

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. LVII
n. 4-A/bis

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

(RELATORE MORANDO)

Comunicata alla Presidenza il 3 agosto 2004

SUL

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-
FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA
PUBBLICA PER GLI ANNI 2005-2008**

(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
e dal Ministro dell'economia e delle finanze**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 2004

ONOREVOLI SENATORI. – Anche in occasione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2005-2008 si è posta nuovamente la domanda se esso sia ancora uno strumento utile. Nonostante le critiche provenienti da alcune parti, incluso talvolta lo stesso Governo, è da ritenere che il DPEF sia ancora uno strumento di grande utilità, in quanto rappresenta la sede naturale per la definizione degli obiettivi di finanza pubblica e delle grandi linee di politica economica del Governo, anche attraverso il confronto con le forze politiche di maggioranza e di opposizione e con le parti sociali. Soprattutto, il DPEF è l'unico strumento mediante il quale viene discusso e sottoposto a verifica il rapporto tra la politica di bilancio e gli effetti che questa esplica sull'economia reale, un processo indispensabile che non ha luogo in nessun'altra occasione, neanche nel corso dell'approvazione della legge finanziaria.

Occorre pertanto chiedersi se questo DPEF risponda ai suddetti obiettivi: per quanto concerne il primo obiettivo, la risposta è affermativa, in quanto il Documento in esame definisce in maniera chiara l'andamento tendenziale dei conti pubblici, esplicitando la situazione di emergenza finanziaria che il Paese sta attualmente attraversando e indicando la misura e l'orientamento delle correzioni necessarie per il risanamento ed il rilancio dell'economia.

Appare invece necessario formulare un giudizio del tutto negativo in merito al secondo obiettivo, in quanto questo DPEF non indica chiaramente gli effetti sull'economia reale prodotti dalla politica di bilancio che intende adottare, per due ragioni. In primo luogo in quanto è stato presentato con troppo ritardo perché fosse possibile svolgere un adeguato confronto con tutte le parti sociali interessate e perché si potessero

compiere tutte le verifiche e le analisi economiche necessarie, tecnicamente assai complesse. In secondo luogo, il Documento lascia intravedere il problema senza tuttavia risolverlo: quando afferma che la manovra correttiva realizzata da poco (mediante il decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168) avrà un effetto depressivo sul prodotto interno lordo (PIL), pari ad una riduzione dello 0,2 per cento, non indica nulla per il 2005, dove pure si prevede una manovra correttiva pari a 2 punti percentuali di PIL, quasi che si volessero escludere effetti negativi sul PIL con un semplice atto di fede. Tuttavia, tutti i principali centri di ricerca che hanno analizzato il DPEF, tra cui l'Istituto di studi e analisi economica (ISAE) e la Banca d'Italia, hanno messo in evidenza che tale problema esiste. Perlomeno, appare positivo che il DPEF lo abbia messo in evidenza. A questo punto però, è necessario un chiarimento circa il rapporto tra la manovra di bilancio e gli effetti sul PIL per il 2005, la cui sede più opportuna è la Nota di aggiornamento al DPEF che verrà presentata a settembre. Sarebbe necessario che in tale occasione si svolgesse un confronto serio su tale punto, che il Governo fornisse risposte adeguate e che quindi il Parlamento dedicasse all'esame di tale Nota un'attenzione maggiore rispetto al passato.

Per quanto concerne altri aspetti del DPEF 2005-2008, è da rilevare come in esso manchi una indicazione puntuale, anno per anno, dell'andamento del debito pubblico a legislazione vigente, ciò che non consente di valutare l'evoluzione di tale grandezza e quindi la correzione da attuare in sede programmatica, che si lega peraltro al processo di incremento dell'avanzo primario. Un altro profilo sul quale il DPEF dovrebbe invece fornire maggiori chiarimenti riguarda le previsioni sull'andamento tendenziale del fabbisogno del settore statale che, specialmente tra il

2007 e il 2008, ha un'evoluzione oscillante e non facilmente comprensibile nel quadro programmatico a legislazione vigente, passando da 85 a ben 96 miliardi di euro da un anno all'altro.

Passando quindi a formulare un giudizio complessivo sul DPEF 2005-2008 presentato dal Governo, è da valutare senz'altro positivamente l'impegno per la riduzione del *deficit* tendenziale e per una riduzione più accelerata del debito pubblico, che si lega alla necessità di tornare a far crescere l'avanzo primario. Entrambe queste scelte, infatti, ammettono implicitamente la gravità della situazione finanziaria e, quindi, anche gli errori della precedente politica economica che ha determinato la presente emergenza. Viceversa, il giudizio è totalmente negativo per quanto concerne il terzo obiettivo di finanza pubblica prospettato dal Documento, vale a dire la priorità assegnata alla riduzione della pressione fiscale, vista come unico strumento per rilanciare l'economia e restituire la fiducia a consumatori ed imprese. La riduzione della pressione fiscale, nei termini generalizzati ed indiscriminati in cui viene prospettata nel DPEF, appare infatti del tutto inaccettabile, mentre, a parità di risorse impiegate, per il rilancio dell'economia dovrebbe invece essere sostituita dall'attuazione delle politiche dell'agenda di Lisbona, ossia conoscenza, formazione, ampliamento della partecipazione alle forze di lavoro (specialmente per le giovani donne del Sud), ammortizzatori sociali di tipo universale.

Entrando nel merito delle suddette questioni, il giudizio positivo sull'obiettivo di riduzione del *deficit* si giustifica in quanto nel Paese si è ricreata una situazione di emergenza finanziaria, come peraltro confermato da molti dei soggetti ascoltati nel corso delle audizioni preliminari all'esame del DPEF, tra cui lo stesso Ministro e il Governatore della Banca d'Italia. Quest'ultimo, in particolare, nella sua relazione afferma esplicitamente che «la politica di bilancio, negli ultimi quattro anni, ha finanziato in larga misura con

entrate straordinarie *una tantum* la progressiva crescita della spesa primaria corrente rispetto al prodotto», segnalando poi come, secondo le valutazioni dello stesso DPEF, nel quadriennio 2001-2004 la spesa primaria corrente è aumentata di circa 2,2 punti percentuali in rapporto al PIL. Queste sono le vere cause dell'aumento dell'indebitamento, mentre il relatore di maggioranza vorrebbe imputarlo esclusivamente alla cattiva congiuntura: naturalmente, come osserva lo stesso Governatore, sulla crescita del *deficit* ha inciso profondamente anche la debole congiuntura, ma questa spiega solo una parte di tale peggioramento del *deficit*, essendo la parte restante frutto della crescita abnorme della spesa primaria corrente, determinata dalla pessima gestione dell'attuale Governo.

Se infatti una parte della crescita della spesa corrente dipende certamente da fattori oggettivi, quale l'andamento demografico, il resto è riconducibile esclusivamente alle scelte del Governo e della maggioranza in materia di pubblica amministrazione, come gli effetti perversi del «tagliaspese», le reiterate assunzioni nel pubblico impiego, i cospicui aumenti di retribuzioni ad alcune categorie di dipendenti (specialmente a dirigenti) ed altre misure di enorme espansione della spesa pubblica, soprattutto in quanto dotate di effetti di trascinamento che vanno spesso al di là delle circostanze contingenti. In tal modo però, si è perso il controllo della spesa pubblica, mentre un'alternativa seria a questa politica deleteria sarebbe stata quella di perseguire il sentiero della stabilità, limitando l'adozione delle misure *una tantum* esclusivamente a compensare gli effetti della mancata crescita: se questo fosse avvenuto, la situazione finanziaria non sarebbe stata così drammatica ed il rapporto *deficit*-PIL si sarebbe collocato pressoché automaticamente sotto il 3 per cento.

Per quanto concerne la possibilità di utilizzare l'attivo patrimoniale dello Stato per ridurre il debito, appare certamente apprezzabile l'opera compiuta dal ministro Siniscalco,

di ricognizione del suddetto patrimonio, da cui emergerebbe un attivo pari al 137 per cento del PIL, a fronte di un passivo, cioè di un debito pubblico, largamente inferiore. È chiaro che, in queste condizioni, occorre valorizzare una parte dell'attivo per ridurre il debito, in modo da diminuire anche la spesa per interessi: quest'ultima, infatti, negli altri Paesi europei è, in rapporto al PIL, largamente inferiore a quella italiana, che rappresenta la vera anomalia della nostra finanza pubblica. Riducendo la spesa per interessi, si potrebbero recuperare risorse per le politiche sociali e di sviluppo di cui il Paese ha effettivamente bisogno, mentre è da ritenere del tutto pernicioso la politica, fin qui perseguita dal Governo in carica, di usare le entrate straordinarie derivanti dalle cessioni del patrimonio pubblico per finanziare le spese correnti. D'altra parte, la stessa vendita dell'attivo deve avvenire in maniera selettiva, in quanto non si può pensare di vendere attività che assicurano un rendimento elevato, anche in futuro: appaiono quindi poco coerenti le ipotesi di vendita delle partecipazioni azionarie del Tesoro in aziende come ENI ed ENEL, che stanno al momento conseguendo elevati guadagni.

Per quanto concerne la possibilità che la manovra correttiva determini effetti depressivi sul PIL durante il 2005, il ministro Sini-scalco ha affermato che ciò non è affatto scontato, in quanto dipende dall'interazione di numerose variabili, troppo complesse da analizzare. Tuttavia, sia l'ISAE che la Banca d'Italia hanno chiaramente indicato che tali effetti depressivi sono del tutto possibili ed anzi probabili, come si evince dalla documentazione illustrata nel corso delle audizioni preliminari dei suddetti organismi. Per dimostrare il contrario il Ministro avrebbe dovuto indicare analiticamente gli interventi, dato che, o è sottostimato il valore del PIL a legislazione vigente riportato nel DPEF, o l'effetto depressivo risulta certo.

Viceversa, mentre manca questa «operazione verità», il DPEF ribadisce con enfasi

la priorità politica della riduzione della pressione fiscale, da attuare mediante un'apposita riforma nei prossimi due anni. Tuttavia, il Governo non ha evidenziato che, al di là della riforma futura, i provvedimenti già adottati a legislazione vigente hanno determinato e stanno portando ad una riduzione della pressione fiscale dal 42,8 per cento del PIL del 2003 al 41,8 nel 2004, per poi scendere al 40,8 nel 2005. Ciò vuol dire che è già in atto un processo di contrazione della pressione fiscale di 2 punti percentuali di PIL nei prossimi due anni, pari ad oltre 26 miliardi di euro: tale fenomeno non deriva solo dal venire meno dei condoni fiscali nei prossimi anni, ma, purtroppo anche dal peggioramento della cosiddetta *tax compliance*, cioè dal rispetto dei cittadini per gli adempimenti fiscali. Le reiterate sanatorie, infatti, hanno indotto nei contribuenti l'idea che gli obblighi tributari possano essere aggirati e che sia addirittura più conveniente attendere l'ennesimo condono che pagare correttamente quanto dovuto.

Di fronte a questa situazione, il Governo sembra voler subire la riduzione della pressione fiscale in atto a legislazione vigente, anziché governarla, anziché, cioè, attuarla in maniera selettiva per recuperare le risorse necessarie a rilanciare l'economia. D'altra parte, a fronte di questo processo di riduzione tendenziale, appare del tutto aleatoria l'idea di attuare un'ulteriore diminuzione della imposizione fiscale, che dovrebbe essere condotta in maniera selettiva e finalizzata ad una reale politica dei redditi.

Per l'opposizione tuttavia, la riduzione della pressione fiscale non è un obiettivo essenziale, mentre l'unica politica seria per il rilancio dell'economia è quella basata sulle priorità dell'agenda di Lisbona: l'Italia soffre ancora di difficoltà strutturali, e di perdita di competitività, come riconosciuto dallo stesso DPEF, e come confermato dal dato sulla quota dell'Italia sul commercio internazionale, scesa drasticamente nel periodo 1995-2003, laddove quella della Francia si è man-

tenuta costante e quella della Germania è addirittura cresciuta, malgrado le difficoltà finanziarie che questi due Paesi registrano.

Per rilanciare lo sviluppo del Paese servono anche ammodernamenti di carattere istituzionale, come una nuova legge di tutela del risparmio ed una nuova legge fallimentare: sono riforme che non costano ma che danno un grande valore aggiunto, perché conferiscono certezza del diritto e fiducia agli operatori.

Per quanto concerne poi la questione degli aiuti al Mezzogiorno d'Italia, lo stesso DPEF e molti dei soggetti ascoltati nelle audizioni preliminari hanno richiamato il principio della «fiscalità di vantaggio», ma questo è un concetto che può trovare attuazione solo mediante agevolazioni di tipo automatico, che sono le sole che danno certezza agli operatori: nessuna impresa, infatti, accetterebbe di insediarsi in un'area economicamente depressa a fronte di incentivi la cui erogazione fosse incerta e per giunta sottoposta alla discrezionalità della pubblica amministrazione. Il credito di imposta automatico, tanto criticato da alcuni, ha in realtà funzionato in maniera adeguata ed è un valido esempio: si può dunque pensare di rendere meno onerosa l'applicazione di questo tipo di incentivi, limitando selettivamente la platea dei beneficiari, ma deve rimanere il concetto di automatismo.

Per quanto concerne il Patto di stabilità e crescita esterno, si rileva che lo stesso deve essere rivisto, nel senso di renderlo più flessibile e di considerare le priorità dell'agenda di Lisbona per lo sviluppo, ma non può e non deve essere abbandonato. Analogamente, il Patto di stabilità interno dovrebbe essere riformato in modo definitivo, evitando di riscriverlo ogni anno ad arbitrio del Governo, creando incertezza e tentativi di elusione tra gli enti territoriali e le pubbliche amministrazioni. In questo senso è opportuno un impegno comune di Parlamento e Governo per giungere ad una riforma adeguata prima della presentazione della prossima legge finanziaria, che contenga i necessari elementi di rigore e di flessibilità.

Infine appare sconcertante il metodo seguito dal Governo nel rapporto con le parti sociali, in quanto, mentre sembra voler incentivare il dialogo, nei fatti rinnega il principio della concertazione del 1993, definito dallo stesso ministro Siniscalco come superato, ritenendo ugualmente obsoleto anche il riferimento all'inflazione programmata come parametro per la revisione dei contratti della pubblica amministrazione. Tuttavia, il Paese ha bisogno di dialogo, ed il Governo dovrebbe farsi promotore di una nuova ed incisiva politica in questo campo: la concertazione si può rinnovare e riformare, ma non può essere abbandonata.

