

CAMERA DEI DEPUTATI

N. **4127-bis-A-ter**

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(**PADOAN**)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017
e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019

Presentato il 29 ottobre 2016

(Testo risultante dallo stralcio, disposto dalla Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 2 novembre 2016, degli articoli 20, 62, 64, comma 2, 74, commi 6 e da 11 a 35, e 76 del disegno di legge n. 4127)

(Relatore di minoranza: **MELILLA**)

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il provvedimento di cui discutiamo oggi, il disegno di legge di bilancio, la legge più importante dello Stato, ha seguito in questo anno un iter istituzionale a dir poco inaccettabile.

Presentato con il solito pacchetto di slides il 15 ottobre scorso dal Presidente del Consiglio dei ministri — slides che sembrano aver introdotto una nuova fonte del diritto nell'ambito del nostro ordinamento giuridico — in uno stile da vero e proprio cartello pubblicitario, il disegno di legge di bilancio è stato formalmente trasmesso in Parlamento solo a ridosso del 2 novembre, il giorno dei defunti, e pubblicato sul sito internet della Camera dei Deputati con tutti gli allegati di riferimento solo lo scorso 3 novembre.

Tutto questo, Onorevoli colleghi, rappresenta una chiara violazione della nuova legge di bilancio che il Parlamento ha approvato solo qualche mese fa, prima della pausa estiva, visto e considerato che quella legge prevedeva la trasmissione alle Camere del disegno di legge di bilancio entro il 20 di ottobre di ogni anno.

Poco dopo la trasmissione del testo, come di consueto, sono iniziate le audizioni presso la Commissione bilancio dove, di fatto, data la ristrettezza dei tempi imposti dovuta anche all'esame in contemporanea di un decreto-legge di natura fiscale collegato alla manovra di finanza pubblica, la possibilità di esercitare un approfondito controllo delle scelte economico-finanziarie compiute dal Governo sia da parte dei parlamentari che da parte dei soggetti auditi è stata ridotta ad un puro orpello formale, evidentemente perché il Presidente del Consiglio aveva fretta di cambiare nome a « Equitalia » prima del referendum del 4 dicembre, che tuttavia contiene parte delle norme della copertura finanziaria della legge di bilancio 2017.

A questo punto siamo arrivati a sdoppiare addirittura la copertura finanziaria della legge di bilancio in due provvedi-

menti, ma del resto il referendum è alle porte. Se vincerà il sì, si formalizzerà lo svuotamento totale del ruolo del Parlamento già in atto da tempo e leggi fondamentali, come quella di bilancio, possono anche essere scritte ed esaminate in modo indefinito, rabberciato, incontrollato o essere piegate a esigenze referendarie non solo attraverso la distribuzione di piccole prebende a destra e a manca pur di ottenere qualche voto in più per il sì, ma violando palesemente i principi di bilanciamento dei poteri dello Stato e delle garanzie costituzionali in cui l'Aula del Parlamento dovrebbe essere regina nell'approvazione delle disposizioni che costruiscono il futuro economico del nostro Paese.

La lettura del disegno di legge di bilancio 2017 presentato dal Governo alla Camera, sia pure con le modifiche introdotte in Commissione, desta purtroppo molte preoccupazioni.

Innanzitutto, desta forte preoccupazione, come per altro evidenziato dalla stessa Commissione europea, l'incertezza delle coperture previste nella legge di bilancio e nel decreto fiscale, ancora una volta affidate al miglioramento delle entrate fiscali, all'estensione della *voluntary disclosure*, alle politiche di *spending review* e al programma di privatizzazioni e di alienazione di beni immobiliari pubblici.

La natura di tale incertezza è peraltro confermata, suo malgrado, dal Governo stesso nel momento in cui, non essendo riuscito a ridurre la spesa pubblica nel 2016, come aveva promesso, per evitare lo scatto della clausola di salvaguardia che prevede l'aumento dell'Iva dal primo gennaio 2017 è costretto a dedicarvi ben 15,1 miliardi della manovra di quest'anno.

I poco più di 10 miliardi di spesa effettiva previsti nella manovra di quest'anno sono destinati ai soliti noti.

Risultano invece assenti interventi pubblici incisivi a sostegno della domanda interna, la promessa revisione delle aliquote

Irpef è rinviata a *sine die* e le scelte fiscali premiano solo le imprese grazie alla previsione dei superammortamenti.

È sì prevista l'istituzione di un Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo di infrastrutture con una dotazione di 1,9 miliardi per il 2017, 3,15 miliardi per il 2018 e 3,5 miliardi per il 2019 (art. 21), il c.d. « Fondo Renzi », ma, considerando la pluralità della destinazione di queste risorse – dai trasporti e viabilità alle infrastrutture; dalla ricerca alla difesa del suolo e dissesto idrogeologico; dall'edilizia pubblica, compresa quella scolastica, alle attività industriali ad alta tecnologia e al sostegno alle esportazioni; dall'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria alla prevenzione del rischio sismico – il Fondo si profila come un gran calderone con una dotazione di risorse insufficiente per intervenire in modo significativo e incisivo anche in solo uno dei settori di intervento previsti.

Rispetto a questo Fondo non è previsto alcun controllo da parte del Parlamento.

Non si capisce come le risorse ivi contenute – che sia ben chiaro non sono risorse nuove ma risorse già previste a legislazione vigente che il governo semplicemente somma e accorpa per fare quello che vuole lui – saranno impiegate, non essendo chiara una strategia definita di politica industriale su cui interpretare le scelte dell'Esecutivo.

Il disegno di legge di bilancio altro non è, infatti, che un coacervo di parole e intendimenti fatti refluire in disposizioni giustapposte prive di un qualsiasi ragionamento di struttura dotato di contenuti dotati di coerenza di intervento che riescano a rispondere minimamente alle urgenze e alle necessità del Paese. Un Paese come il nostro così martoriato dalle tragedie che sappiamo, dove si conferma l'assenza di una strategia adeguata a uscire dalla crisi, a ritrovare una crescita sostenuta, a ridurre le disuguaglianze e, soprattutto a ricreare l'occupazione giovanile e femminile nel Mezzogiorno.

Un disegno di legge che assume tratti propagandistici, elettorali, senza una visione di sviluppo e di lungo periodo. Ben-

ché siano ormai tre anni che la cosiddetta « austerità flessibile » ha dimostrato di non funzionare, il Governo insiste con una politica economica ancora di tagli alla spesa pubblica e riduzione dei costi alle imprese, anziché prevedere maggiori investimenti pubblici per i quali se ne programma ancora una volta la riduzione.

È sotto gli occhi di tutti che si continuano ad assegnare bonus indiscriminatamente, a qualsiasi livello e per qualsiasi cosa venga proposta nel gioco forza delle trattative di un Dicastero rispetto a un altro, anziché creare diritti.

Si scommette solo su decontribuzione e defiscalizzazione del lavoro, oltre che deregolazione, anziché creare direttamente occupazione.

Le risorse per il rinnovo dei contratti pubblici sono ancora del tutto insufficienti, così come i fondi per il *turnover* occupazionale nella pubblica amministrazione e i rinnovi dei precari. Non va meglio nel privato, con unica misura di sostegno la detassazione del salario di produttività di secondo livello. Non è previsto alcun supporto ai contratti collettivi nazionali di lavoro, che invece sono l'unica garanzia di aumento generalizzato dei salari e, perciò, della domanda interna, nonché di regolazione della concorrenza tra le imprese.

Come strategia per uscire davvero dalla crisi e riformare il modello di sviluppo del Paese occorre ben altro e il gruppo parlamentare Sinistra Italiana lo ha proposto presentando oltre 300 emendamenti in Commissione bilancio in cui si descrive una vera e propria contromanovra di finanza pubblica dotata di coperture vere e non come quelle millantate dal Governo.

Abbiamo proposto, solo per fare qualche esempio, un piano straordinario per il lavoro e gli investimenti pubblici nel Paese da 12 miliardi di euro l'anno, con contestuale applicazione della clausola Ciampi in modo tale da riservare il 45 per cento degli investimenti pubblici al Mezzogiorno. E tutto questo proprio per fare fronte all'emergenza lavorativa e dare un impulso al rilancio degli investimenti pubblici per la manutenzione, la messa in sicurezza del territorio e il rischio sismico, il migliora-

mento delle periferie urbane, la bonifica dei territori compromessi da inquinamento, il recupero di strutture pubbliche da destinare ad uso abitativo, uso sociale e/o produttivo, investimenti nell'efficienza energetica negli immobili della pubblica amministrazione, il potenziamento del trasporto pubblico locale con particolare riguardo al pendolarismo regionale e il trasporto su ferro, investimenti per la costruzione di asili nido a livello nazionale, la messa in sicurezza degli edifici scolastici, la diffusione della banda larga e ultra larga nelle scuole di ogni ordine e grado, sostenere l'occupazione femminile, la nascita di start up e l'avvio di attività d'impresa da parte di giovani sotto i 35 anni, attraverso un insieme di interventi finalizzati a promuovere, direttamente o indirettamente, il lavoro di qualità lungo un sentiero di sviluppo sostenibile sul versante sociale e ambientale.

Abbiamo proposto un piano strategico per il trasporto ferroviario pendolare e della mobilità sostenibile per oltre 2 miliardi di euro l'anno per finanziare un piano straordinario di sviluppo del trasporto su rotaia teso ad attuare l'obiettivo di 5.000.000 persone trasportate al giorno, garantendo adeguati investimenti sulla rete pubblica affidata in concessione a Rete ferroviaria italiana e aumentando la presenza di treni pendolari rispetto a quelli a mercato, nonché i collegamenti sulle principali linee pendolari.

Siamo intervenuti sul reddito minimo garantito con coperture per 9 miliardi di euro l'anno.

Siamo intervenuti sugli sgravi per le partite IVA con coperture per quasi tre miliardi di euro.

Sul fronte sanità abbiamo proposto di rimpinguare il Fondo sanitario nazionale fino a 2 miliardi di euro, di abrogare il superticket, di incrementare di 100 milioni di euro le risorse del Fondo non autosufficienze, di dare finalmente centralità ai consultori e alle politiche di prevenzione e alla promozione della maternità e paternità libera e responsabile.

Sul fronte dei saperi abbiamo proposto un piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato nelle scuole.

E su questo dobbiamo chiarirci perché bisogna risolvere definitivamente nella scuola la condizione di precariato storico nella quale versa un esercito di oltre 600 mila docenti che, a vario titolo e legittimamente, aspirano ad una cattedra.

Soprattutto bisogna prevedere un percorso di graduale stabilizzazione di tale personale, gran parte del quale escluso dal piano straordinario di assunzioni previsto dalla c.d. buona scuola, attraverso lo stanziamento di un ulteriore miliardo di euro all'anno.

Abbiamo proposto di incrementare gli stanziamenti per le borse di studio fino a 200 milioni di euro.

La legge di bilancio 2017 ha sì incrementato per 50 milioni di euro il fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio, per sostenere l'accesso dei giovani all'università, e in particolare dei giovani provenienti da famiglie meno abbienti, ma questo stanziamento è del tutto insufficiente soprattutto a garantire l'effettiva copertura delle borse di studio e porre fine al fenomeno dell'idoneo-non beneficiario.

Abbiamo proposto l'istituzione di un fondo perequativo statale di 1 miliardo di euro l'anno per contributi economici finalizzati ad assicurare il diritto allo studio, garantendo, oltre che borse per studenti in difficoltà economiche, anche alloggi e sostegni finanziari reali per assicurare la mobilità studentesca.

Tutto questo perché il diritto allo studio, oltre a rappresentare un diritto sociale costituzionalmente garantito, è uno strumento fondamentale per garantire i diritti inviolabili dell'individuo nelle formazioni sociali, al quale deve corrispondere un preciso dovere della collettività di assicurare a tutti i capaci e meritevoli uguali punti di partenza ed uguali possibilità di portare a compimento i percorsi formativi prescelti.

Al riguardo evidenziamo che a rendere la formazione universitaria un percorso irto di ostacoli sono stati i continui e pesanti definanziamenti, nonché tutte quelle

politiche scarsamente inclusive ed incapaci di rispondere alle esigenze della popolazione studentesca attraverso la pianificazione di servizi, agevolazioni ed interventi che direttamente o indirettamente contribuiscono a migliorare la condizione dei soggetti in formazione, siano essi residenti, fuorisede, italiani o stranieri.

Risulta, quindi, desolante il confronto delle politiche economiche nazionali per il diritto allo studio con quelle degli altri Paesi europei, dove invece la presenza di un più forte stato sociale, e politiche per l'accesso ai canali formativi hanno meglio garantito altissimi livelli di istruzione e formazione e, conseguentemente, migliori condizioni di vita: se l'80 per cento degli studenti italiani non riceve una borsa di studio, in Francia la percentuale è del 70 per cento, scende al 60 per cento in Germania, mentre in Olanda addirittura al 4 per cento; rispetto alle residenze universitarie, in Italia solo il 2 per cento degli studenti ha diritto ad un alloggio, mentre in Francia la percentuale sale all'8 per cento, in Germania al 10 per cento, ed in Svezia addirittura al 17 per cento. Si tratta di dati che chiariscono come in Italia vi sia uno dei tassi di abbandono universitario tra i più alti d'Europa, il 18,5 per cento, ben al di sopra di altri Stati come Olanda, pari al 7 per cento o Gran Bretagna pari all'8,5 per cento.

Sempre in linea con tale ragionamento, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dal programma europeo per la ricerca « Horizon 2020 » e per sostenere i processi di reclutamento a decorrere dall'anno 2017, abbiamo proposto di incrementare la dotazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università di 1 miliardo di euro l'anno dal 2017.

Al di là degli interventi correttivi sulle singole previsioni della legge di bilancio 2017 con la legge di bilancio 2017 avremmo dovuto recuperare tutte le risorse perdute a causa dei pesantissimi tagli prodotti al Fondo per il Finanziamento Ordinario delle Università dal 2009 ad oggi, oltre alle assunzioni necessarie alle molteplici attività degli atenei.

Questo perché la ricerca in Italia è particolarmente svantaggiata rispetto agli altri Paesi europei: non c'è classifica, con i parametri più diversi per verificarne il livello quantitativo e qualitativo, che non ci veda relegati agli ultimi posti.

Secondo le ultime statistiche OCSE, infatti, l'anno 2015 si è chiuso confermando a livello internazionale quel trend di flessione degli investimenti pubblici in università e ricerca che si protrae dal 2010, quadro nel quale il nostro Paese, inginocchiato da una crisi frutto anche di mancate scelte di investimento nella conoscenza e nelle filiere alte del valore, si distingue per un colposo e costante disimpegno: disimpegno che conferma il sotto finanziamento cronico dell'intero settore e che, con una quota di finanziamenti erogati pari all'1,1 per cento del PIL, contro il 2 per cento destinato in media dagli altri Paesi europei, è capace di evocare lo spettro di una strisciante desertificazione culturale, scientifica e tecnologica.

L'attività relativa alla ricerca ed all'innovazione è oggetto di attente e condivise politiche comunitarie mirate all'ottimizzazione dei risultati per mezzo di un'azione sinergica e di obiettivi comuni che, per tale motivo, hanno trovato regolamentazione in numerosi accordi e programmi. La Commissione europea, infatti, nell'ambito della strategia « Europa 2020 », volta a garantire e difendere la competitività globale del vecchio continente, ritenendo che, in un momento in cui i processi e le produzioni si differenziano in funzione dell'innovazione anche l'Unione europea debba raccogliere queste sfide investendo in fattori di stimolo come il c.d. « triangolo della conoscenza » (istruzione/ricerca/innovazione), ha avviato il Programma « Horizon 2020 » con il quale finanziare, in un arco temporale che va dal 1° gennaio 2014 fino al 31 dicembre 2020, i progetti di ricerca ed innovazione di imprese, università, aziende attive nel settore tecnologico, istituti di ricerca e ricercatori dei Paesi membri.

Il Consiglio europeo, già nel marzo del 2005, procedendo alla revisione intermedia della strategia di Lisbona, aveva sottolineato l'importanza di conseguire l'obiettivo

generale di aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico per arrivare, tendenzialmente, entro il 2010 e per ciascun Paese membro ad un livello pari al 3 per cento del proprio PIL. Obiettivo complementare dello stesso Trattato era anche quello di modificare il rapporto tra le fonti di finanziamento, facendo sostenere al settore privato almeno i due terzi della spesa per la R&S da parte di imprese e settore privato non profit.

Lo stesso Presidente Renzi aveva annunciato lo stanziamento di 2,5 miliardi per la ricerca pur sapendo che non si trattava di risorse aggiuntive ma della quota di cofinanziamento spettante al nostro Paese per la sua appartenenza al suddetto programma europeo « Horizon 2020 ». Nello stesso contesto il premier confermava il varo di un Programma nazionale per la ricerca 2015-2020 da 2,5 miliardi di euro, importo che non sarebbe però costituito da risorse fresche ma che corrisponderebbe a fondi contabilizzati da oggi al 2017, tra stanziamenti già presenti nel bilancio del Miur per un importo pari a 1,9 miliardi di euro e una quota relativa alla programmazione nazionale del fondo per lo sviluppo e la coesione relativa al periodo 2014-2020 per un importo di 500 milioni di euro.

Solo con le nostre proposte si è in grado di assicurare realmente al Fondo per il finanziamento ordinario delle università risorse aggiuntive (1 miliardo all'anno a decorrere dal 2017) atte a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dal programma europeo per la ricerca « Horizon 2020 » e per sostenere i processi di reclutamento a decorrere dall'anno 2017.

Ma a voi di tutto questo e del mondo dei saperi in generale non importa assolutamente nulla. Sulle politiche sociali e quelle abitative la legge di bilancio 2017 non dice praticamente nulla. Abbiamo proposto delle soluzioni e non ne avete tenuto conto solo perché si parlava di « banche ». Eppure tutti, ma proprio tutti sanno che due fra i più rilevanti problemi che, sul piano economico e sociale, il nostro Paese è chiamato a risolvere sono rappresentati da un lato dalla condizione dei crediti detenuti

dal sistema bancario, che ha visto fino ad oggi il progressivo e costante aumento dei non-performing loan, che lascia prefigurare soluzioni di sistema che debbano coinvolgere le pubbliche istituzioni, e, dall'altro, lo stato del mercato immobiliare e, in particolare, l'esclusione di quote crescenti della popolazione dall'accessibilità alle locazioni così come all'acquisto della prima casa, in un quadro che vede l'assoluta inefficienza delle politiche abitative pubbliche e l'insufficienza dell'offerta di patrimonio residenziale pubblico.

Una soluzione che garantirebbe la contestuale liberazione del sistema bancario da crediti in sofferenza e l'aumento a favore dei ceti meno abbienti dell'offerta residenziale pubblica, poteva essere rappresentata dalla istituzione presso la Cassa depositi e prestiti Spa di un apposito fondo destinato ad acquisire dal sistema bancario i crediti immobiliari, assistiti da ipoteca di primo grado, in sofferenza, fino a un valore massimo del 50 per cento del valore residuo iscritto a bilancio. Lo stesso Fondo potrebbe offrire al debitore ceduto una rinegoziazione del proprio debito, con scadenza rideterminata fino a un massimo di venti anni ed a un tasso pari a quello applicato dalla Cassa depositi e prestiti Spa ai mutui agli enti locali di pari durata, aumentato di 50 punti base.

A seguito della rinegoziazione, il debitore dovrebbe rinunciare per tutta la durata del contratto ad ogni diritto sull'immobile, che resterebbe nella piena disponibilità del fondo per essere affittato, secondo criteri dettati dal comune di ubicazione dello stesso, a canone agevolato a soggetti bisognosi.

Le relative entrate derivanti dai canoni della suddetta locazione sarebbero destinate a garantire la corretta manutenzione dell'immobile e, per la parte eccedente, alla ricapitalizzazione del fondo.

Al termine dei venti anni, in caso di regolare rispetto del piano di ammortamento, il bene sarebbe destinato a tornare nella piena disponibilità del proprietario, mentre, in caso contrario, verrebbe escussa l'ipoteca con diritto di prelazione da parte del Fondo sull'immobile gravato.

È evidente l'interesse pubblico all'operazione, che potrebbe risolversi nell'acquisizione, a fini sociali, di immobili residenziali ad un prezzo nettamente inferiore a quello di mercato, o, in caso di rispetto del piano di ammortamento, in una significativa plusvalenza, mentre l'interesse del sistema bancario a partecipare all'operazione potrebbe ravvisarsi nella necessità di liberarsi di una buona quota di crediti in sofferenza, condizione, quest'ultima, particolarmente acuta nella fase attuale. Inoltre, anche il debitore vedrebbe realizzato il suo interesse a rinegoziare a tassi e in tempi vantaggiosi un debito verso cui ha già dimostrata la difficoltà di rientro.

Ma anche di questo non vi è importato assolutamente nulla.

Abbiamo addirittura proposto emendamenti volti ad incidere sulle pensioni sociali e minime, sulla gratuità delle riconquazioni e sul superamento definitivo della legge Fornero ma da parte del Governo non si è trovata alcuna disponibilità.

Non sto qui poi a continuare l'elenco delle proposte serie su tutti i settori di intervento, dalla giustizia alla difesa, agli esteri, al lavoro, alle pensioni, alla scuola, allo sviluppo, ai trasporti, all'ambiente, alle infrastrutture, all'agricoltura, alla sanità,

alla cultura, al settore finanziario, che come gruppo parlamentare e opposizione abbiamo presentato nel pieno spirito costruttivo di una modifica migliorativa della legge di bilancio, che come ho già esplicitato, è una legge fondamentale dello Stato.

Evidenziamo solo come questo provvedimento nel suo insieme non servirà assolutamente a nulla in termini di crescita perché un Paese che smette di fare investimenti pubblici nell'economia, che non investe sui giovani, sul futuro, è un Paese che non ha grandi prospettive e la manovra fa poco o nulla su questo fronte.

Ne consegue una valutazione profondamente negativa del provvedimento al nostro esame, frutto delle politiche neo-liberiste, di svalutazione del lavoro e di austerità imposte dall'Eurozona e attuate dal Governo Renzi in modo pedissequo, con scelte foriere di conseguenze per il nostro Paese, inique e potenzialmente recessive, perché non produrranno crescita e lavoro stabile, non avendo ridurranno il debito pubblico e, soprattutto, non argineranno il fenomeno dilagante delle diseguaglianze, della povertà e del disagio sociale.

Gianni MELILLA,
Relatore di minoranza.



17PDL0046740