

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4447-A-bis

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

presentata alla Presidenza il 13 novembre 2003

(Relatore: **Michele VENTURA**, di minoranza, designato congiuntamente dai gruppi Democratici di sinistra-L'Ulivo, Margherita, DL-L'Ulivo e dalle componenti del Gruppo misto Comunisti italiani, Socialisti democratici italiani, Verdi-L'Ulivo, Udeur-popolari per l'Europa, ai sensi dell'articolo 79, comma 12, secondo periodo del Regolamento)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 30 ottobre 2003 (v. stampato Senato n. 2518)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(BERLUSCONI)

E DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(TREMONTI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

(MORATTI)

CON IL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

(LUNARDI)

CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(PISANU)

CON IL MINISTRO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI

(ALEMANNO)

CON IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

(MARONI)

CON IL MINISTRO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

(MARZANO)

CON IL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

(URBANI)

CON IL MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO

(MATTEOLI)

CON IL MINISTRO DELLA SALUTE

(SIRCHIA)

E CON IL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI

(LA LOGGIA)

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

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 30 ottobre 2003*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Inadeguatezza, è la parola che più si adatta a definire l'insieme delle misure contenute non solo nel provvedimento in esame, ma nella manovra finanziaria tutta.

Insostenibile per il « Sistema Paese ».

E fortemente criticabile per il ricorso alla decretazione d'urgenza, che ha compromesso la discussione dell'intera manovra e ne ha stravolto le regole, i tempi e le procedure, oltre ad averne vanificato l'efficacia e la trasparenza.

Riveste particolare gravità il fatto che le misure portanti della manovra siano collocate al di fuori della legge finanziaria e varate per decreto: al di là dei problemi di natura tecnica e procedurale che ne conseguono, con ciò il Governo ha realizzato una riforma surrettizia e autoritaria della sessione di bilancio, riforma che confligge con le prerogative del Parlamento e che ne lede i poteri, sottratta al dibattito ed al confronto, ad onta della volontà, dichiarata in diverse occasioni dalla maggioranza, di addivenire, attraverso riflessioni e valutazioni condivise da tutte le forze politiche, ad una riforma delle procedure di bilancio.

Dunque, l'85 per cento delle misure portanti della manovra per il 2004 sono collocate in questo provvedimento. Ormai le conosciamo bene, dopo il contrastato iter al Senato. Noi non avevamo, né abbiamo, dubbi: questo provvedimento non risponde né agli obiettivi di rigore e risanamento dei conti pubblici, né ad una logica di interventi di sostegno allo sviluppo. Dimostra, ancora una volta, che questo Governo è incapace di offrire al Paese ciò di cui ha più bisogno.

Questo provvedimento abbonda, per ben due terzi, di misure una tantum sulle quali il Governo fonda le maggiori entrate per il 2004: le stesse misure che, per un istituto assolutamente imparziale — l'ISAE — presentano incertezze e sollevano forti dubbi riguardo alla loro efficacia e all'entità degli introiti attesi. Tali problematiche sono esaminate anche nella documentazione predisposta dagli uffici della Camera.

In particolare, riguardo alla vendita di immobili, non sarebbe possibile calcolare con esattezza in quale misura il mercato sia in grado di assorbire una nuova ondata di così notevoli dimensioni, probabilmente già molto indebolito, nella domanda, dalle massicce cartolarizzazioni dei precedenti esercizi (e che, non ancora concluse, si accavallano a quest'ultima operazione).

Analogamente, con riguardo agli introiti derivanti dal concordato preventivo: « la possibilità che vengano corretti verso l'alto gli importi dichiarati nel passato dopo una prolungata fase ciclica negativa, va valutata con cautela ».

Con riguardo al condono edilizio — è già stato messo in evidenza dall'opposizione nel corso della discussione al Senato — vi sono rischi di sovrastima del gettito quantificato, dato che il Governo non ha calcolato il costo dell'esclusione dal condono delle aree di demanio marittimo, fluviale e lacuale; il Governo deve chiarire, inoltre, l'ambito di applicazione della sanatoria: qualora non dovesse applicarsi anche alle costruzioni non residenziali (il testo non è chiaro in merito) il gettito subirebbe ulteriori decurtazioni. Senza contare il contenzioso sorto con gli enti

territoriali, che pone a rischio i tempi dell'intera partita.

C'è dell'altro. I profili problematici di maggior rilievo riguardano la copertura finanziaria delle norme contenute nel provvedimento: si riscontrano, in sostanza, violazioni delle leggi vigenti in materia di contabilità dello Stato.

Vi sono numerose norme che recano la copertura finanziaria a valere sulle maggiori entrate del provvedimento, senza precisare a quali specifiche maggiori entrate si debba fare riferimento, alla loro natura, corrente o capitale, ed alla loro durata. Alcune disposizioni utilizzano espressamente, per la copertura di oneri correnti, maggiori entrate in conto capitale, determinando un peggioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente, in deroga alla vigente disciplina contabile: è il caso delle norme che dispongono la copertura dei canoni di locazione di pubblici uffici a valere sulle maggiori entrate derivanti da dismissioni immobiliari.

Sono state riscontrate, inoltre, diverse modalità di copertura non previste dalla vigente disciplina contabile: in particolare, l'utilizzo di risorse attinte da contabilità fuori bilancio (es. fondo di rotazione per le politiche comunitarie), da residui di stanziamenti destinati all'economia e da accantonamenti del fondo speciale del Ministero degli affari esteri utilizzati per finalità diverse dall'adempimento di obblighi internazionali.

Al di là del metodo e del merito, ciò che salta agli occhi è che l'entità degli incassi per lo Stato è a rischio, che l'insieme della manovra contiene previsioni economiche inattendibili, che l'opacità dei conti della finanza pubblica e la scarsa chiarezza dei dati è una carenza cronica, direi maliziosa, di questo Governo.

A due anni dal grido al « nuovo miracolo economico », il nostro Paese è a rischio di declino: come è potuto accadere? Anzi, come avete potuto permettere che accadesse? Lo chiediamo a Voi perché noi ne abbiamo intravisto, e denunciato, persino le avvisaglie, mentre il nostro irridente Superministro continuava a profetizzare una crescita possibile ed inarre-

stabile e solo da poco è sembrato accorgersi del nostro fragoroso debito pubblico.

È la terza manovra di finanza pubblica a Voi affidata e copre il periodo che corre sino al termine della legislatura: la delusione è profonda e unanime in tutto il Paese. Profonda perché non solo registra il fallimento del Vostro programma, ma annuncia il vuoto e lo spaesamento, la mancanza di una strategia. E ciò che danneggia il Paese non può renderci lieti.

La debolezza del nostro sistema economico, in questo momento, è evidente, l'arretramento costante. Secondo una recentissima ricerca, pubblicata sui quotidiani, gli stipendi, i salari, le pensioni italiane hanno perso, dal 2002 al 2003, tra il 4,6 ed il 6 per cento di potere d'acquisto, a seconda della categoria di appartenenza. Il carovita è la questione più rilevante che gli italiani stanno soffrendo in questo momento e nell'intera manovra finanziaria non c'è traccia di una misura che intenda risolvere questo problema.

Sul piano macroeconomico, il livello del debito pubblico è circa il doppio di quello medio europeo, frena la spesa per investimenti e perpetua un fattore di potenziale instabilità. Avete trovato, costantemente, un capro espiatorio: il « buco » ereditato dal centrosinistra, gli attentati dell'11 settembre, la congiuntura internazionale (a ciò voglio aggiungere il nuovo pericolo « giallo » che avete paventato e che metterebbe a rischio i nostri prodotti: è un fatto nuovo che il nostro Paese scelga un tale profilo di competizione).

Signori, se si vuole parlare con serietà, non bisogna trascurare che i fattori economici sono la causa immediata del declino, ma le cause ultime, profonde sono quasi sempre istituzionali, il declino economico essendo la spia di un malessere più generale — di carattere sociale, culturale, politico, istituzionale — che si trasforma lentamente in sclerosi, in perdita di vitalità per un Paese.

A parte la diatriba che ultimamente impegna gli studiosi economici — se sia più corretto parlare, nel caso del nostro Paese, di « recessione tecnica » più che di stagnazione — è acclarato che la fiducia degli

operatori non da segni di risveglio, le aspettative degli imprenditori non intravedono segnali di un qualche ottimismo, i consumi delle famiglie sono fortemente frenati dall'incertezza e dal peso di un'inflazione che non ha eguali nei Paesi dell'area euro.

Altro fattore che condiziona pesantemente la nostra economia — e che abbassa fortemente il grado di fiducia delle imprese — è la debolezza dell'export: la nostra « caduta » è decisamente superiore a quella registrata in Francia o in Germania. E non è possibile leggere questo dato in un'ottica congiunturale, perché è una tendenza in atto da tempo, legata alla nostra perdita di competitività: Confindustria ha reso noto che la nostra quota di scambi mondiali si è ridotta dal 4,5 per cento degli Anni '90 al 3,6 per cento del 2002 e, per quest'anno, è da mettere in conto un ulteriore calo.

C'è da dire, in proposito, che, malgrado le innegabili difficoltà del quadro internazionale, il Governo, in particolare il ministro dell'economia, ha contribuito sensibilmente al peggioramento dei conti pubblici ad al ristagno della nostra economia.

I risultati — li abbiamo in tante occasioni evidenziati — sono sotto i nostri occhi: un deficit ed un debito fuori controllo, la crisi della domanda interna, il declino industriale, il rallentamento dell'occupazione, la cui dinamica positiva, innescata dai provvedimenti del centrosinistra, si è bruscamente interrotta.

Si perdoni l'ironia, ma in alcuni casi c'è di che sentirsi sollevati e grati al ministro Tremonti per non aver concesso le risorse necessarie alle « controriforme » più reclamizzate promesse da questo Governo — mi riferisco, in particolare, a quella della scuola e a quella fiscale — si sono potuti evitare, per ora, ulteriori danni.

Le politiche di bilancio hanno la possibilità di influenzare i dati negativi ed i cicli avversi, l'obbligo di porre in campo misure idonee a contrastare il declino. Nel nostro caso, occorre saper bilanciare l'obiettivo del pareggio dei conti con quello del sostegno allo sviluppo ed alla crescita e per riuscire in ciò è di cruciale impor-

tanza la composizione della politica di bilancio.

L'attuazione di politiche strutturali è sempre una parte problematica delle politiche economiche, sappiamo che i « costi » politici sono a breve, mentre i risultati, i ritorni sono dilazionati nel tempo. Ma è un fatto che il peso e la forza di una classe politica risiedono nella sua lungimiranza, nella fiducia che le sue scelte, anche quando difficili, sanno ispirare.

Una vera e propria strategia economica richiede di rafforzare gli investimenti infrastrutturali, di ricerca e in capitale umano, nonché lo stimolo agli investimenti produttivi privati. Imprescindibili sono le misure idonee a sostenere e promuovere la competitività nei settori strategici, la creazione di infrastrutture di trasporto e di comunicazione, il rinnovo dello stato sociale — che preveda una solida protezione ai più deboli fra i cittadini — un impegno qualitativo e quantitativo per la scuola, l'università e la ricerca, la certezza del diritto per le imprese e per i cittadini.

Fin dai primi provvedimenti di natura economica e finanziaria di questo Governo, abbiamo indicato i pericoli, le mancate coperture, la probabile inefficacia oltre che, in alcuni casi, l'iniquinà delle misure adottate. Avevamo, abbiamo ragione ad essere preoccupati. Non abbiamo mai smesso di presentare proposte alternative, ma sono sempre rimaste inascoltate — anzi direi che questo Governo si è distinto fin dal suo esordio, e continua a distinguersi, anche per la pessima considerazione in cui ha tenuto le forze politiche di opposizione.

Anche in occasione dell'esame di questo provvedimento, non abbiamo mancato al nostro impegno: gli emendamenti che abbiamo presentato rispecchiano l'impostazione della nostra politica economica, che mira all'equità sociale, al miglioramento della competitività del nostro sistema-paese, al consolidamento dei conti pubblici, visto come propulsore per il rilancio della nostra economia su basi solide.

Solo un breve cenno su alcune « chicche » del provvedimento in esame, cui il

Governo ha dato l'onore e l'onere di correggere i conti pubblici e sostenere lo sviluppo: in verità, questo provvedimento non contiene alcuna misure strutturale volta a ridurre significativamente il debito pubblico — più realisticamente è da temere che ciò sia affidato, ancora una volta, alle rocambolesche e fulminee soluzioni di fine anno del ministro Tremonti — al più contiene ipotesi di aumento di gettito per il 2004, in grandissima parte attraverso misure una tantum che comportano un accrescimento dei costi di gestione, pregiudicano le entrate e le uscite future, dunque peggiorando il debito pubblico.

La consistente mole di vendite e dimissioni, mediante cartolarizzazioni, sono suscettibili di creare grossi problemi in futuro; ancora peggiore è il caso delle vendite degli immobili utilizzati da enti pubblici — prive di logica e di buon senso — che, stando alla norma, saranno ceduti e riaffittati agli uffici pubblici in cambio di onerosi affitti a prezzi di mercato.

In compenso, risultano indiscriminati i tagli della spesa, diretti a colpire al cuore la pubblica amministrazione ed il sistema del welfare e degli ammortizzatori sociali, a fronte dell'inutile e oltremodo dispendioso « bonus » per i nuovi nati; i tagli ai trasferimenti alla finanza decentrata si trasformeranno, inesorabilmente, in ulteriori tagli ai servizi per i cittadini.

Nel suo insieme, il provvedimento sembra consentire discutibili risparmi oggi solo al costo di maggiori spese per il futuro, con ciò ingenerando maggiore incertezza e sfiducia, clima che certamente non favorisce gli investimenti privati, i consumi e lo sviluppo.

La ricerca e l'innovazione, la formazione, l'occupazione, oltre al Mezzogiorno — umiliate dall'intera manovra per il 2004 — sono le vere priorità per uno sviluppo strategico e gli argini idonei ad arrestare il declino economico e l'arretramento del nostro Paese.

Le nostre proposte sono articolate in quelle che abbiamo definito « tematiche principali », chiamate, in un'ottica di risanamento e di sostegno dell'economia: al

rilancio forte e qualificato della crescita e dello sviluppo; ad affrontare il tema dell'equità e della giustizia sociale, a sostenere e stimolare i consumi; ad assecondare, per il Mezzogiorno e le aree sottoutilizzate, i primi risultati benefici derivati dai provvedimenti adottati dal governo centrosinistra ed ora miseramente annullati.

Nel dettaglio:

a) per la ricerca, l'innovazione ed il capitale umano pensiamo ad un credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo, al rifinanziamento della legge sull'innovazione (legge n. 46 del 1982), al sostegno ai ricercatori per la realizzazione di prototipi, a più cospicui finanziamenti per la scuola e l'università;

b) per il sostegno della competitività del sistema-paese, lo sviluppo sostenibile e le PMI, ad una doppia aliquota Irpeg (Ires) e una riduzione dell'Irap in favore delle PMI, al sostegno dei distretti industriali, alla realizzazione del Piano dei trasporti approvato dal centrosinistra, il rifiuto dei condoni, edilizio e fiscale, una diversa riforma dei Confidi, della Consip e della Cassa depositi e prestiti;

c) per una più equa politica sociale, all'assistenza degli anziani non autosufficienti, alla riforma degli ammortizzatori sociali, al ripristino e all'estensione del reddito minimo d'inserimento, alla difesa dei diritti degli inquilini degli immobili « cartolarizzati », all'incremento delle risorse per il Fondo affitti;

d) per il controllo del caro vita e lo stimolo ai consumi, all'aumento del tasso di inflazione programmata, ad un decreto che certifichi il differenziale tra tasso programmato e tasso caro vita per famiglie di operai ed impiegati, al taglio del 10 per cento delle polizze RC auto in attesa di un futuro accordo, alla restituzione del drenaggio fiscale, ad un bonus per gli anziani incapienti, alla disponibilità del 70 per cento del Tfr per

i dipendenti con un anno di anzianità ed a un Fondo di garanzia per i crediti alle PMI, a maggiori risorse per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego;

e) per il Mezzogiorno, a maggiori risorse al Fondo per le aree sottoutilizzate, concentrate nel 2004 e nel 2005 — occorre ricordare che le magre risorse stanziata dalla legge finanziaria di quest'anno non solo sono ridotte sensibilmente, ma sono spostate al 2006, praticamente scritte « sulla sabbia » — al ripristino ed al rifinanziamento dei crediti d'imposta per gli investimenti e le assunzioni, alla proroga del credito per le assunzioni fino al 31 dicembre 2006, al rifinanziamento della legge 488, all'istituzione del Fondo di capitale di rischio per le iniziative imprenditoriali di alto contenuto tecnologico nelle aree depresse, all'istituzione di un Fondo per il microcredito, all'istituzione di un credito d'imposta per la creazione di banche di credito cooperativo nel Sud ed a una analoga misura per l'incentivazione dell'aggregazione fra imprese;

f) per le Autonomie locali, a maggiori risorse alle regioni per la sanità — oltre alla regolarità dei trasferimenti —, per l'edilizia pubblica e il fondo per le politiche sociali, all'esclusione di « tagli », alla revisione del Patto di stabilità, a risorse adeguate al decentramento delle funzioni, all'adeguamento al tasso di inflazione programmata, allo sblocco delle addizionali locali, alle risorse per il rinnovo dei contratti dei dipendenti delle autonomie.

Per la copertura degli oneri derivanti dalla « nostra » politica economica — stimati in 16,8 miliardi — abbiamo previsto, in particolare:

a) l'innalzamento dell'aliquota dell'imposta sui capitali rientrati dall'estero;

b) l'unificazione al 19 per cento dell'aliquota per le imposte sui guadagni da capitale;

c) il ripristino dell'imposta di successione sui grandi patrimoni;

d) l'istituzione di una tassa di scopo (addizionale IRPEF) con un'aliquota media dello 0,75 per cento per l'assistenza agli anziani non autosufficienti;

e) la rimodulazione delle imposte sostitutive per la rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni;

f) l'aumento del canone dei concessionari della riscossione, l'aumento dell'aggio del Lotto, la modulazione della carbon tax, la riduzione di vari Fondi (Agenzie fiscali, Fondo di riserva per spese correnti, Presidenza del Consiglio dei Ministri), insieme ad altre misure.

Politiche di largo respiro, che investono gli aspetti più determinanti della vita economica e sociale di un Paese, che questo Governo è incapace di offrire.

Un breve passaggio, infine, sul terzo « pilastro » della manovra per il 2004, la riforma pensionistica proposta dal Governo — segnalando, al contempo, che forti rilievi critici sono già stati mossi al riguardo da molti centri di analisi economica, non solo da quelli che il Governo ritiene « faziosi » —. Essa rischia di essere addirittura controproducente con riguardo agli effetti sulla finanza pubblica: gli incentivi alla permanenza nel lavoro non incidono significativamente sulla convenienza del singolo a ritardare l'uscita dal mondo del lavoro; avranno sulla finanza pubblica effetti aleatori, sostanzialmente neutri o comunque molto contenuti.

È molto dubbio che l'incentivo monetario previsto sia sufficiente. Accedendo all'incentivo, i soggetti dovrebbero scegliere: da un lato, tra la perdita secca di annualità di pensione e di libera disponibilità del proprio tempo — a questo proposito ricordo che, con le regole attuali ciò può anche significare, ed allattare, di poter cumulare alla pensione un reddito da lavoro autonomo — dall'altro, un incremento lordo di retribuzione, che da solo dovrebbe compensare la perdita di ric-

chezza pensionistica ed il costo-opportunità del continuare a lavorare.

In conclusione, occorre prepararsi ad assistere al consueto gioco di prestigio di fine anno del mago Tremonti: lo scorso anno fu l'idea del concambio dei titoli Bankitalia che salvò, in extremis, il nostro debito pubblico dal baratro (24 miliardi in un solo, irripetibile colpo), quest'anno si prospetta il rischioso « trittico » Enel, Eti e

Cassa Depositi e Prestiti, ma potrebbe non essere sufficiente.

Per tutti questi motivi, non solo ci batteremo contro la manovra proposta da questo Governo, ma proporremo in Parlamento e in tutto il Paese le nostre proposte alternative.

Michele VENTURA, *Relatore di minoranza.*

