunte in concreto e nel migliore dei modi, visto però i mezzi a disposizione ed esplorata ogni possibilità di crearne di nuovi.

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

GRILLOTTI, *relatore generale sul disegno di legge di bilancio, sulle tabelle 1 e 2 e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.*

Il disegno di legge contenente il bilancio di previsione dello Stato a legislazione vigente per l'anno finanziario 2004 e per il bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006, redatto sulla base della legge n. 468 del 1978 (come modificata dalle numerose leggi intervenute negli ultimi anni a disciplinare la materia), è stato presentato alle Camere entro il 30 settembre 2003, contestualmente alla manovra correttiva di finanza pubblica. Ciò in quanto il bilancio stesso, strumento normativo formale, inteso ad effettuare una ricognizione della legislazione in essere, costituisce uno dei presupposti sul quale agisce poi la legge finanziaria, strumento a carattere sostanziale recante le modifiche e le integrazioni normative necessarie per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria, nonché nella relativa Nota di aggiornamento.

Il disegno di legge di bilancio definisce quindi ciascuna posta di spesa secondo quanto previsto dalla normativa vigente, lasciando alla proposta dell'Esecutivo la parte di spesa direttamente o indirettamente non quantificata dalla legislazione medesima. Le previsioni di entrata, inoltre, considerano l'evoluzione del gettito sulla base del quadro di riferimento macroeconomico tendenziale, valutandone prudenzialmente gli effetti finanziari.

L'andamento delle previsioni di spesa relative al periodo considerato è stato inoltre condizionato dalle innovazioni recate dalla recente legge 31 ottobre 2002, n. 246, la quale, nel disciplinare in modo più puntuale l'applicazione del principio di copertura finanziaria di cui all'articolo 81 della Costituzione, ha precluso la possibilità di inserire nel bilancio a legislazione vigente oneri che si configurano come eccedenti la relativa previsione normativa. Tali maggiori oneri andranno pertanto considerati in sede di legge finanziaria.

Non sono stati inoltre inclusi nelle eccedenze di spesa, sotto il profilo tecnico-contabile, gli incrementi derivanti dall'adeguamento dell'apporto all'INPDAP, quello connesso alle devoluzioni a titolo di risorse proprie all'Unione europea, nonché l'onere delle anticipazioni all'INPS per il fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali.

La possibilità di compensazione diretta, nell'ambito del medesimo stato di previsione, tra capitoli di spesa non legislativamente vincolati, nonché la disponibilità del fondo di riserva per i consumi intermedi introdotto con l'articolo 23 della legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002), pur avendo introdotto elementi di elasticità nella gestione della parte discrezionale del bilancio, hanno indotto a valutare con maggiore rigore le richieste di incremento delle spese di funzionamento avanzate dalle Amministrazioni. Pur in tale ottica di rigore, il disegno di legge di bilancio 2004 tiene conto delle insopprimibili esigenze di operatività delle Amministrazioni stesse, particolarmente rilevanti in alcuni settori come l'ordine pubblico, la giustizia e l'istruzione (sono i tre settori su cui il Governo tenta di raggiungere i maggiori risultati possibili), evidenziando un lieve incremento delle spese correnti a carattere discrezionale previste per il 2004, rispetto alle previsioni assestate per il 2003. Anche nel disegno di

legge di bilancio 2004 resta comunque sostanzialmente inalterata la caratteristica di estrema rigidità delle previsioni, a causa dell'incidenza degli stanziamenti di competenza direttamente o indirettamente stabiliti dalle leggi, pari a ben il 94,53 per cento sul totale delle spese finali. L'impostazione del progetto di bilancio a legislazione vigente per il 2004 ha assunto come quadro di riferimento generale ipotesi di evoluzione del bilancio statale di competenza coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica, al fine di conseguire, mediante la legge finanziaria, i volumi di entrata e di spesa programmati.

Sul versante delle entrate, il criterio della legislazione vigente è stato applicato con una valutazione quanto mai prudenziale del gettito, in relazione sia all'autotassazione, che ai riflessi derivanti dai provvedimenti di sanatoria e di condono.

Per quanto riguarda le spese, la determinazione degli stanziamenti delle spese obbligatorie ha tenuto conto, come già accennato, di quanto previsto dalla legge n. 246 del 2002 in ordine all'esigenza che l'integrazione dei capitoli che presentano eccedenze rispetto alle previsioni delle relative norme autorizzative sia garantita da specifici strumenti legislativi sostanziali (mi riferisco al cosiddetto «decreto taglia-spese»). Per le spese non obbligatorie si è inteso coniugare il rigore con le esigenze operative delle Amministrazioni. Per quanto concerne poi la spesa per interessi, le ipotesi assunte fanno riferimento, quanto alla struttura del debito, alle emissioni effettuate nel primo semestre 2003 e a quelle previste nel secondo; quanto ai tassi, si fa riferimento alle ipotesi contenute nel DPEF 2004-2007 e quanto al fabbisogno del settore statale ed alla relativa copertura, allo scenario tendenziale previsto nella Nota di aggiornamento al DPEF.

Relativamente ai trasferimenti, quelli agli enti previdenziali tengono conto delle autorizzazioni di spesa disposte dai nuovi provvedimenti approvati dal Parlamento, nonché dalle disposizioni del decreto-legge n. 194 del 2002 (cosiddetto «decreto taglia-spese»), mentre quelli alle Regioni sono stati integrati con le risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di federalismo amministrativo.

Sotto il profilo contabile, infine, la proposta di bilancio 2004 presenta, per la competenza, un saldo netto da finanziare configurato in assenza degli interventi correttivi, che andranno effettuati con la manovra di finanza pubblica.

PRESIDENTE. Ha facoltà ora di intervenire il senatore Michelini, in qualità di relatore di minoranza.

MICHELINI, *relatore di minoranza sul disegno di legge di bilancio.* Signor Presidente, riservandomi di svolgere una relazione più ampia in Aula, anche a seguito degli interventi che ascolterò nel prosieguo dei nostri lavori, mi soffermo ora soltanto su alcuni aspetti del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004.

Le entrate finali per l'esercizio finanziario 2004 sono state quantificate nel bilancio di previsione che stiamo esaminando in un ammontare complessivo di 355 miliardi di euro; quindi si tratta di uno scostamento di 7,8 miliardi di euro in meno rispetto all'assestamento di bilancio 2003 e di 17,3 miliardi in meno rispetto alle previsioni iniziali dello stesso anno.

Il bilancio di previsione prevede che le entrate tributarie 2004 diminuiscano di 2,3 miliardi di euro rispetto all'assestamento di bilancio 2003 e di 10,8 miliardi di euro rispetto all'iniziale 2003 per effetto dei minori gettiti da imputarsi alle imposte sul patrimonio e sul reddito.

Le altre entrate dovrebbero diminuire di 5,5 miliardi di euro rispetto all'assestamento di bilancio 2003 e di 7,1 miliardi di euro rispetto all'iniziale, a causa delle rilevanti minori entrate da registrarsi nel comparto dei recuperi, rimborsi e contributi e in quello delle entrate per alienazioni di beni patrimoniali.

Le spese finali per l'esercizio 2004 sono state quantificate nel bilancio di previsione per il prossimo anno in un ammontare complessivo di 416 miliardi di euro, pari a 2,8 miliardi di euro in meno rispetto al valore assestato per il 2003 e a 4 miliardi in meno rispetto al bilancio iniziale dello stesso anno. All'interno delle spese finali, le spese correnti al netto degli interessi aumentano di 5,6 miliardi di euro rispetto all'assestato del 2003 e di 7,9 miliardi di euro rispetto all'iniziale dello stesso anno. Gli interessi aumentano di 1,2 miliardi di euro sui valori dell'assestamento e diminuiscono per lo stesso importo rispetto ai valori iniziali 2003.

Le spese per investimenti, cioè le spese in conto capitale, diminuiscono di 9,6 miliardi di euro rispetto sia al bilancio assestato che al bilancio iniziale 2003. Con questa configurazione previsionale, riportata al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, le entrate tributarie dovrebbero diminuire nel 2004 del 3 per cento rispetto al dato iniziale del bilancio 2003; le entrate extra tributarie e per alienazione di beni patrimoniali dovrebbero invece diminuire del 23,6 per cento, sempre nello stesso periodo. Le spese correnti 2004 cresceranno invece dell'1,6 per cento rispetto a quelle del bilancio iniziale 2003 e le spese in conto capitale diminuiranno del 18,9 per cento sempre nello stesso periodo.

Per la formulazione delle previsioni contenute nel bilancio 2004, il Governo dovrebbe essere stato guidato (almeno così afferma la relazione), dalle disposizioni recate dalla legge di contabilità dello Stato, la n. 468 del 1978 e successive modifiche e integrazioni che, all'articolo 3, rimette la predisposizione del progetto di bilancio annuale di previsione a legislazione vigente ai criteri e parametri indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come esaminato dal Parlamento. A tale proposito devo rilevare che il DPEF relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007, con la relativa Nota di aggiornamento, sul quale il Parlamento si è pronunciato con apposita risoluzione, risulta quanto mai avaro sia di criteri che di parametri per la formazione del progetto di bilancio a legislazione vigente, e ciò nonostante la suddetta legge di contabilità prescriva al DPEF di indicare puntualmente detti criteri e parametri.

Poiché detto documento non riporta l'indicazione di questi parametri, per ricercare una qualche traccia degli stessi appare necessario, a mio giudizio, fare ricorso agli elementi adottati per la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica 2004-2007.

Secondo le norme di contabilità, questo quadro dovrebbe corrispondere alle prescrizioni contenute nell'articolo 2, comma 2, lettera *a*) della legge n. 468 del 1978, e cioè dovrebbe contenere l'indicazione dei «parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi compatti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente», tenendo peraltro presente che in esso non si fa distinzione tra il settore statale e quello delle altre pubbliche amministrazioni.

Se le indicazioni contenute in questo quadro tendenziale (che – è bene ricordarlo – tra l'altro rimane quello del documento iniziale, poiché l'aggiornamento al DPEF non vi ha apportato modifiche) fossero estensibili al 100 per cento al comparto del settore statale, si avrebbero le seguenti previsioni.

Le entrate finali dovrebbero aumentare dell'1 per cento anziché diminuire del 4,7 per cento come previsto nel progetto di bilancio di previsione; le entrate tributarie dovrebbero aumentare dell'1 per cento (anziché diminuire del 3 per cento come da bilancio); le entrate in conto capitale dovrebbero invece aumentare del 3 per cento (anziché diminuire del 23,6 per cento come da bilancio).

Le spese finali dovrebbero aumentare del 2,9 per cento (anziché diminuire dell'1 per cento come da bilancio) e tra queste le spese correnti al netto di interessi dovrebbero aumentare del 3,5 per cento e non dell'1,6 per cento come da bilancio; le spese di investimento dovrebbero aumentare del 3,6 per cento in luogo della diminuzione del 18,9 per cento riportata in bilancio.

Tutto ciò non considera che il quadro delle previsione a legislazione vigente del conto delle amministrazioni pubbliche è stato scritto per difetto, in quanto il saldo netto da finanziare dovrà essere aumentato di circa 0,5 punti percentuali, così come richiede la manovra di finanza pubblica per il 2004 contenuta sia nel decreto-legge n. 269 del 2003 che nel disegno di legge finanziaria.

Anche nella dimensione delle previsioni riportate nel quadro previsionale citato, che emerge dal confronto tra le previsioni a legislazione vigente del settore statale e quelle del complessivo settore delle pubbliche amministrazioni, le previsioni del bilancio risultano sottostimate; risultano sottostimate sia le entrate, che dovrebbero aumentare anziché diminuire, sia le spese che dovrebbero aumentare in misura più consistente del previsto. Se queste valutazioni rimangono confermate, la conclusione non può essere che quella di dover considerare il bilancio di previsione 2004 come un bilancio non reale, con la conseguenza di non poter «pesare» la stessa manovra di finanza pubblica in esame.

A confermare le valutazioni espresse è anche la diversità dei criteri adottati per l'elaborazione delle previsioni nel quadro tendenziale rispetto

a quelli adottati per la formulazione del progetto di bilancio. Per brevità, ne illustro solo alcuni, ad iniziare dalle entrate tributarie.

Per quanto riguarda le entrate tributarie per il quadro previsionale, il gettito è stato stimato scontando, da un lato, il venire meno degli incassi relativi a misure *una tantum* (fatta salva la seconda rata relativa alle sanatorie fiscali prevista per il 2004), dall'altro, l'effetto della minore crescita dell'anno in corso sulla determinazione dell'autoliquidazione del 2004. Per quanto riguarda il progetto di bilancio, sulla dinamica del gettito tributario ha inciso la valutazione negativa derivante dai fattori legislativi (meno 6.940 milioni di euro), parzialmente compensata dalla variazione positiva connessa all'evoluzione tendenziale del gettito (più 4.607 milioni di euro).

Per quanto attiene al personale, nel quadro previsionale le retribuzioni pubbliche sono state valutate incorporando gli effetti correlati alla concessione dell'indennità di vacanza contrattuale, secondo l'attuale cadenza biennale prevista. Nel progetto di bilancio, invece, i redditi da lavoro dipendente fanno registrare un aumento di 782 milioni di euro, dovuto soprattutto ai maggiori stanziamenti previsti per i contributi previdenziali delle forze armate e di polizia, nonché per gli incentivi per l'offerta formativa del comparto scuola.

Passo ora ai consumi intermedi: per il quadro previsionale la spesa (comprensiva di quella per la sanità) è stata stimata ad un tasso di crescita sostanzialmente pari a quello del PIL nominale con una elasticità implicita pari a circa 1 nella media del periodo; per il progetto di bilancio, non si è seguito alcun parametro, salvo procedere ad un aumento dei consumi intermedi da 10,130 miliardi di euro a 10,400 miliardi di euro (quindi, sostanzialmente si tratta di una misura invariata).

Per quanto riguarda in particolare la spesa sanitaria, per il quadro previsionale, essa è stata valutata sulla base di un tasso di crescita medio nel periodo del 3,7 per cento, che tiene conto dell'evoluzione più recente, nonché degli effetti finanziari correlati alle misure finalizzate al contenimento della spesa per il personale e per gli acquisti di beni e servizi, ospedaliera e farmaceutica, adottate sulla base degli elementi emersi in sede del tavolo tecnico di verifica degli adempimenti regionali e di monitoraggio della spesa. Per il progetto di bilancio, non si è fatto ricorso ad alcun criterio nella sua redazione e non si è tenuto conto di nessun incremento.

Passiamo alla spesa in conto capitale. Per il quadro previsionale la spesa in conto capitale, esclusi i proventi derivanti dalle dismissioni del patrimonio immobiliare contabilizzate come disinvestimenti, è stata stimata in relazione alle nuove autorizzazioni determinate dalle precedenti finanziarie, al loro stato di attuazione e all'entità dei residui. Per il progetto di bilancio, invece, le spese in conto capitale presentano una forte riduzione pari a 9,658 miliardi di euro da attribuire in parte ad una riduzione del fondo destinato alle aree sotto-utilizzate (di 4,845 miliardi di euro) ed al fondo da ripartire in relazione alle intese istituzionali di programma (di 1,365 miliardi di euro) nonché ai minori contributi agli inve-

stimenti ad amministrazioni locali (di 2,675 miliardi di euro) ed agli investimenti alle imprese (di 737 milioni di euro).

Dunque, si è ricorso a criteri diversi, per il progetto di bilancio rispetto a quello previsionale; inoltre per quelli usati per la formazione del progetto di bilancio, il profilo è alquanto basso e ciò conferma la valutazione circa la sottostima delle previsioni contenute in detto progetto.

A conclusioni analoghe si può giungere anche per quanto riguarda il bilancio di cassa, in quanto il progetto di bilancio è stato costruito prevedendo di riscuotere il 71,1 per cento delle entrate complessive (cioè della massa acquisibile) e di pagare il 92,7 per cento delle spese (in questo caso la massa spendibile).

Nel progetto di bilancio non viene data ragione del perché si prevede di riscuotere solo parzialmente le entrate e ciò risulta, a mio giudizio, incomprensibile se si considera il fatto che le entrate in questione sono entrate tributarie.

Il fabbisogno di cassa poi è stato stimato in 95,225 miliardi di euro rispetto ad un disavanzo complessivo di cassa di 92,956 miliardi di euro (naturalmente, le differenze temporali consentono di avere un fabbisogno superiore allo stesso disavanzo).

Queste previsioni possono, peraltro, risultare non corrette, se si fa richiamo a quanto denunciato dalle Regioni in questa sede circa il sommerso delle partite sanitarie. Esse, infatti, hanno precisato che stanno svolgendo in realtà il ruolo di banca nei confronti dello Stato per un importo che ha ormai raggiunto la considerevole cifra di 14 miliardi di euro.

Concludo precisando che, se nella predisposizione del DPEF fosse stata posta più attenzione ai parametri ed ai criteri per la formazione del bilancio di previsione a legislazione vigente, così come puntualmente previsto dalle norme di contabilità dello Stato, e fossero state riportate le previsioni del settore statale disgiuntamente dal settore della pubblica amministrazione, il Governo avrebbe potuto disporre di uno strumento maggiormente idoneo per costruire il progetto di bilancio (sempre a legislazione vigente) ed il Parlamento di uno strumento per controllare responsabilmente le proposte del Governo stesso. Non solo, l'Esecutivo avrebbe potuto disporre di un quadro macroeconomico di riferimento (che manca nel bilancio, indipendentemente da quanto si dice) anche per il settore della finanza statale e, dunque, di uno strumento che gli avrebbe consentito di valutare con sufficiente approssimazione e certamente non al buio (come sta succedendo) gli effetti della manovra di finanza pubblica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire il senatore Giaretta, in qualità di relatore di minoranza.

GIARETTA, *relatore di minoranza sul disegno di legge finanziaria.* Signor Presidente, desidero sottolineare preliminarmente che ci troviamo di fronte ad una manovra di finanza pubblica particolare, perché di metà legislatura. Abbiamo il dovere di svolgere una particolare riflessione perché a metà legislatura ormai dovrebbero essere avvertibili, se vi fos-

sero, gli effetti positivi delle precedenti manovre; se, invece, tali effetti mancassero o fossero insufficienti, sarebbe necessario procedere alle opportune correzioni e rafforzamenti degli interventi.

Tale manovra è anche significativa perché la proiezione triennale include l'ultimo anno della legislatura. Quindi, essa prefigura una manovra complessiva che costituisce una sorta di bilancio preconsuntivo di ciò che il Governo ha avuto e avrà la capacità di fare in questa legislatura.

Accolgo l'appello del senatore Tarolli circa l'esigenza che la maggioranza effettui una «operazione di verità». Di fronte ad una situazione difficile gli *slogan* generici non servono né alla maggioranza, né all'opposizione. Necessariamente invece bisognerà fare un primo bilancio di ciò che è avvenuto in questi primi anni in cui vi è stata una costante differenza negativa tra gli obiettivi di crescita, troppo ambiziosi, ed i consuntivi; in cui si è registrato un costante peggioramento del quadro della finanza pubblica rispetto agli obiettivi proposti e un progressivo affievolirsi degli obiettivi programmatici del Governo. Mi sembra molto significativo soprattutto il dato dell'indebolimento dell'ambizione riformista del Governo.

Il primo anno la manovra finanziaria per il 2002 aveva come obiettivo programmatico l'incremento del PIL rispetto al tendenziale dell'1 per cento. Non solo ci si poneva un obiettivo molto ambizioso, ma si sosteneva anche la capacità del Governo di porre in essere – ricordiamo la famosa retorica dei 100 giorni – interventi capaci di dare una sferzata alla crescita del PIL. Il secondo anno l'obiettivo programmatico rispetto al tendenziale si è ridotto allo 0,6 per cento – naturalmente questi obiettivi non sono stati raggiunti – e quest'anno risulta pari allo 0,2 per cento. È in pratica la rinuncia all'ambizione di saper orientare o almeno contribuire alla crescita della ricchezza nazionale.

Ritengo che ciò non sia avvenuto soltanto per una difficoltà del quadro congiunturale nazionale, che risulta evidente ma di cui il Governo non ha tenuto conto nell'impostazione delle manovre precedenti, ma anche per alcuni errori nell'impostazione del complesso delle manovre. In ogni caso la vera domanda alla quale si deve cercare di rispondere, come maggioranza ed opposizione, è sostanzialmente la seguente: la manovra finanziaria è adeguata ad affrontare l'attuale difficile situazione? (A differenza di ieri, oggi i giudizi su tale aspetto convergono e neppure lo stesso ministro Tremonti è particolarmente ottimista). Tale manovra è sufficiente ad affrontare una situazione economica in cui si registra un incremento dell'inflazione ed un calo dei consumi, degli investimenti e della produttività e un fenomeno di stagnazione e di diminuzione della competitività complessiva del sistema Paese? Ritengo che norme vagamente protezionistiche, pur essendo condivisibili dal punto di vista dei contenuti, non rappresentano certamente la risposta al problema della competitività.

Emerge poi una difficile situazione dei conti pubblici, derivante dalla mancata previsione di interventi strutturali nelle manovre passate, e si riaffaccia nel nostro Paese la tendenza ad un vero e proprio impoverimento che colpisce soprattutto le fasce più deboli della popolazione. L'inflazione è elevata, il potere d'acquisto cala, i servizi risultano più cari, e tende a

ripresentarsi il problema dei nuclei familiari che, poiché lavora una sola persona, non riescono a gestire il bilancio della famiglia.

Per dare un giudizio su tale questione, che è la vera questione sul tappeto, vorrei partire dalle parole del Ministro dell'economia e delle finanze che nel corso di una breve presentazione in Commissione della manovra finanziaria per il 2004 ha dichiarato che essa si basa su due obiettivi politici vincolanti: il risanamento della finanza pubblica e del bilancio e l'adozione di riforme strutturali.

Ritengo che si debbano prendere sul serio le parole del Ministro e che si debba vedere se la manovra presenta entrambi questi contenuti. Per quanto riguarda il risanamento strutturale del bilancio, già il senatore Michelini ha svolto puntuali considerazioni ed esempi. Vorrei allora solo ricordare che la manovra si basa sostanzialmente su quattro grandi cifre: 5 miliardi di operazioni complessive sugli immobili, 3,2 miliardi di condono edilizio, 4 miliardi di concordato e proroga del condono e 2,5 miliardi dall'operazione di privatizzazione della Cassa depositi e prestiti. È una somma veramente ingente, che corrisponde all'1,5 per cento del PIL. Se poi non vi fossero tali operazioni *una tantum* il deficit supererebbe il 4 per cento.

Al riguardo ritengo opportuno svolgere alcune osservazioni ricollegandomi anche a quanto riportato nel documento predisposto dal Servizio del bilancio, su queste quattro forme di entrata che rappresentano poi la sostanza della manovra.

Per quanto concerne l'operazione sugli immobili, il Servizio del bilancio osserva che probabilmente si è nell'ambito della legislazione vigente; in realtà, il contenuto innovativo non configura entrate aggiuntive rispetto agli esercizi finanziari precedenti.

In riferimento al condono il documento del Servizio del bilancio riporta naturalmente le osservazioni già esplicitate sia dall'ISAE che dalla Corte dei conti, e ricordate già da diversi senatori. Le Regioni e i Comuni più grandi hanno già manifestato la loro opposizione al condono e non si tiene conto dei pur modestissimi paletti che sono stati posti che, se non saranno travolti nel corso dell'esame della manovra, comportano comunque riduzioni. Si è dunque in presenza ancora una volta di previsioni. È chiaro che sui condoni il giudizio va espresso dopo perché si deve fare emergere una parte sommersa la cui entità è sempre di difficile valutazione, se non *a posteriori*.

Comunque il problema è che la sostanza della manovra è fondata esclusivamente su entrate la cui entità è del tutto discutibile, al di là del merito. Ora, se la fortuna assiste, vi potranno anche essere le realizzazioni; in caso contrario si rischia di determinarsi una situazione drammatica.

Non si può parlare di una percentuale di due terzi della manovra riferendosi agli interventi *una tantum*, in quanto è la quasi totalità degli interventi ad avere quel carattere. Non è mia intenzione riprendere polemiche che si tendono a far riaffiorare ad ogni occasione, ma non credo che il ministro Tremonti affermi che gli interventi *una tantum* di precedenti Go-

verni erano superiori, anche perché un torto del passato non fa una ragione del presente (se si fosse trattato di manovre sbagliate, non sarebbe un argomento valido volerle ripetere). Siccome però è necessario effettuare una «operazione di verità», come ha detto il senatore Tarolli, per pura precisione, voglio richiamare i dati relativi agli interventi *una tantum*, così come sono stati classificati dal Centro studi di Confindustria, che non si discostano da quelli che anno per anno la Corte dei conti ha riportato nei propri referti. Nel 1999 gli interventi *una tantum* sono stati pari a due miliardi, nel 2000 a un miliardo, nel 2001 a 7 miliardi, nel 2002 a 18 miliardi, nel 2003 a 14 miliardi e questa stessa cifra è prevista per il 2004. Questi dati sono forniti da due fonti, una privata e una pubblica, per cui non si può continuare a discutere delle *una tantum* della passata legislatura. E poi non è questo il punto, perché le misure *una tantum* non rappresentano sempre un fatto negativo: se servono ad affrontare una situazione eccezionale, esse sono un modo prudente ed apprezzabile di intervenire. Se non si compromette il gettito futuro e la ricchezza patrimoniale della nazione, non c'è alcuna obiezione da fare, perché sono uno strumento per reperire risorse. Il problema è che gli interventi *una tantum* sono stati usati e vengono utilizzati anche quest'anno per finanziare la spesa corrente, che appare fuori controllo nel suo formarsi (si pensi alla sanità, che è questione drammatica per qualsiasi Governo debba affrontarla), nonché per trasferire agli esercizi futuri parte della spesa corrente attraverso il meccanismo del cosiddetto decreto taglia-*deficit* (il decreto-legge n. 194, convertito dalla legge n. 246 del 2002), che quest'anno viene portato ad evidenza con l'eccedenza di spesa. Ciò provoca un irrigidimento progressivo delle manovre future, compromettendo lo stesso futuro del Paese. È per questo motivo che criticiamo in modo serrato e insistentemente il Governo.

Parliamo ora del gettito: l'anno scorso, discutendo della manovra relativa ai condoni, avevamo segnalato che già nell'autotassazione di novembre dell'IRPEG si notava un calo del 2,5 per cento delle entrate. In sostanza, era già stato incorporato ed anticipato l'effetto condono; ciò ha provocato quest'anno un baratro di 18 miliardi di euro che mancano all'appello, e che sono solo parzialmente compensati dalle entrate derivate dal condono.

A proposito del condono edilizio, è già stato spiegato in modo molto significativo anche dal Presidente di Confindustria che il giudizio è negativo, anche perché tale strumento finirà per incentivare forme di lavoro nero, e ciò è in contraddizione con gli altri interventi a favore dell'emersione.

Queste norme impoveriscono il patrimonio della nazione. Non si tratta solo di giudizi etici, su cui peraltro si basa la capacità di tenuta di un Paese; l'inserimento di una norma che consente a chi costruisce in un'area demaniale (e che quindi commette un illecito) di acquisire il diritto a privatizzare l'area stessa dovrebbe indignare chiunque, anche chi è convinto che si possa usare in via eccezionale lo strumento del condono. Si afferma un principio che va contro il buonsenso. Certamente, il

demanio non è una entità immutabile nel tempo e possiamo pensare che oggi alcuni beni demaniali siano superflui, però non li dobbiamo vendere per pagare gli stipendi dei dipendenti pubblici (altro che Telekom Serbia, in questo caso!). Se veramente non sono indispensabili, li possiamo vendere semmai per costituire un nuovo demanio, per realizzare aree naturali (che rappresentano una delle ricchezze dell'Italia) o infrastrutture moderne, e così via, ma non certamente per finanziare la spesa corrente.

Il senatore Michelini ci ha già fornito dati molto analitici, per cui non li ripeto. C'è però un indice sintetico che è il segno del fallimento dell'operazione di risanamento. Altro che tempo perduto, senatore Ferrara! Voi avete ricevuto un Paese in cui l'avanzo primario (che in sostanza è il risparmio che si forma e che corrisponde al piccolo tesoro accantonato dalla famiglia sia per affrontare i momenti di difficoltà, sia per investire e creare ricchezze future), nel 1997 (punto alto della manovra dell'ex ministro Ciampi), era pari al 6,7 per cento: esso è sceso al 2,8 per cento nel 2003 e – secondo le stime dell'ISAE – si attesterà al 2,4 per cento nel 2004.

Assistiamo quindi ad un tracollo di questa riserva della ricchezza nazionale. Potete dire ciò che volete, ma questa è la realtà; tale indice sintetico dimostra che ci sarà anche quest'anno un ulteriore deterioramento del bilancio e non il suo risanamento. Il primo dei criteri posti dal ministro Tremonti per giudicare la manovra, pertanto, non viene soddisfatto.

Abbiamo inoltre una modestissima disponibilità economica per finanziare le politiche per lo sviluppo. Tra l'altro, un terzo di tale disponibilità è finalizzata a sostenere gli oneri per il rinnovo dei contratti. A tale proposito, desidero ricordare quanto è emerso dalle audizioni. Ad eccezione dei rappresentanti del settore agricolo (per il quale il ministro Alemanno, facendo parte della delegazione che doveva trattare con il senatore Vegas, è riuscito ad ottenere stanziamenti considerevoli in rapporto alla scarsità delle risorse disponibili), tutti hanno espresso – a differenza dell'anno scorso – un giudizio totalmente e complessivamente negativo (quindi non solo sul mancato finanziamento di una norma d'interesse di un determinato settore). Da ciò emerge un problema politico della maggioranza: le parti sociali non credono più alle sue affermazioni. Questo è il dato politico nuovo.

A tali critiche, ne aggiungiamo altre in relazione al tema della competitività, per il quale potremmo cercare di costruire insieme degli interventi concordanti. Ci troviamo di fronte, invece, a veri e propri «interventi-spot», inidonei ad incidere in modo continuativo, per ottenere gli effetti voluti, sulla situazione in atto. L'anno scorso tutte le imprese, che lo hanno potuto, hanno usufruito della legge Tremonti. Ora c'è la cosiddetta «tecno-Tremonti», ma come si può pensare che un intervento la cui efficacia è limitata all'arco temporale di un anno possa dare un contributo significativo agli investimenti nel campo della tecnologia e della ricerca? Le imprese, probabilmente, usufruiranno di tale agevolazione solo per partecipare, ad esempio, ad una mostra all'estero e con ciò esauriranno il contributo della Tremonti.

Altro intervento-spot criticabile è quello che riguarda i ricercatori. Sono temi seri, e non possiamo accontentarci di una norma che serve per pubblicare un articolo sui quotidiani e che non ha alcuna utilità per il settore pubblico, in quanto le università non sono in grado di offrire laboratori e mezzi di ricerca appetibili per i ricercatori che stanno all'estero. Se parliamo poi di ricercatori per il settore privato, il termine è così generico da permettere di considerare ricercatore qualsiasi funzionario residente temporaneamente all'estero e che in questo caso conseguirebbe un vantaggio fiscale ingiustificato. La situazione delle università viene ulteriormente peggiorata dal blocco delle assunzioni, a cui si accompagna il blocco degli investimenti, il tutto a prescindere da ogni valorizzazione dell'autonomia delle università, laddove queste ultime hanno reperito i mezzi, dimostrando di essere capaci di farlo. Mi chiedo allora per quale motivo le università, pur avendo gestito bene il proprio bilancio, non possano rinnovare il personale che esplica attività di ricerca. Infatti, un conto è bloccare le assunzioni nelle università per un anno per situazioni straordinarie, altro è perpetuare il blocco negli anni: ciò significa di fatto impedire ogni contributo innovativo alla vita universitaria. Si tiene personale, magari anche bravo sotto il profilo della didattica, ma ormai usurato dal punto di vista della ricerca, impedendo così ogni capacità innovativa dell'università.

Riguardo alla famiglia, l'intervento prospettato nell'ambito della manovra, con l'assegno per il secondo figlio, è condivisibile dal punto di vista del principio, ma interviene in un settore molto limitato della vita familiare e si accompagna ad un completo abbandono delle politiche di sostegno ai redditi familiari.

Quanto al reddito di ultima istanza – espressione che personalmente giudico pessima – va osservato che nel momento in cui questo strumento prevede la partecipazione delle Regioni e a queste ultime non si danno i fondi necessari, è chiaro che non si potranno avere effetti positivi. Inoltre dobbiamo tenere presente che una parte delle risorse destinate a finanziare questa misura dovrebbero provenire dal fondo sociale che è già largamente insufficiente.

Non mi soffermerò sui provvedimenti che riguardano gli enti locali perché su questo molto hanno già detto sia i sindaci che i presidenti delle Regioni, appartenenti a tutti gli schieramenti politici.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, la presente manovra non predispone strumenti innovativi e per di più vengono soppresse taluni importanti misure adottate nel corso della precedente legislatura dai Governi di centro-sinistra, misure innovative che avevano permesso di ottenere negli anni passati un differenziale di crescita ed effetti positivi per tale area del Paese. Mi chiedo allora in che modo si ritiene di poter raggiungere l'obiettivo di crescita del PIL.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle infrastrutture si registra un continuo aggiornamento delle normative relative al settore e ciò significa che finora non è partito nulla. Quanto poi all'intervento in questo ambito della Cassa depositi e prestiti – un tema che ci riserviamo di approfondire nel corso del dibattito – va segnalato il problema della sua nuova natura giu-

ridica, che sarà rilevante soprattutto per ciò che attiene alla vigilanza sulle operazioni bancarie.

Si registrano altresì tagli alle risorse, destinate a finanziare le opere previste nell'ambito del collegato attinente alle infrastrutture, ed agli stanziamenti volti a finanziare le attività ordinarie necessarie per l'adeguata manutenzione delle opere esistenti. Basti pensare che i trasferimenti all'ANAS vengono dimezzati e che alle Regioni non vengono garantite le risorse per finanziare quella parte dell'attività ordinaria che è stata loro trasferita. A tale proposito desidero sottolineare il dimezzamento dell'ammontare del fondo per la sicurezza degli edifici scolastici: evidentemente ci si emoziona molto quando accadono le tragedie, come quella a tutti nota, si dà un segnale per un anno e dopo tutto continua come prima. In base ai dati forniti dall'ANCE, tra il 1996 e il 2001, la crescita media annua degli investimenti infrastrutturali è stata del 12,6 per cento, mentre nel 2003 si registra un calo del 3 per cento.

Questi sono i bilanci e fare un'operazione verità significa prenderne atto.

Sulle questioni testé evidenziate l'opposizione eserciterà la sua attività emendativa. Ad esempio, in materia di politiche volte all'accrescimento della competitività riteniamo che non servano, o per lo meno servano pochissimo, le norme di tutela; consideriamo giusto adeguare la nostra normativa a quella degli altri Paesi, ma bisogna considerare che viviamo in un mondo globalizzato in cui le nostre imprese operano utilizzando stabilimenti all'estero, e quindi una parte di queste norme, cosiddette protettive, finirebbero per pregiudicare le stesse aziende italiane che in questo contesto globalizzato stanno raggiungendo obiettivi importanti. Riteniamo pertanto più opportuno lavorare a provvedimenti che aiutino il consolidamento finanziario delle imprese e che garantiscano un orizzonte stabile – quindi pluriennale – agli investimenti al fine di sostenere le nostre aziende nella penetrazione dei mercati esteri.

Rileviamo altresì la completa assenza nella presente manovra di idonee politiche tese a rilanciare la domanda interna, nonostante si tratti di uno dei più gravi problemi del nostro Paese. Noi suggeriremo di avvalersi dei meccanismi di incentivazione delle ristrutturazioni edilizie che in passato hanno dato un contributo importante alla crescita del PIL, naturalmente ricostituendo la norma con la sua valenza iniziale, sia in termini di IVA, che per quanto riguarda una serie di attività accessorie rispetto alla ristrutturazione edilizia vera e propria; ciò – come ho detto – potrebbero dare una spinta decisiva al rilancio della domanda interna.

In relazione alle politiche per la famiglia, riteniamo veramente insufficiente l'intervento prospettato dal decreto-legge n. 269. A nostro avviso si deve procedere ad un intervento di sostegno verso tutti i nuclei familiari, non solo nei confronti delle famiglie con due figli. Se quello che si intende perseguire è un obiettivo di sviluppo demografico del Paese, l'intervento predisposto risulta del tutto insufficiente perché la crescita del nucleo familiare si poggia su ben altro e cioè su politiche che attengono all'organizzazione complessiva della società e del lavoro, alla predi-

sposizione di servizi alla famiglia, non solo all'aspetto economico. Se invece si vuole intervenire sul soggetto economico «famiglia» certamente vi è la necessità di affrontare tutta un'altra serie di questioni che contribuiscono alla formazione del bilancio familiare e proprio in tal senso intendiamo presentare degli emendamenti. Pensiamo ad esempio ad interventi assistenziali a favore degli anziani non autosufficienti, ma anche dei nuclei familiari che sostengono spese di locazione o spese per i testi scolastici. Anche la restituzione del *fiscal drag* – che nella manovra è completamente ignorata e che attualmente ammonta a circa 5,7 miliardi di euro – potrebbe comportare un miglioramento sensibile delle condizioni economiche delle famiglie.

Ulteriori nostre proposte emendative riguarderanno le infrastrutture e il Mezzogiorno, e in proposito rinvio eventuali approfondimenti a quando affronteremo l'esame degli emendamenti.

Prima di concludere il mio intervento, vorrei fare una breve considerazione sulla riforma delle pensioni, che in qualche modo accompagna la manovra. Naturalmente ci troviamo sempre nell'ambito di riforme strutturali a futura memoria e francamente faccio fatica a prenderle sul serio perché siamo rimasti scottati da precedenti esperienze. Ci siamo infatti a lungo esercitati sulla famosa riforma epocale del fisco che però si è arrestate alle prime battute per poi scomparire dall'orizzonte. Analogamente, anche in questa occasione, siamo in presenza di una riforma che per i suoi aspetti strutturali produrrebbe effetti a partire dal 2008. Il Governo ci ha presentato un documento che in realtà non rappresenta una novità: è lo stesso consegnato alle parti sociali e successivamente pubblicato sulla rivista della CISL «Conquiste del Lavoro»; consideriamo comunque importante che tale testo sia stato ufficialmente sottoposto all'attenzione della Commissione.

Siamo consapevoli del problema dell'adeguamento del sistema pensionistico agli attuali *trend* demografici. Questo problema esiste, era stato considerato dalla riforma Dini e quindi non contestiamo la volontà del Governo di affrontarlo. Il fatto è che l'iniziativa che viene tratteggiata, se pure in modo ancora generico, è precaria, socialmente iniqua e tecnicamente inadeguata; non risolve i problemi che dobbiamo affrontare e non lo fa innanzitutto dal punto di vista del metodo. Non si tratta di considerare la concertazione come una sorta di rinuncia alla politica e ad esercitare le proprie responsabilità, ma di essere consapevoli che il problema del completamento della riforma pensionistica si inserisce nel più generale scenario di riforma del *welfare*. In tale ambito la questione non è ricavare risorse per diminuire il *deficit*, ma riequilibrarne complessivamente le politiche. Si intende entrare in un settore che, analogamente a quanto avviene per le norme che concernono aspetti contrattuali o il tema degli ammortizzatori sociali, o la ridefinizione dei diritti di cittadinanza, riguarda direttamente le parti sociali.

Partire con il piede sbagliato vuol dire irrigidire le possibilità di svolgere una analisi serena di questa importante questione.

Vi sono, poi, i riflessi nell'immediato. Si pone il problema degli incentivi, in relazione ai quali a me sembra vi stiate muovendo con troppa leggerezza e su un percorso molto rischioso.

Nel nostro sistema le pensioni di anzianità sono richieste da chi ha un'altra occupazione (che abbandona il lavoro dipendente perché magari ha un contratto con la stessa impresa con una forma giuridica diversa) e da chi svolge un'attività usurante (per cui, quando arriva ad una certa età e non è più nelle condizioni di sostenere quel lavoro, accetta di andare in pensione anche con un danno economico). Inoltre, si utilizzano le pensioni di anzianità per far fronte agli esuberi aziendali: in quel caso, è l'impresa che prospetta misure di incentivazione del pensionamento, come avviene, ad esempio, nel settore bancario. In tale situazione, degli incentivi non usufruirebbe chi ha il secondo lavoro e chi svolge un'attività usurante; si determinerebbe invece una situazione contraddittoria: mentre le banche, ad esempio, incentivano il pensionamento, il dipendente riceverebbe un incentivo per continuare a lavorare.

Quanto costa questa politica, che peraltro rischia di essere insufficiente a spostare le opzioni di decisione? L'ISAE ci riferisce – i dati possono essere contestati, ma appaiono interessanti – che viene a costare molto per il settore privato; se poi fosse estesa anche al settore pubblico (come evidentemente è necessario, perché sarebbe incostituzionale in forma diversa), il costo arriverebbe ad una dimensione inenarrabile. Dobbiamo tener presente che nel settore pubblico vi sono intere categorie che non si sognerebbero mai di andare in pensione di anzianità come, ad esempio, i medici che interrompono la propria attività lavorativa per limiti d'età. Ebbene, queste categorie si troverebbero un aumento di stipendio pur non avendo mai avuto in mente di esercitare l'opzione della pensione di anzianità.

Inoltre, questa politica crea enormi contraddizioni. Infatti, si conferma il blocco delle assunzioni e poi si conta sugli effetti positivi del *turn-over* per ottenere un risparmio; tuttavia il *turn over* non si realizzerà perché la fascia di popolazione lavorativa (che, tra l'altro, si può definire più anziana e meno motivata) continuerà a restare e, pertanto, peserà sul bilancio dello Stato.

Dal documento non si comprende quale sarà il trattamento fiscale derivante da tale operazione, che naturalmente non è una questione secondaria; se fosse previsto anche un trattamento fiscale vantaggioso, si otterrebbe certamente un maggior risultato, ma si avrebbe anche un appesantimento dal punto di vista finanziario.

Per tale motivo, abbiamo insistito per poter discutere di questi problemi all'interno della manovra.

Si pone poi la questione relativa alla data del 2008, che non può essere lasciata così com'è: sapete anche voi che lo scalino dei cinque anni non va bene. Quindi, se non si modificherà oggi, si dovrà farlo comunque in un secondo momento.

Devo osservare inoltre che il requisito del raggiungimento di 40 anni di contribuzione, se non è compensato da altri provvedimenti di cui par-

lerò, è difficilmente conseguibile per chi entra tardi nel mondo del lavoro e per chi ha una discontinuità lavorativa.

Dunque, a nostro avviso, si potrebbe fare molto da qui al 2005, data in cui è prevista la verifica: ad esempio, si potrebbero promuovere politiche volte alla perequazione contributiva. Come possiamo immaginare di mettere mano ad una riforma senza affrontare questo aspetto? Parliamo per alcuni di decontribuzione (anche in questo caso dovremmo capire quali effetti economici sono collegati a tale operazione) e per altri di differenziale contributivo, in cui a parità di trattamento si prevede una contribuzione molto più bassa.

Come possiamo immaginare di dare una continuità contributiva ai lavoratori assunti secondo le nuove tipologie lavorative? Bisognerebbe favorire il ricongiungimento, ai fini pensionistici, dei periodi precedentemente espletati in settori diversi e sviluppare forme di previdenza complementare, di cui tanto si parla, ma che non cresce, non ha un contesto in cui svilupparsi. Occorrerebbero anche adeguati interventi sulle pensioni minime, abbandonate a se stesse.

Riteniamo che, se da qui al 2005 si costruisse questo quadro, se si avesse veramente una ambizione riformista, certamente la discussione sull'assetto finale del quadro pensionistico sarebbe molto facilitata: Se, invece, si riduce tutta la questione della cosiddetta riforma strutturale a come convincere l'Unione europea delle molte bugie che avete raccontato e a come cercare di fare cassa per riempire i numerosi buchi, voi perdeste – ed anche il Paese perderebbe – una grande occasione per disegnare il nostro futuro. Infatti, non realizzereste una riforma condivisa ed anzi porreste molti vincoli rispetto alla possibilità di discutere seriamente tale importante questione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire il senatore Caddeo, in qualità di relatore di minoranza.

CADDEO, *relatore di minoranza sul disegno di legge n. 2518*. Signor Presidente, il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, rappresenta una delle colonne portanti della manovra economica complessiva, composta anche dalla riforma delle pensioni e dalla legge finanziaria.

Esso rappresenta il frutto della profonda crisi fiscale dello Stato: una crisi aggravata certamente dalla stagnazione economica ed acuita dalle riduzioni fiscali operate in questi anni, ma esplosa soprattutto con il «condonismo» che ha provocato una infedeltà fiscale, alimentata dal Governo. Si tratta di una grave crisi strutturale.

Considero positivo che da alcuni esponenti della maggioranza e dallo stesso relatore Tarolli sia stato manifestato allarme per questa situazione. È il segno che la maggioranza sta assumendo un atteggiamento improntato al realismo, dopo aver preconizzato negli anni passati un grande miracolo economico e un ampio sviluppo (che poi era impossibile realizzare).

Ora, con la manovra e con il «decretone» si cerca di reagire alla crisi fiscale.

Sostanzialmente si dice che dal 2008 si taglieranno le pensioni per fare cassa e che, fino a quella data, occorrerà arrangiarsi con *una tantum* o entrate provvisorie, quelle che si riesce a racimolare volta per volta, percorrendo contemporaneamente però la strada del lassismo fiscale come strumento di riduzione della pressione fiscale. Il decretone serve proprio ad arrabbiarsi in questa direzione e soprattutto a ridurre l'indebitamento; Bankitalia quantifica un taglio di circa 11 miliardi, in gran parte operato attraverso le varie sanatorie.

Occorre innanzitutto capire se, attraverso il condono edilizio e la proroga del condono fiscale, si riuscirà a contenere il *deficit* per il 2004. Ritengo che il Governo debba fornirci qualche chiarimento in merito a questa operazione.

Il condono edilizio è sicuramente la misura più controversa, non solo perché deturpa gran parte del territorio italiano, alimenta comportamenti amorali, regala e privatizza il demanio, genera un conflitto istituzionale molto forte, ma anche perché costituisce un pessimo affare per la pubblica amministrazione. Come sappiamo, molte Regioni si stanno preparando a ricorrere alla Corte costituzionale per evitare l'applicazione del condono; se così fosse, si verificherebbe una riduzione di entrate molto consistente, stimata in 1 miliardo e 200 milioni e quindi parte delle risorse previste verrebbe a mancare. Il Governo deve dirci come valuta questa prospettiva, perché ciò influisce sulla manovra in modo molto pesante.

Il 75 per cento dei comuni si è dichiarato contrario al condono edilizio, perché esso comporta costi aggiuntivi sproporzionati per l'urbanizzazione, per la gestione amministrativa delle pratiche e, in prospettiva, per il risanamento dei danni derivanti da calamità naturali in quelle zone molto sensibili dove è stata realizzata gran parte degli abusi. Si tratta quindi di entrate provvisorie estremamente incerte, transitorie e molto costose in tutti i sensi, sia nel caso del condono edilizio, sia in quello del condono fiscale.

Un problema simile si presenta anche per le misure di cartolarizzazione degli immobili pubblici e per la vendita e il riaffitto degli uffici pubblici. Sarebbe quindi necessario che il Governo ci fornisse maggiori chiarimenti su questo pacchetto di operazioni.

La proroga dei termini per il condono fiscale crea in sostanza un regime di condono fiscale permanente effettivo. Anche in questo caso si determinano effetti perversi sull'etica pubblica, perché si alimenta l'infedeltà fiscale, e si sostituiscono entrate ordinarie con entrate provvisorie. Abbiamo visto l'effetto nell'assestamento di quest'anno, ma ciò si ripeterà anche l'anno prossimo. Come intende affrontare questo problema il Governo?

Non dobbiamo dimenticare, poi, che vi sono problemi anche per il concordato preventivo, come è stato rilevato dal Servizio del bilancio del Senato. Si attende un gettito molto elevato per il 2004 (3,5 miliardi), un'invarianza di gettito per il 2005 e poi gettiti minori per il 2006. Bisogna capire chi è interessato al concordato preventivo. La maggioranza dei contribuenti è già tutelata dagli studi di settore, e quindi è sicura nel suo rapporto con il fisco. Di conseguenza, aderiranno al concordato preventivo solo coloro che hanno da guadagnarci, solo quelli che – fatti i conti nel-

l’ambito dell’azienda – possono ricavarne un beneficio, cioè possono pagare di meno.

Tra l’altro, il concordato preventivo avrà la conseguenza di agevolare, ad esempio, chi non emette scontrini fiscali o fatture. In tal modo, le aziende che traggono benefici da questa misura creano problemi all’amministrazione finanziaria nell’accertamento dei redditi delle altre aziende che non aderiscono al concordato fiscale. È un problema serissimo. Penso che il Governo dovrebbe spiegarci come intende affrontare tale situazione, perché rischiamo di subire una perdita di gettito: si registreranno minori entrate non solo da parte di chi sceglie il concordato, ma anche di chi non lo fa ed è coinvolto indirettamente da questa operazione ed è così agevolato nell’evasione fiscale.

Sono questioni di una certa rilevanza, come l’operazione di dismissione del patrimonio pubblico, le cartolarizzazioni e la vendita e il riaffitto degli uffici pubblici, da me già citate. Si tratta di 5 miliardi di entrate: non è una cifra di poco conto. Stiamo operando scelte che incidono anche su decisioni già assunte, sulle SCIP. Si concedono agevolazioni nell’acquisto degli immobili a chi vi abita, si dà il diritto di opzione a chi utilizza gli immobili, si assicura uno sconto dell’8 per cento agli inquilini che acquistano in forma associata appartamenti ed edifici. Tuttavia, non viene quantificata quella che appare una perdita di entrate. Eppure è un fatto importante: il Governo dovrebbe spiegare come sia possibile porre in essere una simile azione a legislazione vigente, senza che vi sia una riduzione delle entrate.

Si impone qualche considerazione sulle privatizzazioni e sulle cartolarizzazioni. Abbiamo ormai cartolarizzato quasi tutto: i crediti INPS, quelli dell’INAIL, le entrate del Lotto e della lotteria; ci sono poi le varie SCIP.

Rileviamo che per queste cartolarizzazioni stiamo pagando costi elevati, si pagano interessi più alti di quelli dovuti per il debito pubblico e in aggiunta si affrontano costi di gestione cospicui che ancora non si sono manifestati del tutto, ma che man mano verranno alla luce, come le spese istruttorie e notarili.

Ci si ritrova quindi ad affrontare delle spese maggiori di quelle che si sarebbero dovute sostenere accedendo a mercati finanziari; per di più vi sono difficoltà a vendere effettivamente gli immobili, come abbiamo potuto riscontrare nelle audizioni tenute dalla nostra Commissione. Sembra di assistere ad un vero e proprio commercio delle indulgenze che sta dilagando e che non si sa poi che cosa produrrà.

Analoga preoccupazione abbiamo per la vendita degli uffici pubblici ed in particolare dei ministeri. Si vende per poi riaffittare; si ottiene un incasso oggi, ma per gli anni futuri si prospetta un irrigidimento dei bilanci. Inoltre, se si opererà per dare in gestione anche la manutenzione degli uffici – come pare – dovremo affrontare costi aggiuntivi. Infatti se si dovesse decidere di non utilizzare parte del personale che oggi svolge quelle mansioni, la conseguenza sarà sicuramente un ampliamento dei costi e non certo un risparmio, anche perché credo che sia difficile convin-

cere un impiegato pubblico a passare alle dipendenze di un'impresa privata.

Si tratta di questioni che pongono interrogativi sia sui conti dello Stato, sia sulla direzione in cui sta procedendo la pubblica amministrazione in virtù di scelte che per altro si aggiungono ad altre già compiute.

Mi riferisco ad esempio al ricorso spropositato allo *spoil system* – un meccanismo che crea situazioni di precarietà per i dirigenti e diminuisce la capacità della pubblica amministrazione di essere autorevole e di controllare la pianificazione dell'attività pubblica – ma anche al modo di operare della CONSIP di cui spesso abbiamo discusso. Stiamo esternalizzando funzioni importanti della pubblica amministrazione: non solo le forniture, ma anche i servizi (informatica, pulizie, trasporti) ed il personale che prima svolgeva queste mansioni rimane interamente a carico dello Stato. Anche in questo caso bisognerebbe capire quali siano effettivamente i risparmi che si ottengono con questi provvedimenti.

Vorrei ad esempio qualche chiarimento dal Governo in ordine alla logica sottesa all'articolo 15 che amplia le attività della CONSIP. Alcune decisioni, recentemente prese, tendevano ad alleggerire il ruolo della CONSIP nei confronti della pubblica amministrazione sia per quanto riguarda i servizi che per quanto concerne l'obbligo di accedervi da parte degli enti locali. Riscontriamo però nella presente manovra finanziaria un restringimento della soglia (da 50.000 a 30.000 euro) entro la quale scatta l'obbligo di utilizzare la CONSIP.

Vorrei quindi capire quale sia la linea seguita dal Governo al riguardo; sarebbe opportuno avere una relazione tecnica che faccia finalmente chiarezza sulla portata effettiva dei risparmi che si conseguono e che si intendono conseguire attraverso la CONSIP.

Da tutte queste considerazioni appare evidente che le entrate sono incerte, del tutto provvisorie, transitorie, molto costose e daranno luogo molto probabilmente nel futuro prossimo – quindi non nel 2004, ma nel 2005 – a buchi nel bilancio che sarà difficile coprire.

In assenza di questi chiarimenti, oltre ad essere portati a ritenere che le entrate siano sovrastimate, siamo preoccupati che ciò avvenga mentre contemporaneamente – come evidenziato negli interventi precedenti – aumenta a dismisura la spesa corrente ed esplode il *deficit* sanitario. Dalle audizioni che abbiamo svolto è emersa una sanità fuori controllo: i rappresentati delle Regioni hanno fatto riferimento a cifre esorbitanti, lamentando il fatto di svolgere la funzione di banca per lo Stato; le Regioni chiedono 20 miliardi per ripianare il *deficit* sanitario relativo agli anni 2002, 2003 e 2004. Da uno studio effettuato dall'Università di Tor Vergata, risulta infatti che il *deficit* del settore sanitario per il prossimo esercizio finanziario ammonterà a circa 7 miliardi di euro. Si rileva inoltre che in questi anni per quanto attiene alla spesa sanitaria si è passati da una media di 50 euro mensili a persona nel 1997 ad oltre 60 nel 2000.

Il suddetto studio evidenzia poi una grande differenza, a seconda del ceto sociale, della somma che viene sborsata dai cittadini per accedere ai servizi sanitari. Ne consegue un'accentuazione della differenza tra ceti e

quindi una evidente crescita dell'iniquità sociale, un problema molto grave che va ad aggiungersi a quello della spesa. Mi rendo conto che affrontare tale questione significa valutare anche i livelli raggiunti dal federalismo fiscale, che rischia di aggravare le diseguaglianze tra cittadini, però credo che da parte del Governo e del Parlamento sia opportuno mantenere alta l'attenzione su queste problematiche. Mi rendo conto di toccare una questione delicata che attiene al programma del Governo e della maggioranza, però da questa finanziaria risulta con chiarezza che tale programma – quello per cui ci si è impegnati davanti agli elettori – è stato abbandonato.

A proposito del cosiddetto federalismo fiscale, non si può non rilevare lo stallo delle iniziative più significative, come la legge «La Loggia», di attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la riforma fiscale e quella della scuola. Dobbiamo prendere atto di ciò proprio in virtù di quel realismo sollecitato dal relatore e la consapevolezza che ci viene richiesta deve essere usata per affrontare efficacemente i problemi che abbiamo di fronte.

Il decreto-legge n. 269 prevede anche interventi per lo sviluppo. Si tratta di 5 miliardi di euro che certo non sono tanti, ma che nell'insieme della manovra rappresentano comunque una cifra consistente che però viene elargita «a pioggia» e quindi non porterà benefici, né avrà efficacia in termini di ripresa. Una frazione rilevante di questo stanziamento, circa 1 miliardo e 120 milioni di euro, è destinata al contratto del personale; la parte restante, quelli che definirei i coriandoli, vengono elargiti – ripeto – con interventi «a pioggia», anche e soprattutto per tacitare i contrasti insorti all'interno delle forze politiche di maggioranza.

Gli interventi adottati con il decreto-legge, in relazione alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti, e soprattutto quelli nell'ambito della cosiddetta «tecnico-Tremonti» risultano inefficaci essendo caratterizzati da discontinuità. Ad esempio, la «tecnico-Tremonti» con il suo limite annuale non garantisce certezze alle imprese; ne consegue che anche il suo effetto sulla crescita sarà molto ridotto (nel corso delle audizioni è emerso che inciderà solo per lo 0,1 per cento del PIL).

Complessivamente, gli interventi proposti per il 2004 risultano del tutto insufficienti, inadeguati e inefficaci; occorre pertanto compiere uno sforzo per incidere maggiormente sulla crescita, utilizzando strumenti già noti quali le misure di sostegno per l'edilizia, che hanno effetti immediati e diffusi sul territorio, o il credito d'imposta per i nuovi assunti nel solo Mezzogiorno, strumento che ha dimostrato una grande efficacia sia in termini di incremento dell'occupazione, sia sotto il profilo dell'emersione del lavoro nero e che andrebbe sul serio recuperato e riapplicato. Dico questo pensando che per il Sud, la manovra non fa passi in avanti; anzi essa rimuove il problema del Mezzogiorno. Nel 2004 non è previsto un centesimo di euro in più e degli 8 miliardi stanziati per il Sud la maggior parte viene allocata alla fine del triennio, pronta per essere rimodulata negli anni successivi.

La manovra finanziaria in esame disattende totalmente la promessa fatta in tutti i Documenti di programmazione economico-finanziaria, anche

nell'ultimo, di destinare al Mezzogiorno il 45 per cento degli investimenti da effettuare. Questo impegno, continuamente ripetuto, avrebbe il vantaggio di rendere effettiva la spesa dei fondi comunitari, evitando che questi ultimi vengano utilizzati con «progetti sponda» (vale a dire per sostituire gli investimenti ordinari) e di impedire la perdita di risorse comunitarie e, conseguentemente, la loro restituzione all'Europa. Si tratta di una questione di grandissimo rilievo che influisce sul programma di sviluppo per il Mezzogiorno cofinanziato dall'Unione europea, in cui è prevista una crescita del PIL del 4-5 per cento all'anno, capace di fornire un contributo molto forte alla crescita del prodotto interno lordo nazionale. Tutto ciò per il Mezzogiorno si tradurrà non solo in una mancata crescita e realizzazione delle infrastrutture, ma anche in una riduzione delle sue potenzialità di crescita.

Con questo atteggiamento, la maggioranza mostra di non considerare l'Italia come il ponte di collegamento con il Mezzogiorno, come lo strumento per mettere il nostro Paese al centro di quell'area di libero scambio euromediterranea che si dovrà creare nel 2010, ma di guardare esclusivamente all'asse Est-Ovest dell'Europa, con l'allargamento ad Est che ormai è alle porte. Credo si tratti dell'errore più grave che il Governo possa commettere con questa finanziaria, che avrà effetti negativi non soltanto per il Mezzogiorno, ma per tutta la Nazione.

Infine, c'è un altro pacchetto di questioni molto rilevante che merita di essere affrontato.

Nella manovra, e quindi nel «decretone», c'è una grande disattenzione rispetto alle questioni sociali. Ad esempio, non è previsto un sufficiente adeguamento del tasso di inflazione programmata: si è parlato positivamente del 2 per cento, ma poi è rimasto all'1,7 per cento. Ciò avrà conseguenze estremamente negative per molti ceti sociali, non solo per le famiglie con uno stipendio unico, ma anche per quelle in cui si lavora in due. Molto probabilmente si incrementerà progressivamente l'impoverimento di larghe fasce della popolazione del nostro Paese, anche se si tiene presente il problema del *fiscal drag* e il fatto che per gli stipendi del pubblico impiego si prevede una cifra intorno al 3,6 per cento.

Credo che queste dinamiche di fondo non possano essere smentite da «misure-spot», come quella dell'assegno per la nascita del secondo figlio, di per sé carica di ingiustizia perché esclude una parte di chi sta in Italia.

Nel complesso, c'è un'idea della Nazione in cui gli aspetti sociali vengono rimossi; invece bisognerebbe fare una politica per gli assegni familiari e per un sistema di ammortizzatori sociali universali, che oggi appaiono indispensabili, considerata la grande flessibilità del lavoro che si sta introducendo nel Paese.

In conclusione, mi pare di poter affermare che la manovra è carente: è un po' il frutto della difficoltà in cui la maggioranza si dibatte e dei suoi stessi contrasti interni. Il decreto-legge presenta entrate sovrastimate, precarie ed insufficienti: non prevede una azione efficace per aiutare la ripresa economica che si annuncia ed è ingiusto socialmente.

Nei nostri interventi non solo abbiamo criticato le vostre scelte (e lo ripeteremo), ma abbiamo anche sollecitato chiarimenti in ordine ad alcune questioni rilevanti, specialmente per quanto riguarda le entrate. Vi sono anche indicazioni di politica economica: non è soltanto da oggi che avvertiamo dei rischi per il nostro Paese, i cui problemi sono stati affrontati con un po' di leggerezza negli anni passati. Si riscontra anche un profondo deterioramento dei rapporti tra cittadini e Governo e ciò non rappresenta un aspetto positivo.

Credo, pertanto, che occorra correggere profondamente la manovra per il 2004: abbiamo il tempo per farlo. Il Paese è abbastanza forte e capace di reagire, ma ha bisogno di una parola di verità (come è stato detto) e soprattutto di scelte coraggiose.

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

I lavori terminano alle ore 16,50.