

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

—————

326° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 25 LUGLIO 2003

—————

**INDICE**

**Commissioni permanenti**

5<sup>a</sup> - Bilancio . . . . . » 3

---

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

VENERDÌ 25 LUGLIO 2003

**356<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

AZZOLLINI

*indi del Vice Presidente*

MORANDO

*Interviene il vice ministro per l'economia e le finanze Baldassarri.*

*La seduta inizia alle ore 9,40.*

## AFFARE ASSEGNATO

**(Doc. LVII, n. 3) Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007**

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, e rinvio)

Riprende l'esame, rinviato nella seduta di ieri.

Il senatore GIARETTA rileva preliminarmente che la difficile situazione del paese richiama tutte le forze politiche ad un dovere in più di responsabilità e verità, per cui espedienti propagandistici non servono né alla maggioranza né all'opposizione, né servono al Governo distorsioni di verità ormai accertate. Dopo aver ricordato che il ministro Tremonti nel corso della sua audizione ha affermato che i governi dell'Ulivo avrebbero utilizzato le iniziative *una tantum* in misura maggiore del centrodestra, cita i dati sulle percentuali delle misure *una tantum* sul complesso della manovra finanziaria poste in atto dai Governi degli ultimi anni (Prodi nel 1997 pari al 46,4%; Prodi nel 1998 pari a 7,2%; D'Alema nel 1989 pari a 3,2%; D'Alema nel 2000 pari a 32,5%; Berlusconi nel 2002 pari a 70,9%; Berlusconi nel 2003 pari all' 87,7%.

Osserva quindi che non servono neppure semplificazioni e messaggi devianti trasmessi all'opinione pubblica, quali l'allarme sulla Cina come principale concorrente delle esportazioni dell'Italia, considerando che un quarto delle esportazioni cinesi riguardano ormai beni di alta tecnologia

e che, pertanto, si tratta di un problema che dovrebbe essere affrontato con qualcosa di diverso dal protezionismo recentemente invocato da più parti. Ancora sottolinea che appare dannoso fare polemiche sull'inutilità del DPEF, e che non si può presentarlo al paese come un inutile esercizio. Questo documento serve se si riportano tutti i contenuti previsti dalla legge di contabilità di Stato (legge n. 468 del 1978) che ritiene manchino nel DPEF all'esame della Commissione. In generale il DPEF ha il grande merito di consentire la distinzione tra il momento della fissazione dei saldi e quello della definizione degli strumenti attuativi, ponendo un argine robustissimo al travolgimento dei conti nel corso dell'esame parlamentare, come dimostrano i dati storici.

Invita quindi la maggioranza ad esercitarsi piuttosto su un altro punto, spiegando le ragioni dello scostamento tra l'ambizione di uno sviluppo del PIL al 3,1 e al 2,9 per cento, previsto dai primi due DPEF presentati dal Governo Berlusconi, e il modesto risultato dello 0,4 per cento conseguito quest'anno, ovvero tra l'ambizioso obiettivo di azzerare, nel 2003, l'indebitamento e il permanere di un *deficit* del 2,3 per cento rispetto al PIL. La risposta è rintracciabile solo in parte nella cattiva congiuntura registrata in quest'ultimo anno, dato che questo non spiega perché l'Italia cresca la metà dell'area dell'unione monetaria europea, né spiega perché la componente strutturale dell'indebitamento si attesti all'1,8 per cento. La vera spiegazione – a suo avviso – risiede nelle politiche sbagliate del Governo che non hanno mitigato gli effetti della congiuntura ed hanno aggravato le debolezze strutturali.

La ricetta era troppo semplice: si pensava che lo sviluppo intenso guidato dall'ottimismo mediatico del Presidente del Consiglio avrebbe generato le risorse necessarie a sostenerne la crescita nel tempo. A questa idea guida si sono accompagnati alcuni corollari: aspettative di riduzioni fiscali ingiustificate dallo stato dei conti, politiche di sostegno agli investimenti dispersive: la legge Tremonti-*bis*, ad esempio, ha prodotto investimenti in beni rifugio e beni a bassa tecnologia, piuttosto che sostenere l'innovazione. Si è, inoltre, determinato un clima di scontro sociale con battaglie ideologiche sui temi del lavoro, della sanità, delle pensioni che non hanno prodotto finora alcuna significativa riforma creando bensì insicurezza nel comprimere i consumi. Sottolinea poi il mancato controllo della spesa pubblica, cresciuta più del PIL, e gli insuccessi delle iniziative di buona regolazione del mercato, nonché il complesso e contraddittorio impianto del federalismo, cui non è di fatto seguita alcuna concreta realizzazione, essendo tutto rimasto a livello degli *slogan* da comizio elettorale.

Osserva che questa ricetta non ha prodotto la liberazione degli «*animal spirits*» evocati dal ministro Tremonti; ha, al contrario, accentuato elementi di debolezza e di declino nel sistema del paese, creando un clima di sfiducia nelle imprese e nei consumatori. La sconfitta del Governo è una sconfitta soprattutto politica, che coinvolge la fiducia complessiva dei cittadini verso le istituzioni: il Governo, infatti, è mancato nella sua funzione di creare una credibilità attorno alla propria azione, un contesto favorevole allo sviluppo ed alle aspettative di crescita.

Occorre abbandonare la strada fin qui percorsa, misurandosi con le questioni che ha indicato ieri nel suo ampio e puntuale intervento il relatore di minoranza senatore Morando, vale a dire coesione sociale per le riforme, sostegno dell'innovazione, attenzione per il mezzogiorno, e così via. La ripresa richiede tuttavia, soprattutto un clima di fiducia nei cittadini e negli operatori in un credibile modello di sviluppo, che non può che basarsi sulle potenzialità che scaturiscono dalle positive aspettative dell'economia, che non richiedono né facili *slogan* né accentuazione dei conflitti, ma piuttosto legalità, efficienza della pubblica amministrazione, legislazione chiara e stabile, democrazia economica fondata sulla buona regolazione del mercato, una credibile difesa delle reti di sicurezza sociale. Senza questi elementi, qualunque sforzo, anche apprezzabile, del Governo non potrà sortire effetti: come rileva purtroppo, che questa componente, di per sé indispensabile, è del tutto mancata nel passato e sembra manchi anche nella pratica legislativa del presente e nelle incerte prospettive delineate dal DPEF, su cui, pertanto, il giudizio non può che essere negativo.

Il presidente AZZOLLINI coglie l'occasione per ringraziare il vice ministro per l'economia e le finanze Baldassarri di essere intervenuto. Nell'esprimere apprezzamento per l'ampio e utile quadro macroeconomico fornito nel DPEF, coglie tuttavia la mancanza nel Documento di un dato specifico, ossia l'indicazione degli obiettivi programmatici di fabbisogno complessivo e di disavanzo corrente del settore statale e del conto delle pubbliche amministrazioni, come previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera d), della legge n. 468 del 1978, che rappresenta, dal punto di vista formale e sostanziale, uno dei contenuti fondamentali del documento stesso. Poiché senza tale dato non è possibile per la Commissione formulare un giudizio compiuto, prega il Vice Ministro di adoperarsi per fornire tali elementi, ricordando la preziosa e faticosa collaborazione già fornita sullo stesso punto nel corso dell'esame del precedente DPEF.

Il senatore FERRARA rileva che alla maggioranza di centro-destra compete naturalmente l'onere di difendere la validità del Documento di programmazione economico finanziaria presentato dal Governo, compito che ritiene possa utilmente partire proprio dalle considerazioni svolte dal senatore Morando nella sua relazione di minoranza. A tal proposito osserva che si tratta in realtà di una vera e propria «contro relazione», nella quale si ravvisano tre momenti logici: una premessa metodologica, un'analisi sul contenuto del DPEF e una proposta alternativa. Dando atto al senatore Morando della sua approfondita conoscenza della materia, fa presente che l'apparente discrasia da lui segnalata tra il contenuto del DPEF e quanto prescrive la legge di contabilità dello Stato, con particolare riferimento alla distinzione tra la fissazione degli obiettivi di finanza pubblica e l'indicazione degli strumenti con cui conseguirli, deriva in realtà da una «sofferenza» della stessa legge di contabilità su questo punto.

Infatti, già in passato la Commissione aveva segnalato l'opportunità di riformare questa parte della legge n. 468 del 1978, soprattutto in ordine alla esplicitazione degli interventi attraverso i quali il Governo dovrebbe colmare lo scarto tra quadro tendenziale e programmatico. Sottolinea, infatti, che questi elementi emergono in maniera compiuta nel corso del confronto legato alla definizione della manovra finanziaria, come indicato dallo stesso ministro Tremonti, sia nell'audizione davanti alle Commissioni bilancio congiunte della Camera dei deputati e del Senato, sia in una recente intervista sul «Sole 24 ore», quando ha definito il DPEF come un documento «democristiano», cioè figlio della logica del compromesso storico, dove si cerca un accordo tra interessi diversi, anticipando il dibattito sulla manovra finanziaria. In questo senso il DPEF è una sorta di utile «indagine conoscitiva» di metà percorso, da cui trarre indicazioni per la legge finanziaria.

È vero che nel Documento manca l'indicazione puntuale dei saldi di finanza pubblica di cui alla legge n. 468 del 1978, ma, d'altra parte, resta la sua validità complessiva, in quanto esso restituisce un quadro macroeconomico realistico, condiviso da tutti gli osservatori, tra cui la stessa Banca d'Italia. La Corte dei conti, peraltro, ha criticato il fatto che le cifre indicate quali obiettivi da conseguire vengono spesso disattese, ma occorre tenere conto del difficilissimo contesto economico internazionale ed interno in cui questo DPEF si è sviluppato: come richiamato dai vari soggetti auditi, il nostro paese sconta una serie di problemi accumulatisi in passato, frutto anche della disattenzione dei precedenti Governi. Cita, al riguardo, l'eccesso di capacità produttiva accumulatasi nel corso degli anni novanta a seguito dei massicci investimenti pubblici, ovvero l'uso spregiudicato della leva monetaria per le svalutazioni del cambio, che ha gonfiato le esportazioni, senza però aiutare a costruire una reale capacità competitiva delle imprese. Come ha spiegato il governatore della Banca d'Italia Fazio, tuttavia, oggi la politica monetaria non può più essere usata, essendo ormai tutte le decisioni in questo campo accentrate presso la Banca centrale europea; al tempo stesso, il sistema europeo sconta una serie di rigidità strutturali più forti rispetto agli Stati Uniti d'America, che hanno in questo senso maggiore flessibilità di manovra. Un altro errore del passato di cui l'Italia sta ancora pagando le conseguenze, è il ritardo nell'attuazione delle privatizzazioni, ancor più grave se si pensa che Margaret Thatcher le aveva già realizzate negli anni ottanta.

Guardando ai DPEF presentati negli anni passati, osserva che certamente erano assai più corposi di quello attuale, sia quelli presentati dal primo Governo Berlusconi, che quelli presentati dai Governi di centro-sinistra, ma, con riferimento ai primi due documenti elaborati dal Governo Prodi, rileva che, alla ricchezza di informazioni sui programmi dell'esecutivo, ad esempio nel campo della riforma previdenziale e del lavoro, non è poi corrisposta la concreta attuazione di quei programmi. A titolo di esempio, si sofferma sui dati inerenti gli obiettivi di crescita annunciati, che non furono completamente raggiunti. Un'altra critica rivolta dall'opposizione al DPEF concerne il ricorso alle cartolarizzazioni immobiliari e,

più in generale, a quella che è stata chiamata «finanza creativa». Al riguardo, va ricordato che anche i Governi di centro-sinistra hanno realizzato un massiccio programma di privatizzazione degli immobili di proprietà pubblica, in particolare degli enti previdenziali, con le stesse modalità, per non parlare delle misure «creative» messe in campo dal ministro Visco per reperire risorse: la «tassa per l'euro», l'asta per la concessione delle licenze per l'UMTS, la tassazione della liquidazione degli statali, e così via.

Le critiche al DPEF sono, quindi, assai immotivate, l'unico rilievo veramente fondato essendo quello sull'eccessiva attenzione posta dal Documento al risanamento dei conti pubblici rispetto al sostegno allo sviluppo. Si dimentica, tuttavia, che la realizzazione di tutti i programmi richiederebbe un ammontare di risorse assai ingenti, mentre quelle disponibili sono limitate, come ha riconosciuto anche il governatore Fazio. Pertanto, si è dovuta operare un'allocazione equilibrata delle risorse, cercando di coniugare risanamento e sviluppo, senza per questo sacrificare le necessarie riforme, tra cui l'avvio delle grandi opere infrastrutturali che certamente il Governo porterà a termine.

Concorda invece con il senatore Morando sulla necessità di investire maggiormente nelle tecnologie e nella conoscenza per recuperare il divario di competitività e contrastare l'incipiente declino del nostro sistema produttivo. Ricorda, al riguardo, i positivi risultati che un adeguato programma di formazione tecnico-scientifica ha prodotto sull'economia di un Paese un tempo arretrato come l'India, oggi all'avanguardia nel campo delle produzioni tecnologiche. Rinnova, quindi, il giudizio sostanzialmente favorevole sul Documento di programmazione economico-finanziaria, dichiarandosi certo che esso saprà raggiungere tutti gli obiettivi preannunciati.

Il senatore PIZZINATO, condividendo le osservazioni svolte dal senatore Morando nella relazione di minoranza, richiama in particolare quella concernente l'assenza dal DPEF dell'indicazione degli obiettivi programmatici dei saldi di finanza pubblica. Si tratta, a suo avviso, di una scelta che va contro la finalità stessa del Documento, che non è, come da taluni affermato, figlio di un compromesso «catto-comunista», ma, come ricordato con grande forza dalle parti sociali audite nei giorni scorsi, sia dai sindacati che dalla stessa Confindustria, rappresenta un momento di grande democrazia, che vede ogni componente sociale, pur nella sua autonomia, concorrere a definire le strategie di sviluppo del Paese. Pertanto, nonostante le dichiarazioni recentemente rese dal stesso ministro Tremonti, mentre si possono certamente ripensare le regole e i tempi di presentazione del DPEF, il documento va preservato, proprio in quanto strumento di democrazia partecipativa, rappresentando una delle applicazioni di quel metodo della concertazione che tanto ha contribuito alla crescita del paese negli anni passati. Non a caso lo stesso presidente della Confindustria D'Amato ha definito di portata storica l'accordo tra Governo e

parti sociali che portò all'avvio della stagione della concertazione, esattamente dieci anni fa.

Rispondendo ad alcune osservazioni del senatore FERRARA, sul contenuto del secondo Documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo Prodi, ricorda di aver direttamente seguito la vicenda in quanto allora rivestiva la carica di sottosegretario al lavoro. Il documento conteneva effettivamente le indicazioni programmatiche sulle riforme del mercato del lavoro e della previdenza, ma si tratta di obiettivi che non sono rimasti lettera morta essendo stati effettivamente realizzati, in quanto, in quegli anni, l'occupazione è cresciuta e la previdenza dei dipendenti pubblici, con la cosiddetta «riforma Dini», è stata finalmente equiparata a quella dei dipendenti privati. Al riguardo, rivolgendosi in particolare al rappresentante del Governo, rileva che la recente riforma del mercato del lavoro proposta dalla legge n. 30 del 2003 (cosiddetta «legge Biagi») va in direzione esattamente opposta, riproponendo una anacronistica differenziazione tra il regime dei dipendenti pubblici e quello dei dipendenti privati.

Per quanto concerne il problema della competitività, affrontato nel DPEF, l'Italia da questo punto di vista attraversa un momento difficile, con la perdita di posizioni sia a livello globale che a livello europeo, come ha più volte ricordato il Governatore della Banca d'Italia. Una delle cause principali di questo indebolimento del nostro sistema produttivo è, per ammissione dello stesso presidente della Confindustria, da rintracciarsi nel fatto che, durante gli anni passati, le imprese italiane hanno utilizzato larga parte dell'innovazione di processo per ridurre l'occupazione, senza sviluppare però contestualmente l'innovazione di prodotto: di tali errori paghiamo ancora oggi le conseguenze. Per quanto riguarda poi la concorrenza alle nostre esportazioni proveniente dalla Cina, come già avvenuto nei decenni passati con il Giappone, si tratta di una concorrenza che riguarda principalmente i settori ad alta tecnologia, nei quali l'Italia deve quindi recuperare posizioni attraverso adeguati investimenti.

Segnala, quindi, un altro punto negativo del DPEF 2004-2007, vale a dire la scarsa attenzione posta alle piccole e medie imprese, nonostante queste rappresentino l'ossatura portante del nostro sistema produttivo. Cita quindi i dati forniti dall'ISTAT nel corso dell'audizione di ieri, sul grado di sviluppo e di importanza raggiunto dai distretti industriali nel nostro Paese: tali realtà, costituite appunto da piccole e medie imprese, risultano spesso dinamiche e in grado di produrre nuova occupazione, sia al Nord che al Sud, ma solo quando vi è un effettivo collegamento e coordinamento fra tali imprese. Considerando che, come indicato dall'ISTAT, quasi il 60 per cento degli occupati in Italia lavora in aziende con meno di 20 addetti, si capisce come le attività di formazione e sviluppo del personale non possano essere condotte dalle singole aziende, ma debbano necessariamente essere affidate allo Stato, per cui c'è bisogno di adeguati finanziamenti. Il DPEF, invece, non prevede alcun intervento in questo senso, e addirittura non stanziava neanche i fondi necessari per realizzare la rete informatica, prevista dalla legge n. 30 del 2003, che dovrebbe col-

legare le aziende e le strutture di avviamento all'occupazione, pubbliche e private, per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Ancora, è da dubitare circa l'efficacia della stessa legge ai fini dell'accrescimento dell'occupazione, rilevando che, secondo quanto indicato dallo stesso DPEF, mentre negli anni 1999-2002 (per effetto delle politiche attuate dai Governi di centro-sinistra) si è avuta una crescita media dell'occupazione dell'1,1 per cento all'anno, nei prossimi anni, in virtù degli interventi dell'attuale Governo, la crescita sarebbe prevista pari ad appena lo 0,8 per cento, che è un risultato certamente modesto. Ritiene che la riforma del mercato del lavoro non serva, in realtà, ad aumentare l'occupazione, ma soltanto a precarizzare i rapporti di lavoro, riducendo le tutele dei lavoratori, specialmente le fasce più deboli, come i giovani in cerca di lavoro e quelli al di sopra dei 45 anni che hanno perso i precedenti impieghi. Quest'ultimo gruppo di lavoratori rappresenta un problema nuovo ma sempre più grave e diffuso, in ordine al quale il DPEF non indica iniziative efficaci, mentre ricorda di aver presentato, insieme ad altri parlamentari, uno specifico disegno di legge sulla materia (n. 1957), mirante a risolvere in maniera organica la questione.

Un altro problema cui il DPEF non fornisce risposta, riguarda il fatto che non esiste ancora un efficace meccanismo di recupero della perdita di potere d'acquisto derivante dal differenziale tra inflazione programmata e inflazione attesa, attraverso le retribuzioni, anche se la costante crescita di produttività registrata negli anni passati avrebbe consentito tale recupero. Per quanto concerne, poi, la riforma previdenziale, osserva che tutte le forze sociali audite hanno sottolineato che eventuali modifiche al regime introdotto con la riforma Dini, avrebbero l'unico effetto di vanificare il riequilibrio dei conti previdenziali attualmente in corso. Ricorda che il rapporto dell'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione di controllo sugli enti previdenziali, ha dimostrato che, separando la previdenza dall'assistenza, gli oneri del sistema previdenziale italiano del settore pubblico pesano sul PIL meno che negli altri Paesi europei. Inoltre, la stessa indagine ha evidenziato che il ricorso anticipato alle pensioni di anzianità, una parte dei cui oneri gravano sul sistema generale, più che frutto delle scelte dei lavoratori, spesso è incentivato dalle stesse aziende, come ammesso dall'Associazione bancaria italiana (ABI), nel corso della sua audizione. Richiama, poi, la quota troppo elevata che grava sulla gestione INPS per l'assistenza agli anziani e ai giovani disoccupati, nonché la circostanza che la principale fonte di squilibrio finanziario in campo previdenziale derivi dalle gestioni dei fondi autonomi, in particolare, dall'INPDAI. Come già proposto a suo tempo, ritiene sia opportuna una modifica della delega previdenziale presentata dal Governo, attraverso il potenziamento della previdenza complementare ed integrativa, e l'affidamento a due soli enti dei vari compiti: all'INPS quello della previdenza e all'INAIL quello dell'assistenza ed assicurazione dei lavoratori, essendo questo, a suo avviso, l'unico modo di coniugare le esigenze di equità e di stabilità. Il Governo, quindi, dovrebbe finalmente assumere atteggiamenti corretti e coerenti in questo settore.

Il senatore GRILLOTTI, convenendo con i precedenti oratori in merito all'esigenza di integrare le indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria nel modo più completo, ad iniziare dagli elementi indispensabili per la definizione della legge finanziaria, del saldo al netto da finanziare di cui all'articolo 1 della suddetta legge, si sofferma sulla questione delle cosiddette entrate *una tantum*. Sottolinea al riguardo l'intensità degli sforzi volti a ridurre la consistenza del debito – con proficui effetti sul carico degli oneri per interessi – che, unitamente agli interventi di riforma, che non è realistico ipotizzare di realizzare senza farsi carico dei relativi costi, dati, da un lato, i vincoli posti dal Patto di stabilità europeo e, dall'altro, l'esigenza di non appesantire la pressione fiscale in termini tali da soffocare il sistema economico, devono essere necessariamente finanziati anche da entrate di natura eccezionale, in ordine alle quali le polemiche a cui si assiste appaiono, quindi, sterili. Richiamando l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, che ha rilevato che la ripresa potrebbe accompagnarsi ad un innalzamento dei tassi di interesse, sottolinea con preoccupazione come tale eventualità verrebbe a porre un onere pesante sulla finanza pubblica, atteso che ogni punto percentuale di interesse corrisponde, dato lo *stock* di debito pubblico, ad una spesa di circa 14 miliardi di euro, pari a ben 3 punti percentuali del PIL. Per quanto concerne la questione della competitività internazionale sottolinea inoltre l'esigenza di reperire le risorse per investire nell'innovazione nel rispetto degli equilibri finanziari nonché il divario temporale esistente fra tali investimenti e la percezione dei relativi risultati. Nel tempo che intercorre fino all'acquisizione di questi ultimi è necessario assumere delle iniziative immediate, in relazione alle quali appare ragionevole la soluzione individuata nel DPEF che basa la manovra per un terzo su iniziative strutturali e due terzi su misure *una tantum*. Dato poi che lo stesso Documento evidenzia come non ci si possa attendere un impulso alla crescita dalle esportazioni – di cui è invece prevista una contrazione – il rilancio dello sviluppo non può che venire essenzialmente da una ripresa della fiducia dei consumatori e degli investitori, come dimostra il fatto che, in assenza di fiducia, le misure intraprese non incidono sulla crescita della domanda aggregata. La fiducia necessita tuttavia di una situazione di tranquillità nel Paese laddove si riscontra invece che, spesso, taluni si adoperano in senso contrario. Sono al riguardo esemplari quegli scioperi di natura essenzialmente politica, in quanto non correlati a specifiche rivendicazioni contrattuali, che nel recente passato si stima siano costati una minor crescita dell'1 per cento del PIL. Osserva, quindi, come si riveli importante il dialogo sociale il quale, tuttavia, non deve arrivare a porre sotto tutela l'azione del Governo e del Parlamento né è giusto che sfoci in situazioni di scontro ascrivibili a posizioni preconcepite. Rileva quindi come concorra una pluralità di fattori, oltre all'azione del Governo, a far crescere il tasso di fiducia.

Nonostante il generale richiamo all'importanza dello sviluppo delle infrastrutture, si riscontrano poi atteggiamenti contraddittori, come quelli che avversano la riforma definita con la legge obiettivo, ritenendo che

la definizione di singole opere per norme di legge limiti il diritto alla tutela dinanzi alla giustizia amministrativa, senza tuttavia considerare che la certezza dei tempi costituisce un fattore fondamentale per l'intervento degli investitori e la crisi che spesso si riscontra negli interventi di *project financing* è ascrivibile anche al clima di generale incertezza derivante dalla lunghezza dei procedimenti contenziosi e giurisdizionali. D'altra parte si è posta l'esigenza di individuare i capitali necessari per gli investimenti senza incidere negativamente sul disavanzo pubblico, obiettivo in relazione al quale hanno costituito un'iniziativa utile, oltre agli interventi di *project financing*, quelle misure volte ad incentivare il rientro dei capitali dall'estero. Sebbene taluni ritengano che essi non abbiano inciso direttamente sugli investimenti, si tratta comunque di aver reso disponibili sul mercato interno maggiori risorse finanziarie, unitamente alle misure adottate, allo stesso scopo, a proposito della Cassa Depositi e Prestiti e delle fondazioni.

Gli ambiti di intervento del Governo sono stati inoltre sensibilmente limitati dalla congiuntura internazionale, tenuto conto del venir meno del tradizionale ruolo di traino esercitato dall'America sull'Europa e dal negativo effetto combinato della mancata ripresa dei due Continenti sull'economia italiana. In tale contesto, come evidenziato anche dalla Corte dei conti, la creazione di circa 680 mila posti di lavoro negli ultimi due anni non può che essere ascritta a forme di regolarizzazione del lavoro sommerso piuttosto che alla effettiva creazione di nuovi posti.

Il senatore MORANDO osserva, a proposito di tale ultima considerazione, che l'emersione del lavoro nero è presumibilmente ascrivibile, in maggior misura, al credito d'imposta voluto dal precedente Governo piuttosto che alle misure adottate da quello attuale.

Il senatore GRILLOTTI rileva, riferendosi all'intervento del senatore Morando, come le misure intraprese dall'attuale Governo non abbiano ancora dispiegato tutte le loro potenzialità, come è chiaramente percepibile, ad esempio, a proposito delle iniziative adottate in materia di infrastrutture. Conviene tuttavia con taluni dei precedenti oratori che vi sono misure apparentemente onerose, e pertanto suscettibili di richiedere una copertura all'atto della loro introduzione, che in realtà, nel tempo, si rivelano «virtuose», come la riduzione dell'IVA nel settore dell'edilizia, che ripaga ampiamente i costi della misura non soltanto perché costituisce un volano per le nuove opere ma, soprattutto, perché costituisce un incentivo alla regolarizzazione del sommerso che, indubbiamente, è ampiamente esteso nel settore. Un approccio più elastico in proposito potrebbe consentire all'Esecutivo interventi più incisivi: vi sono infatti riforme che non vengono fatte in quanto mancano le risorse per avviarle – come la soppressione dell'IRAP o la revisione delle aliquote delle imposte dirette – e che, invece a regime, potrebbero avere significativi effetti positivi sulla finanza pubblica, oltre che sull'economia.

Dopo aver rilevato che interventi come quelli prefigurati dal senatore Pizzinato sono stati già avviati con la scorsa legge finanziaria, al fine di facilitare la riassunzione dei lavoratori disoccupati di età più elevata, ancorché sia stato ingiustificatamente eccepito che tali misure sembravano privilegiare le aree dell'Italia settentrionale, rileva l'esigenza di risolvere alcune incongruenze che permangono nella legislazione in materia sociale, come la disposizione sull'abolizione del divieto di cumulo tra pensioni di anzianità per redditi da lavoro, di cui all'articolo 44 della legge n.289 del 2002 (legge finanziaria 2003), che penalizzano lavoratori ricompresi nella fascia di età citata dal senatore Pizzinato.

Si augura, infine, che la risoluzione con la cui approvazione si conclude l'esame del Documento in titolo sia arricchita di quegli elementi la cui richiesta è emersa nel dibattito, non tanto per il rispetto di profili formali come quelli invocati da taluni dei senatori intervenuti, quanto, soprattutto, per sviluppare quelle indicazioni che già vi sono delineate in merito agli interventi che il Governo intende assumere e di cui il Paese ha bisogno.

Il senatore CADDEO, osservando la necessità di integrare il Documento in titolo con elementi indispensabili ai fini della definizione della legge finanziaria, come l'indicazione del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1, sottolinea il rischio, che sembra aver assunto il Governo, che si vanifichino gli sforzi enormi compiuti dal Paese negli ultimi anni per rispettare i vincoli del Patto di stabilità europeo. Al riguardo, riscontra fra i sintomi di tale rischio le lacune e le imprecisioni presenti nel DPEF, che ne inficiano il ruolo quale strumento di programmazione, a prescindere da rilievi in merito alle violazioni della legge di contabilità nazionale.

Il rischio di un collasso della finanza pubblica è peraltro correlato alla crescita ridotta del PIL, che nel 2002 è stata, in Italia, della metà della crescita della media europea (solo lo 0,4 per cento contro lo 0,8 per cento dell'Europa). Ma la congiuntura negativa non spiega da sola i limiti dell'azione del Governo, che non è stato in grado di controllare l'aumento della spesa corrente, il quale che ha seguito un *trend* preoccupante, mentre il fabbisogno è pressoché triplicato negli ultimi anni. A fronte del suddetto quadro tendenziale il Documento in titolo preannuncia una manovra di 16 miliardi di euro i cui effetti appaiono estremamente aleatori non solamente per la rilevante componente delle misure *una tantum*, corrispondente a circa 10 miliardi di euro (che diverrebbe particolarmente preoccupante se dovesse implicare anche un condono edilizio), ma, in particolare per l'incertezza del gettito derivante dalle misure strutturali. Non appare affatto chiaro, infatti, in cosa consistano i maggiori risparmi associati agli interventi sulle forniture, anche alla luce dell'imprecisione dei dati sui risultati finora conseguiti e del dibattito svoltosi nella Commissione sugli effetti della Consip, né risulta chiara la portata delle altre misure preannunciate, come l'emersione di ulteriori risorse dalla regolarizzazione del sommerso. Ricorda in proposito i rilievi sugli effetti dei condoni enunciati dal Governatore della Banca d'Italia. Emerge, più in generale, la difficoltà

di comprendere gli interventi che il Governo intende assumere nei vari campi, compreso il Patto di stabilità interno, in relazione al quale si riscontra un'eccessiva sottovalutazione delle tensioni che vanno sempre più caratterizzando i rapporti fra lo Stato e le Regioni e delle quali la mancata partecipazione dei loro rappresentanti alle audizioni svolte in Parlamento sul DPEF costituiscono un significativo sintomo.

Il suddetto Documento appare inoltre carente quanto ad indicazioni sulle riforme strutturali necessarie per il Paese. Non si riscontrano dati sulle risorse disponibili per l'attuazione del Titolo V della Costituzione e della legge La Loggia, i cui oneri sono stimati nell'ordine di 100 miliardi di euro da ripartire nel tempo; mancano altresì indicazioni concrete sulle grandi opere, sul finanziamento delle riforme fiscali, della scuola e del *Welfare* nonché degli oneri correlati ai contratti del pubblico impiego.

Il Governo, in altri termini, sembra incapace di delineare i suoi obiettivi strategici, problema che alimenta tuttavia il timore che le incertezze sulla definizione delle priorità si ripercuotano negativamente sull'andamento del fabbisogno. Rispetto all'incertezza, sarebbe allora preferibile rinviare la conclusione dell'esame del DPEF a settembre, quando, presumibilmente, l'Esecutivo dovrebbe essere maggiormente in grado di fissare il saldo netto da finanziare.

Dopo aver rilevato come numerosi interlocutori, tra cui il Governatore della Banca d'Italia, abbiano insistito, nel corso delle audizioni, sull'esigenza di mantenere il controllo sull'andamento del fabbisogno del debito, esprime quindi le proprie preoccupazioni per le dichiarazioni del Presidente del Consiglio volte a sdrammatizzare gli effetti di un ulteriore incremento del debito in presenza di uno *stock* già elevato. Augurandosi che i propri timori siano infondati, sottolinea come l'Italia non possa permettersi un incremento del rapporto fra debito e PIL, anche alla luce delle difficoltà incontrate – come ricordato nell'audizione dal governatore Fazio – ad entrare nell'unione monetaria europea. In tale prospettiva, è necessario ricondurre l'avanzo primario dal 3 al 5 per cento in rapporto al PIL, evitando la crescita del fabbisogno. Tale obiettivo potrebbe, però, essere vanificato dai contrasti interni alla maggioranza, che potrebbero invece comportare l'adozione di una legge finanziaria caratterizzata da improduttivi interventi a pioggia, anziché improntata al perseguimento di chiare linee strategiche. Ciò alimenterebbe il rischio di un collasso della finanza pubblica, evocato anche dal presidente della Confindustria, D'Amato, finendo per acuire problemi quali la crescita del differenziale dell'inflazione rispetto agli altri stati membri dell'Unione europea (che indica uno svantaggio competitivo) e la progressiva perdita di competitività e di quote di mercato a livello internazionale, difficoltà in relazione alle quali i vari soggetti economici ed istituzionali del paese si rinfacciano reciprocamente la responsabilità.

L'incapacità del Governo di individuare chiare linee strategiche nel DPEF – nel campo dello sviluppo economico, della ricerca, della crescita dell'occupazione, delle grandi infrastrutture e del Mezzogiorno – è tanto più grave nella prospettiva di due scadenze epocali, quali l'allargamento

dell'Unione, il prossimo anno, e la creazione di un'area di libero scambio nella regione mediterranea, nel 2010. Esso appare, infatti, vincolato, oltre che dalle divisioni interne, dalle varie istanze localistiche che provengono dal territorio, che lo inducono ad accompagnare un processo di destrutturazione del sistema economico del Paese. La rinuncia alla concertazione ha dunque costituito un errore strategico, poiché solo l'intesa con le forze sociali avrebbe potuto conferire quella forza necessaria per adottare risolutamente le scelte che si impongono nell'interesse del Paese, dove invece cresce l'area dell'emarginazione sociale e della povertà.

A fronte della scarsa disponibilità di risorse e delle timide prospettive di crescita economica, in relazione alla quale il DPEF reca delle stime molto caute, appare poi incomprensibile il disinteresse manifestato per i fondi strutturali assegnati dall'Unione Europea all'Italia nell'ambito dei quadri comunitari di sostegno (QCS). Queste costituiscono, infatti, le sole risorse su cui è possibile contare nell'immediato, dato che il piano europeo per le infrastrutture è ancora da definire nel dettaglio e che nelle audizioni, tra cui quella dell'ABI, sono emersi i limiti delle attuali regole in materia di *project financing*. Tale *sine cura* è tanto più preoccupante, considerato che si tratta di risorse prevalentemente destinate al Mezzogiorno, in presenza di un rallentamento del tasso di crescita di tale area in rapporto al Nord (a fronte di un ritmo decisamente più intenso, superiore a quello dell'Italia settentrionale, riscontrato negli anni scorsi). Tale involuzione è ascrivibile, oltre che alla disattenzione per la concreta attuazione dei progetti finanziati dai QCS, come avvenuto a Catania, alla cessazione dei crediti d'imposta, ad effetti distorsivi determinati da altre scelte di politica fiscale che hanno penalizzato il Sud, e dall'impiego di risorse in modo dispersivo, senza peraltro raggiungere la quota del 30 per cento degli investimenti complessivi, rispetto alla quale i finanziamenti comunitari avrebbero dovuto avere solamente un ruolo addizionale.

Esprimendo il timore che i suddetti limiti delle politiche poste in atto per il Mezzogiorno non consentano di raggiungere il livello di occupabilità del 70 per cento stabilito dall'Unione europea come obiettivo per il 2010, conclude sollecitando dei chiarimenti dal Governo sulle questioni sollevate.

Il senatore VIZZINI, dopo aver espresso apprezzamento per la relazione esposta dal senatore Izzo, richiama l'attenzione, a proposito dei rilievi espressi in merito al DPEF ed alle scelte di politica economica del Governo, su alcuni punti fermi costituiti dal fatto che, fra i tre più grandi Stati che partecipano all'unione monetaria, solamente l'Italia non è stata mai richiamata per il superamento del limite del disavanzo in rapporto al PIL fissato dal Patto di stabilità europeo. Germania e Francia sono state, invece, già richiamate più volte per il superamento del limite del 3 per cento, ed avvicinandosi al 4 per cento rischiano anche di incorrere nelle sanzioni previste dalla normativa comunitaria. Anche il Fondo monetario internazionale, nelle conclusioni della missione svolta in questi giorni in Italia, dà atto al Paese dei risultati raggiunti in termini di crescita

dell'occupazione, degli investimenti e delle esportazioni, di creazione di nuove imprese e di miglioramento della pubblica amministrazione. Osserva, inoltre, che le drastiche scelte assunte in materia di riforme sociali in alcuni Stati europei, come ad esempio la Germania, peraltro guidata da un Cancelliere socialdemocratico, non sarebbero state tollerate dalle forze sociali e dai cittadini in Italia.

Richiamando le battute del Ministro dell'economia e delle finanze sulla fisionomia democristiana del DPEF, si sofferma sulle caratteristiche del sistema politico parlamentare da cui il Documento trae origine, introdotto dalla legge n. 468 del 1978, approvata in un periodo a ridosso del rapimento e dell'assassinio del Presidente del partito di maggioranza, Aldo Moro, e della costituzione di un Governo monocolore democristiano appoggiato da un'ampia maggioranza parlamentare, che comprendeva quasi tutti i partiti rappresentanti in Parlamento. Era quindi naturale che, in tale contesto, venissero definiti degli strumenti volti a concentrare il momento della decisione e del controllo nella sede parlamentare. Oggi, in un diverso contesto, si dovrebbe svolgere una riflessione non solamente sul ruolo del DPEF ma, più in generale, sulle norme di contabilità nazionale e sullo stesso articolo 81 della Costituzione. Rileva, inoltre, come negli ultimi tre anni, contraddistinti dall'attentato delle torri, dalle guerre afgana ed irachena e dalle crisi dell'Argentina, dell'Enron e della sars, non si sia potuta dispiegare alcuna reale programmazione interna, a fronte di un rito previsto dal nostro sistema istituzionale, che richiede ogni anno l'impiego di almeno sei mesi per la definizione dei documenti di bilancio.

Sottolinea, altresì, come la riflessione sui profili istituzionali dovrebbe estendersi al contesto europeo dove, come evidenziato in molte delle audizioni svolte negli scorsi giorni, si riscontra un'incongruenza fra la politica monetaria, gestita da un'autorità comune che tuttavia non ha una fisionomia politica, e l'impossibilità di svolgere una politica di bilancio europea per l'assenza di un'istituzione competente al riguardo, restando però le politiche di bilancio nazionali vincolate dal Patto di stabilità europeo. Tale orizzonte impone, quindi, una scelta fra l'unanimità, destinato a trasformare un'Europa ampliata in una sorta di ONU su scala ridotta, incapace di assumere decisioni, oppure la costituzione di istituzioni comuni più forti, capaci di gestire una vera politica economica. In tale prospettiva, va anche considerato il rapporto tra Stato, regioni ed enti locali, che, posti su di un piano di equiordinazione dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, devono superare le incertezze che attualmente caratterizzano i rispettivi rapporti.

Dopo aver evidenziato il riconoscimento venuto all'Italia per l'ampio consenso con cui è stato approvato dall'Ecofin il piano di investimenti lanciato dal ministro Tremonti, si sofferma sul tema della competitività, riscontrando l'impraticabilità delle ipotesi neocolbertiane che taluni sembrano orientati a riproporre, laddove la sfida deve piuttosto essere collocata su piani più realistici, quali la lotta alla contraffazione e lo sviluppo dell'innovazione.

In tale contesto, il DPEF definisce un percorso giudicato credibile dallo stesso Fondo monetario internazionale e destinato a condurre alla definizione della legge finanziaria, nel cui ambito verranno discusse nel dettaglio le scelte di merito, fermo restando i cardini delineati del Documento in titolo in relazione ad obiettivi quali il rapporto tra debito e PIL, la progressiva sostituzione delle cosiddette misure *one-off* con misure strutturali nonché il completamento delle riforme già avviate nei settori della formazione, del mercato del lavoro, del fisco e della previdenza. Per quanto concerne, in particolare, i condoni, poi, non ritiene accettabili i rilievi di talune organizzazioni sindacali, in quanto il successo degli stessi, smentisce i presunti risultati delle azioni di contrasto dell'evasione poste in atto dai precedenti governi. In realtà, in tale settore, una situazione di equilibrio non può che basarsi sul raggiungimento di un grado di pressione fiscale che sia ritenuto ragionevole dai contribuenti in rapporto alle esigenze della finanza pubblica.

Illustrando i riconoscimenti venuti all'Italia da parte del Fondo monetario internazionale in ordine agli interventi realizzati o preannunciati nel DPEF per garantire una più duratura convergenza degli *standard* del Mezzogiorno, riscontra la validità degli interventi indicati nel Documento in titolo anche in materia di sostegno alle famiglie e di infrastrutture nonché, più in generale, della manovra delineata per assicurare la ripresa dello sviluppo del Paese.

Su proposta del PRESIDENTE, la Commissione conviene quindi di rinviare il seguito dell'esame.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente AZZOLLINI comunica che l'esame del DPEF riprenderà nella seduta che sarà convocata martedì 29 luglio, alle ore 11,30, ovvero al termine dei lavori dell'Assemblea.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 12,30.*