



Nn. 1790 e 1791-A-bis

**RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(RELATORE MERCATALI)

Comunicata alla Presidenza il 3 novembre 2009

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010) (n. 1790)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 SETTEMBRE 2009

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010
e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012 (n. 1791)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 SETTEMBRE 2009

ONOREVOLI SENATORI. – Signor Presidente, onorevoli Colleghi,

La legge finanziaria per l'anno 2010, all'esame del Senato in prima lettura, è un documento privo di contenuti significativi e in quanto tale rappresenta una risposta debole e del tutto inadeguata alle difficoltà economiche e finanziarie che coinvolgono l'intero tessuto sociale e produttivo del Paese.

Mentre il Governo continua a ripetere che «la crisi economica è ormai alle nostre spalle» e che non sono necessari ulteriori interventi di sostegno dei consumi e della produttività, la realtà dei numeri e le recenti audizioni svolte in 5^a Commissione Bilancio del Senato evidenziano, al contrario, che per il nostro Paese il peggio è drammaticamente di fronte a noi.

Senza una forte inversione delle politiche economiche e di bilancio, il Paese che uscirà dalla crisi sarà più debole di quello che abbiamo finora conosciuto, senza un chiaro indirizzo di sviluppo industriale, con un tessuto produttivo ridimensionato, in particolare nella componente delle piccole e medie imprese, privo di adeguate risorse finanziarie e di merito di credito, esposto alla concorrenza sempre più aggressiva non solo dei concorrenti tradizionali ma dei nuovi attori dell'economia emergente, con un mercato del lavoro indebolito e privo di adeguati strumenti di sostegno e riqualificazione per i soggetti che perdono l'occupazione e con una forte distorsione nella distribuzione della ricchezza a discapito delle fasce più deboli della società.

In tal senso, a nulla serviranno le attese entrate previste per la fine di novembre e soprattutto quelle dello scudo fiscale, che per loro natura potranno essere utilizzate esclusivamente per interventi *una tantum*, lasciando per tale via irrisolti tutti i nodi strutturali e i fattori di debolezza economica di una delle principali potenze industriali del mondo.

La dinamica di medio periodo prevista per la nostra economia è molto modesta in confronto a quelle dei principali Paesi concorrenti e del tutto inadeguata ad affrontare le sfide del nuovo scenario globale, e soprattutto a contenere l'aumento dei disoccupati già registrato e previsto fino almeno a tutto il 2010. Un esercito di senza lavoro aggiuntivo al contingente pre-crisi, tanto ampio che le più recenti stime prevedono la perdita di oltre 1.200.000 posti di lavoro, gran parte dei quali non verrà riassorbito nel mercato del lavoro.

Per l'Italia, sotto ipotesi orientate all'ottimismo, il livello del PIL registrato nel 2007 sarà recuperato solo nel 2013. In termini di PIL *pro capite* si arriva al 2015 e con previsioni un po' più prudenti al 2018. Una perdita di prodotto di carattere permanente che produce effetti anche sulla

capacità di risolvere progressivamente le problematiche del debito pubblico.

Nel frattempo, le famiglie diventano sempre più povere. Nell'ultimo trimestre, il reddito lordo a loro disposizione è sceso vertiginosamente, con inevitabili ricadute sul livello generale dei consumi. Cade, poi, uno dei fattori fondamentali della nostra economia: il «risparmio» delle famiglie, finora sempre al di sopra del livello registrato nel resto dell'Unione europea (UE) e negli USA, oggi si attesta al livello medio europeo.

In sintesi, l'analisi del quadro economico attuale segnala una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto come un fatto ciclico ma al contrario come un deterioramento progressivo del capitale fisico imprese, del capitale sociale e del fattore lavoro.

La gravità della situazione in cui si trova il Paese non può essere attribuita per intero e soltanto alla crisi economica e finanziaria internazionale. Molto dipende, ed è dipeso, dall'immobilismo del Governo e dalla reiterata sottovalutazione dei problemi del Paese.

Da una recente rilevazione dell'ISAE emerge come l'incidenza delle politiche adottate in funzione anticrisi dal nostro Governo abbiano avuto un impatto pari allo zero per cento sul PIL, a fronte dell'1,4 per cento della Germania, all'1 per cento della Francia e al 2,3 per cento della Spagna.

A tale proposito non si può non sottolineare il fallimento di talune misure adottate dall'esecutivo come la detassazione degli utili reinvestiti (*Tremonti-ter*) intervenuta in un momento congiunturale nel quale gli utili sono ridotti al minimo e la dinamica degli investimenti è in netto calo, e la mancata attuazione di altre misure come l'Iva per cassa, rimasta norma di natura ordinamentale, mai attuata nella pratica, e da ultimo la misura relativa al pagamento dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della Pubblica amministrazione (PA) anch'essa rimasta finora pressoché inattuata.

Più in generale, la decisione del Governo di non adottare, già negli ultimi mesi del 2008 e per il 2009, una politica di bilancio anticiclica, secondo quantità e qualità corrispondenti alla gravità della situazione economica e finanziaria del Paese, oltre a non avere impedito la recessione del nostro sistema economico, non ha contribuito a contenere il deterioramento dei conti pubblici nazionali. In tal senso, i dati resi noti dallo stesso Governo e confermati in sede UE e dalla Banca d'Italia evidenziano la situazione drammatica nella quale ci ritroviamo dopo anni di iniziative di contenimento della spesa pubblica e di costante rientro del debito pubblico verso la soglia del 100 per cento del PIL. Nel breve volgere di un anno, il debito pubblico è tornato ai livelli di oltre 15 anni fa e il suo volume globale salirà al 117,3 per cento nel 2010 per restare in media attorno al 115 per cento fino a tutto il 2013; il livello di indebitamento, malgrado l'assenza di una consapevole manovra espansiva per il 2009, ha comunque raggiunto il 5,3 per cento del PIL e si manterrà ben al di sopra del 3 per cento fino a tutto il 2011; per la prima volta dall'inizio degli anni Novanta il saldo primario risulta in disavanzo di mezzo punto percen-

tuale; la spesa corrente al netto degli interessi raggiunge nell'anno in corso il 43,1 per cento del PIL, con un aumento di ben 2,7 punti rispetto al 2008 e - ciò che è più grave - è programmata ben al di sopra del livello raggiunto nel 2008 fino a tutto il 2013; la pressione fiscale si è accresciuta, nel 2009, fino al 43 per cento del PIL, e si manterrà vicina a questa soglia *record* fino al 2013, cioè per l'intera legislatura. Per effetto di tale situazione, lo scorso 7 ottobre, la Commissione europea ha avviato una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia e siamo ora in attesa delle indicazioni sulle modalità di rientro nei parametri.

Pertanto, mentre da un lato non si sono prodotti sforzi adeguati per frenare la caduta della ricchezza nazionale, dall'altro il tanto sbandierato rigore nella tenuta dei conti pubblici, è stato clamorosamente smentito dai fatti.

Con la manovra finanziaria al nostro esame, il Governo conferma nuovamente un atteggiamento di inerzia, difforme dalle scelte adottate dai Governi di altri Paesi che, al contrario, approfittando del periodo di crisi economica e dei mercati finanziari, hanno deciso di attuare non solo misure di indirizzo e sostegno alla loro economia ma soprattutto di affrontare il nodo delle riforme strutturali: a titolo esemplificativo, si pensi agli sforzi sostenuti dalle amministrazioni degli Stati Uniti dapprima per il salvataggio del settore bancario ed assicurativo, a cui hanno fatto seguito misure di sostegno di alcuni comparti produttivi maturi, come il settore automobilistico, al rafforzamento del settore produttivo della *green economy*, il tutto accompagnato da alcune riforme strutturali come quella da ultimo proposta dal Presidente Obama relativa al settore sanitario. Su tale linea si sono attestati tutti i principali Paesi industrializzati e soprattutto i principali Paesi UE, come la Francia, la Gran Bretagna e la Germania.

Il documento, pertanto, non definisce alcun obiettivo, né per il prossimo anno, né per quelli successivi, sul terreno della ripresa economica e del controllo degli andamenti della finanza pubblica; non è prevista alcuna indicazione circa la strategia da seguire per ottenere una graduale e rapida discesa della spesa pubblica, invero affidata ora a tagli discrezionali che penalizzano settori che al contrario meriterebbero maggiori risorse, e non prospetta alcun provvedimento volto a favorire il recupero di capacità competitive del Paese attraverso un netto accrescimento della produttività totale dei fattori.

Come già ampiamente emerso nel corso dell'ultimo anno e da ultimo nelle prime fasi del dibattito sulla finanziaria la nostra visione dei problemi e delle modalità per affrontarli è diametralmente opposta a quella finora sostenuta dall'esecutivo e della sua maggioranza, ed è incentrata su un chiaro indirizzo di sviluppo.

Nell'attuale fase congiunturale, l'Italia ha grandi problemi, ma anche le risorse sufficienti per resistere alla crisi e riproporsi da protagonista nel contesto internazionale e nel ciclo di sviluppo che verrà dopo la crisi: il nostro apparato produttivo, specie nella sua componente manifatturiera, è pronto, dopo la dura ristrutturazione del passaggio di secolo, ad appro-

fittare di una possibile ripresa dei consumi nell'economia internazionale e della domanda di qualità Italia che può giovare dell'esistenza di nuovi consumatori apparsi di recente sullo scenario internazionale. Ma queste potenzialità sono destinate a restare tali, se non viene in campo un progetto consapevole della politica che riduca i fattori di debolezza ed esalti quelli di forza, e soprattutto se non si abbandonano le posizioni conservatrici che si oppongono, sulla base di una logica di tutela neocorporativa dello *status quo*, all'apertura dei mercati, alla concorrenza e alle necessarie riforme strutturali del settore pubblico e privato.

Secondo la nostra visione il progetto di rilancio del Paese si fonda su tre capisaldi.

Il primo caposaldo riguarda le riforme strutturali e l'attuale fase congiunturale di crisi è la migliore occasione per affrontarle. Fra queste emergono in tutta evidenza una nuova intensa stagione di liberalizzazioni e di apertura dei mercati chiusi, a partire dal settore energetico; l'adozione di un sistema universale di ammortizzatori sociali che spazzi via gli strumenti gravemente discriminatori tra lavoratori oggi in essere, adottando un moderno sistema di *flex security* di tipo europeo, con tutte le conseguenze del caso, anche sul terreno del diritto del lavoro; una rivoluzione della giustizia civile che realizzi, a parità di costi e senza modificazioni del diritto sostanziale, ma solo facendo lavorare di più e meglio l'intero sistema, un dimezzamento dei tempi medi del processo italiano, la cui lunghezza spropositata è, tra l'altro, la causa prima della mancanza di investimenti diretti esteri nel nostro Paese.

Il secondo caposaldo riguarda la ripresa del controllo dei conti pubblici, drammaticamente perso dall'inizio della legislatura e la riduzione del volume globale del debito. Lo stato dei conti pubblici e la situazione economica del Paese impongono un rigoroso e verificabile percorso di riduzione della spesa corrente primaria di qui al 2015, non affidato a generici tagli del tutto inefficaci a consuntivo, al fine di recuperare i necessari margini di azione e libertà della nostra politica economica. In tal senso appare del tutto necessaria la ripresa e la messa in funzione dei meccanismi della *spending review* introdotti nella scorsa legislatura, che pure avevano iniziato a produrre risultati efficaci in termini di risparmio di spesa, l'attuazione della riforma di Bilancio e la definitiva messa in funzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e la valutazione delle pubbliche amministrazioni alla quale attribuire specifici compiti di individuazione dei centri di spesa comprimibili.

Il terzo caposaldo, strettamente correlato con i precedenti, riguarda la ripresa dei consumi interni, la riduzione della pressione fiscale su famiglie ed imprese e la predisposizione di interventi selettivi per spingere ad un migliore utilizzo dei fattori di crescita.

Muovendosi in tale contesto, è stata proposta una manovra espansiva incentrata sulle emergenze del Paese, che non allarma i mercati, non peggiora il merito di credito e soprattutto sostiene le imprese e le famiglie in

difficoltà, migliorando per questa via, il clima di fiducia che attualmente ha raggiunto livelli molto bassi.

Essa è incentrata su sei punti prioritari:

Il primo punto riguarda l'emergenza lavoro. Nel pacchetto delle proposte prioritarie rientra il definitivo riconoscimento su base universalistica dei trattamenti di disoccupazione e l'estensione dei trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria ai lavoratori che attualmente sono privi di qualsiasi forma di sostegno in caso di perdita del lavoro, nonché l'estensione della durata dei trattamenti di cassa integrazioni guadagni ordinaria a tutto il 2010, anno in cui è previsto il picco delle perdite di posti di lavoro. Infine, constatata l'insufficienza delle risorse previste per i rinnovi contrattuali del personale della pubblica amministrazione si è previsto il raddoppio delle risorse.

Il secondo punto riguarda il sostegno dei redditi delle famiglie e dei pensionati. In particolare, per le famiglie a reddito medio basso è previsto: l'innalzamento delle soglie di detrazione per carichi di famiglia, con benefici integralmente riconosciuti anche ai soggetti «incapienti»; il riconoscimento di detrazioni per oneri aggiuntive a favore delle donne lavoratrici e in caso di incapacienza, totale o parziale, l'attribuzione del beneficio sottoforma di assegno alla lavoratrice madre. Per le giovani coppie, è stato previsto l'innalzamento delle detrazioni per oneri connessi alla stipula di mutui per l'acquisto della prima casa. Per i pensionati è previsto l'innalzamento del trattamento pensionistico aggiuntivo, ovvero della 14^a mensilità. In aggiunta a queste, constatata la crescente domanda di abitazioni in affitto, è stata prevista l'introduzione nel nostro sistema tributario delle detrazioni per oneri di locazione e dell'assoggettamento del canone di locazione ad imposta con aliquota sostitutiva del 20 per cento, in un'ottica non solo di sostegno dei soggetti privi di un'abitazione propria ma di lotta all'evasione nel settore degli affitti e di rilancio del mercato immobiliare degli affitti.

Il terzo punto riguarda le emergenze del settore produttivo. Nel pacchetto delle proposte prioritarie è previsto l'innalzamento del limite di deducibilità fiscale degli interessi passivi e una diversa procedura per garantire una più celere ed efficace soluzione alle problematiche dei pagamenti della PA nei confronti delle imprese creditrici. Queste due misure, se attuate, consentirebbero nell'immediato di garantire alle imprese una maggiore disponibilità di risorse finanziarie per affrontare le emergenze congiunturali ed evitare il taglio di numerosi posti di lavoro. Inoltre, a fronte delle difficoltà registrate dalle imprese nell'accesso al credito, denunciate dallo stesso Governatore della Banca d'Italia, è stata prevista l'istituzione del Fondo di garanzia interbancario e il potenziamento patrimoniale dei Confidi, misure entrambe finalizzate ad eliminare i nodi che finora hanno impedito una più agevole erogazione di prestiti alle imprese, nonché consolidamento dei debiti pregressi. Infine, in un'ottica di sostegno delle piccole imprese (società di persone e imprese individuali) è stata prevista la deducibilità delle spese per il personale dipendente e assimilato dalla base

imponibile Irap, con lo specifico obiettivo di contenere i licenziamenti di personale da queste impiegato. Al contrario della proposta avanzata da una parte della maggioranza, ad impatto neutro per le imprese in quanto finanziata attraverso il ricorso ai tagli ai trasferimenti in conto capitale alle imprese medesime, rappresenta un concreto piccolo passo in avanti per il sostegno delle piccole imprese, al quale in futuro potranno aggiungersi altri senza per questo scardinare l'equilibrio finanziario delle regioni, che dall'Irap traggono le risorse necessarie per il finanziamento del settore sanitario.

Infine, appare del tutto inaccettabile la mancata proroga degli incentivi per la riqualificazione energetica degli edifici agli anni 2011 e 2012, che introdotta dal precedente Governo Prodi, ha consentito l'apertura di centinaia di migliaia di cantieri edilizi in tutta Italia e lo sviluppo di una porzione del settore della *green economy* connesso alla riqualificazione energetica degli edifici dove viviamo.

Il quarto punto riguarda l'emergenza idrogeologica e sismica del Paese. Le recenti catastrofi naturali registrate in Abruzzo e nella provincia di Messina sono un campanello di allarme che non può essere derubricato dall'agenda del Governo. Il Governo preferisce pagare ogni anno cifre nell'ordine di alcuni miliardi di euro per le emergenze, ma non investe neanche 500 milioni di euro annui per affrontare in maniera strutturale questo problema. A tal fine, in via generale, si propone la predisposizione di un Piano di verifiche per la riduzione del rischio sismico di immobili, strutture e infrastrutture nelle aree del Paese ad elevato rischio sismico e la realizzazione di una mappatura delle aree a più elevato rischio idrogeologico e dei manufatti abusivi ricadenti in queste aree. Tali interventi si rendono necessari per comprendere quali siano le aree territoriali a maggiore rischio e quali investimenti occorrono per evitare che le catastrofi naturali producano danni alle persone e ai beni mobili e immobili. Più nello specifico, è stato previsto il riconoscimento di una detrazione del 55 per cento delle spese sostenute per l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio ricadente nelle aree ad elevato rischio sismico e soprattutto lo stanziamento di adeguate risorse per gli interventi per la ricostruzione di edifici (secondo case dei residenti e dei non residenti) e per la ripresa delle attività produttive danneggiate dal sisma in Abruzzo e per la realizzazione di interventi urgenti per l'area di Messina.

Il quinto punto riguarda gli enti locali, che per effetto delle misure del Patto di stabilità, non sono in grado di effettuare alcun intervento di natura infrastrutturale, anche di prioritaria importanza per le comunità locali. A tal fine, è stata avanzata una proposta di revisione del Patto di stabilità per il solo anno 2010, con la specifica esclusione dai vincoli del Patto almeno delle spese in conto capitale per opere ed interventi nei settori dell'edilizia scolastica (solo per la messa in sicurezza degli edifici scolastici ci sono oltre 1,2 miliardi di euro di progetti pronti da appaltare), della messa in sicurezza del territorio e per opere pubbliche cofinanziate dallo Stato. Tale proposta ha, inoltre, il merito di intervenire sulla crisi favorendo nell'immediato la ripresa economica e la tenuta di taluni settori,

da quello immobiliare e delle costruzioni, fino a quello della meccanica che oggi attraversa uno dei momenti più difficili degli ultimi 50 anni.

Infine, il sesto punto riguarda l'emergenza Mezzogiorno. Nel breve volgere di un anno e mezzo di legislatura, il Governo ha cancellato gran parte delle politiche di sviluppo territoriale ivi inclusi gli incentivi automatici come il credito d'imposta e bloccato l'attuazione di tutti i programmi finanziati con risorse nazionali e comunitarie (QSN 2007-2013) già assentiti dall'Unione europea per un valore complessivo di circa 124 miliardi di euro di cui 100 destinati al Mezzogiorno.

Questa scelta ha impedito la realizzazione di importanti investimenti, mettendo in difficoltà le regioni e gli attori sociali ed economici cui queste risorse erano destinate. I problemi del Sud vengono affrontati dal Governo in maniera demagogica ed in tal senso sono emblematiche le iniziative relative alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina e l'annuncio della costituzione di una banca del Sud, che a nostro parere appaiono ideate per non affrontare, con tempestività e appropriatezza, i problemi reali delle imprese e dei cittadini del Mezzogiorno.

Per contrastare tale deriva, si propone di destinare le risorse assegnate al Ponte sullo Stretto in parte al completamento dei corridoi ferroviari n. 5 e n. 8, con l'obiettivo di portare l'Europa nel Mezzogiorno, e per la restante parte al finanziamento delle opere infrastrutturali di adeguamento sismico, di risanamento idrogeologico delle aree a maggiore rischio e di realizzazione di servizi essenziali per la cittadinanza quali collettori e acquedotti ed altro, nei territori del Mezzogiorno.

Si prevede, poi, lo sviluppo dei Confidi nel Mezzogiorno con l'obiettivo di affrontare in modo concreto, e non demagogico, la scarsa disponibilità di credito per le imprese dislocate nelle aree sottoutilizzate. Infine, ma non ultima, si propone la riattivazione del meccanismo del credito d'imposta per l'occupazione per gli anni 2010-2012, al fine di garantire alle imprese del Mezzogiorno uno strumento efficace per la crescita dell'occupazione.

Ai sei punti prioritari si aggiungono, poi, una serie di altre proposte mirate ad un significativo supporto alla domanda interna e alla produzione, tale da rafforzare i deboli segnali di ripresa registrati da alcuni indicatori quantitativi e qualitativi e ad aggredire i principali ostacoli all'innalzamento della produttività e della crescita potenziale.

Quelle affrontate sono tutte questioni che puntano nella stessa direzione: la crescita del Paese e la stabilità dei conti pubblici in un quadro di riforme strutturali credibili.

Nei prossimi giorni, come accade ogni anno in occasione dell'esame della legge finanziaria, si svolgerà nell'assemblea del Senato la discussione su ognuno dei temi sopra richiamati.

Dal punto di vista dell'opposizione è un'occasione rara e fondamentale per discutere seriamente la direzione in cui sta andando il Paese perché quello che vediamo nella finanziaria e al di fuori di essa ha elementi di debolezza che ci preoccupano.

Qualcuno potrà affermare che le nostre proposte siano demagogiche, perché non tengono conto della situazione della finanza pubblica, e che non sarebbero utili ad affrontare la situazione di crisi. Ma ricordo che nella discussione che abbiamo fatto in 5^a Commissione Bilancio del Senato, a differenza del passato, è successo qualcosa di nuovo. Da tutte le categorie del mondo produttivo e da quelle del lavoro sono state avanzate proposte del tutto analoghe alle nostre. Ma ancora di più, oggi autorevoli rappresentanti della maggioranza avanzano controproposte di finanziaria molto più vicine alla nostra che a quella del Governo.

Ciò vuol dire che l'esecutivo si sta isolando dal Paese e sempre più si sente la necessità di una svolta che avrebbe bisogno di un confronto serio fra maggioranza ed opposizione, confronto che non siamo riusciti ad avere nell'ultimo anno e che questo Governo evidentemente non è in grado di fare.

L'auspicio è che l'esecutivo non rifiuti ancora una volta il confronto sulle nostre proposte di cambiamento e abbia la forza politica necessaria per attuare una svolta nella propria azione di governo.

MERCATALI, *relatore di minoranza*

