

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. LVII
n. 3-A/bis

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

(RELATORE MORANDO)

Comunicata alla Presidenza il 29 luglio 2003

SUL

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-
FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA
PUBBLICA PER GLI ANNI 2004-2007**

(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 17 LUGLIO 2003

ONOREVOLI SENATORI. — La presente relazione è incentrata su tre temi fondamentali: il metodo impiegato per elaborare il DPEF ed i riflessi sui rapporti tra le istituzioni; la situazione economica del Paese ed un bilancio delle politiche perseguite dall'inizio della legislatura; le linee di una proposta politica alternativa.

Per quanto attiene al primo aspetto, giudizi negativi in merito all'utilità di tale Documento provenienti da più parti non tengono conto dell'esperienza degli ultimi dieci anni. La mia tesi è che un Documento, predisposto in modo coerente ed in ossequio a quanto indicato dalla legge di contabilità di Stato, svolge un ruolo fondamentale nella costruzione di rapporti equilibrati tra Governo, da un lato, e Parlamento, sistema delle autonomie locali e parti sociali, dall'altro.

Per quanto concerne i rapporti con il Parlamento, il metodo seguito nella elaborazione del DPEF è stato particolarmente lesivo delle prerogative parlamentari, a prescindere dalle polemiche circa il ritardo nella presentazione, in quanto la maggioranza non sarebbe in grado, allo stato, di elaborare la risoluzione al Documento stesso. In esso mancano, infatti, alcune specificazioni allo scopo indispensabili: i fondi nazionali addizionali per il Mezzogiorno (in ossequio a quanto prescritto dal comma 2, lettera *a*), dell'articolo 3 della legge n. 468 del 1978), l'articolazione dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, l'indicazione dell'obiettivo programmatico del fabbisogno del settore statale e del conto della Pubblica amministrazione nonché del disavanzo corrente del settore statale e del conto della Pubblica amministrazione, l'indicazione in termini assoluti dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione (che sebbene espresso in percentuale del PIL, ingenera confusione in quanto può essere cal-

colato differentemente in contesti macroeconomici tendenziali e programmatici). A questo proposito, da un lato, la lettera *f*) del comma 2 dell'articolo 3 della legge citata non è esclusivamente riferita ai provvedimenti legislativi collegati, bensì anche agli interventi collegati alla manovra di finanza pubblica; tuttavia, a prescindere dalle differenti interpretazioni della norma in questione, la mancata previsione di provvedimenti collegati alla manovra, confermata anche dal ministro Tremonti durante l'audizione, contrasta con quanto indicato nel DPEF circa il fatto che i saldi tendenziali scontano gli effetti delle riforme strutturali nel settore del fisco, del lavoro e della previdenza. La riforma previdenziale, non essendo stata ancora approvata, potrebbe essere scontata negli effetti della manovra solo ove ne venisse confermata la stretta connessione con la manovra stessa; in tal modo, però, non si può sostenere l'assenza di provvedimenti collegati alla manovra. Sebbene sia già accaduto nel passato che nella iniziale stesura del DPEF mancassero alcune fondamentali indicazioni per l'elaborazione della risoluzione parlamentare al Documento, è pur vero che il Governo ha fornito nel prosieguo dei lavori tali indicazioni. Tali questioni non devono essere considerate meramente formali, né rinviabili alla discussione della legge finanziaria, in quanto esse sono strettamente connesse all'articolo 1 della legge finanziaria, che fissa il limite massimo di indebitamento della Pubblica amministrazione in ossequio a quanto indicato nella risoluzione parlamentare stessa approvata sul DPEF. Quindi, in sostanza, se nel DPEF non sono indicati gli elementi essenziali per la risoluzione parlamentare e se, quindi, non è possibile pervenire ad un'approvazione della stessa, non è nemmeno possibile scrivere l'articolo 1 della legge finanziaria. Sem-

pre con riferimento ai rapporti tra Governo e Parlamento, un altro elemento di frattura è quello che, come sostenuto durante l'audizione dalla Corte dei conti, il quadro tendenziale dei saldi di finanza pubblica non sembra essere stato impostato correttamente secondo il criterio della legislazione vigente, come è dimostrato, tra l'altro, dai riferimenti alla normativa sull'acquisto centralizzato di beni e servizi da parte della CONSIP, tenuto conto che un recente decreto-legge ne ha modificato la disciplina dopo la presentazione del DPEF, nonché alle somme per i rinnovi contrattuali; in quest'ultimo caso, anche se correttamente tali importi non sono stati incorporati nelle previsioni a legislazione vigente, tuttavia esse non vengono menzionate nella valutazione della manovra per l'anno 2004, con la conseguenza che, tenuto conto dell'accordo già convenuto per l'aumento dei contratti dei pubblici dipendenti, ove tali somme non fossero ricomprese né nei saldi tendenziali, né in quelli programmatici, l'ammontare della manovra sarà a posteriori maggiore rispetto a quella indicata nel Documento. Da tali considerazioni si desume che un'ulteriore frattura nei rapporti con il Parlamento risiede nella constatazione che, a differenza del passato, sono state elaborate proiezioni di entrate ed uscite del bilancio tendenziale coerenti con un criterio a metà tra quello della legislazione vigente, stabilito dalla legge di contabilità di Stato, e quello delle politiche invariate.

Per quanto concerne, poi, i rapporti con le parti sociali, il Documento attualmente in esame viene espressamente indicato come il punto di avvio della concertazione mentre dovrebbe invece rappresentare il punto di arrivo, ovvero, costituire il risultato di un processo di concertazione avente corso prima della presentazione dello stesso. E' evidente che spetta al Parlamento ed al Governo l'individuazione delle priorità e degli obiettivi delle politiche economiche e sociali, le quali, una volta definite, devono essere oggetto di confronto con le parti sociali prima della pre-

sentazione al Parlamento del DPEF. Quest'anno, per la prima volta, il metodo seguito nell'elaborazione del Documento è stato esattamente inverso, con una violazione formale e sostanziale di quanto previsto nel Patto sul lavoro sottoscritto nel 1993 circa la costituzione di un tavolo di concertazione prima della presentazione del DPEF. Anche in questo caso non si tratta di rilievi formali, ma di questioni sostanziali, in quanto tutte le organizzazioni confederali audite hanno dichiarato che il tasso di inflazione programmato, indicato nel DPEF, e avente un riflesso determinante per la finanza pubblica, è stato fissato unilateralmente dal Governo ed hanno, di conseguenza, preannunciato la volontà di decidere unilateralmente se uniformarsi o meno all'indicazione fornita dall'Esecutivo. Tale errore di metodo del Governo può determinare riflessi finanziari negativi determinanti qualora produca rincorse salariali connesse all'adeguamento al costo della vita, a prescindere dalla questione dei rinnovi contrattuali.

Anche nei rapporti con il sistema delle autonomie locali, questo DPEF ha innovato rispetto al metodo tradizionale, creando pericolose fratture. Addirittura, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome non hanno partecipato alle audizioni in quanto impegnati in un proprio esame del DPEF. Le recenti modifiche al Titolo V della Costituzione hanno, infatti, conferito alle Regioni ed alle Province autonome un ruolo attivo e determinante nell'attuazione del Patto di stabilità interno, asse portante delle politiche di stabilizzazione della finanza pubblica. Il rischio sotteso al metodo utilizzato per l'elaborazione del DPEF è quello di pervenire, nella legge finanziaria, ad una definizione di regole del Patto di stabilità interno stabilite in modo unilaterale a livello centrale senza la necessaria, ed ormai - alla luce dei nuovi assetti istituzionali intercorrenti tra Stato e sistema delle autonomie locali - ineludibile cooperazione.

Per le ragioni suddette si desume come il DPEF costituisca un grave *vulnus* nei rapporti tra Governo e, rispettivamente, Parlamento, parti sociali e sistema delle autonomie locali.

Per quanto attiene, poi, al bilancio delle politiche adottate dall'inizio della legislatura e lo stato del Paese, pur non volendo enfatizzare il ruolo delle politiche pubbliche, non si può tuttavia non riconoscerne un peso determinante nella creazione di un clima favorevole allo sviluppo e alla crescita. La tesi che si intende sostenere è quella che le opzioni di politica economica finora adottate non sono state idonee a determinare un clima di fiducia favorevole alla crescita economica. Alcuni dati gettano ombre preoccupanti sul futuro del Paese quali, ad esempio: il fatto che l'economia italiana è cresciuta, seppure in un contesto generalizzato di bassa crescita europea corrispondente allo 0,8 per cento, ad un tasso pari a circa la metà di quello medio europeo (0,4 per cento di crescita del prodotto interno lordo nell'anno 2002); la caduta della capacità competitiva, denunciata in modo generalizzato da più parti; un livello di conflittualità sociale di gran lunga superiore a quello medio registrato nell'Unione economica e monetaria elemento di assoluta novità rispetto al decennio passato. La conclusione è che, seppure risulta un esercizio fin troppo facile mettere in correlazione queste evidenze con il tema di fondo del DPEF 2002-2006 «dal declino allo sviluppo», di fatto si deve ammettere ora che non era una situazione di declino quella lasciata dal centro-sinistra e non è una situazione di sviluppo quella sperimentata dall'inizio della legislatura. Siamo di fronte ad un fallimento del tentativo di imprimere un'accelerazione all'economia, di cui, peraltro, il Governo fatica a prendere atto ed anche le previsioni macroeconomiche contenute nel DPEF, sebbene coerenti con le previsioni dei più autorevoli istituti internazionali, si collocano intorno a valori poco probabili, esponendo il DPEF al rischio di richiedere aggiornamenti

al ribasso delle previsioni in corso d'anno. Le politiche di impulso alla crescita adottate dal centro-destra si sono rivelate non idonee allo scopo, mentre si è avuto un grave peggioramento della finanza pubblica. In tal senso il dato più allarmante contenuto nel DPEF è quello dell'indebitamento netto strutturale (cioè depurato degli effetti del ciclo) che, dallo 0,5 per cento rispetto al PIL previsto per il 2003, è passato all'1,8 per cento. Sebbene il Governo imputi il peggioramento dei saldi di finanza pubblica all'andamento poco favorevole del ciclo, i dati appena citati, in quanto depurati dell'effetto del ciclo, sembrano mostrare che il suddetto peggioramento è imputabile ad altre cause. E' pur vero che la revisione delle stime per gli anni precedenti dell'indebitamento netto può aver determinato un effetto di trascinamento per gli anni successivi dell'indebitamento netto tendenziale, ma è fuori di dubbio che l'incremento dell'indebitamento netto, almeno pari allo 0,5 per cento del PIL, deve essere imputabile, da un lato, al preoccupante andamento del fabbisogno, dall'altro, all'incremento della spesa corrente. In questo contesto si inserisce la manovra, che appare già insufficiente per correggere gli andamenti tendenziali strutturali dei principali saldi di finanza pubblica verso gli obiettivi assunti con il Patto di stabilità e crescita, in quanto la correzione per la componente strutturale è affidata ad interventi inerenti ai regimi di privilegio non meglio precisati, nonché all'acquisto di beni e servizi attraverso la CONSIP (effetti, peraltro, che sulla base di quanto già detto, dovrebbero essere ricompresi nel saldo tendenziale). Anche ove si acceda alla tesi che gli interventi di riduzione del regime di privilegio e le modifiche alla disciplina di acquisto di beni e servizi consentano di migliorare l'indebitamento netto strutturale suindicato, è acclarato che la correzione dei saldi sottesa alla manovra non include le risorse necessarie per finanziare le riforme intraprese dal Governo. La riforma del fisco, quella della

scuola e quella degli ammortizzatori sociali, peraltro in attesa di una definitiva approvazione, attendono stanziamenti di risorse aggiuntive per esplicitare i loro effetti, ma le risorse necessarie allo scopo non sembrano essere contemplate nel Documento. E' interesse del Paese che tali riforme trovino attuazione nel prossimo anno, ovvero prima che inizi la fase del ciclo elettorale di spesa. Le altre misure di carattere strutturale, quali la lotta all'evasione e le modifiche al Patto di stabilità interno, non sembrano credibili in un clima dominato dai condoni, cui peraltro dovrebbe aggiungersi quello edilizio, ed in un sistema di rapporti con le autonomie locali in cui vi è il rischio di una deriva verso una logica corporativa anziché cooperativa, in conseguenza del rapporto che il Governo sta determinando con tali istituzioni. Sempre con riferimento allo stato della crescita economica del Paese, si pone un problema di merito connesso alla differenza tra andamenti tendenziali e programmatici del PIL (pari allo 0,2 per cento), che non possono essere imputati ai consumi né alle esportazioni, bensì all'andamento programmatico degli investimenti. In tal senso si prevede un incremento degli stessi pari addirittura al 4,2 per cento del PIL; si tratta di un ammontare di risorse notevoli che non derivano da maggiori investimenti finanziati con spesa pubblica, ma da un insieme di iniziative quali il piano europeo per la crescita, la maggiore operatività dell'ANAS e l'attività svolta da Infrastrutture S.p.A.. Tali iniziative si caratterizzano per il fatto che il settore pubblico svolge un mero ruolo di promotore degli investimenti, mentre il settore privato si assume il rischio e provvede al finanziamento delle stesse. Rispetto a tale prospettiva, sorgono alcuni dubbi in merito alla realizzabilità di tali ipotesi, posto che, come peraltro indicato dall'ABI, in Italia non esiste, allo stato, alcuna opera infrastrutturale finanziata con il *project financing*. Pur ammettendo la possibilità che qualche progetto venga predisposto sulla base del clima di fiducia che gli

effetti-annuncio possono determinare, l'assenza di *project financing* in Italia rende inverosimile la possibilità di conseguire i risultati suddetti e di movimentare un ingente volume di risorse finanziarie. Da un lato per alcune attività vi è una dubbia redditività, dall'altro il quadro legislativo rende ancora poco praticabile il *project financing*. La sensazione è quella che in assenza di garanzie da parte dello Stato sarà inverosimile riuscire ad ottenere i risultati annunciati. D'altro canto la prestazione di garanzie da parte dello Stato determina una necessità di copertura finanziaria, attraverso l'apposito fondo di bilancio, che gradualmente nel tempo dovrebbe comportare un ingente volume di risorse finanziarie allo stato assenti. Nemmeno il tentativo di portare tali spese al di fuori del settore della pubblica amministrazione risulta determinante per il conseguimento degli obiettivi, qualora permanga un limite così stringente quale l'assenza di garanzie di ultima istanza da parte dello Stato. Un peggioramento del clima di fiducia deriva, altresì, dalla drastica riduzione delle attese circa il calo delle imposte; la pressione fiscale, secondo quanto indicato dal DPEF, dovrebbe ridursi di 1,5 punti percentuali in cinque anni, dopo un incremento della stessa nell'anno 2003. Aspetto determinante per il conseguimento di un clima di fiducia è, altresì, la competitività del sistema-Paese che dipende strettamente dall'efficienza e dall'efficacia dei mercati, rispettivamente, del lavoro, dei capitali e dei beni e servizi (incluso il mercato della conoscenza e dell'informazione). Per quanto attiene al mercato del lavoro, anche l'ISTAT nel rapporto annuale 2002 ha rilevato come la *performance* dell'occupazione in Italia dal 1999 ad oggi è risultata migliore di quella registrata in Germania, nella media dell'Unione europea e addirittura nel Regno Unito (ritenuto un Paese con un mercato del lavoro molto flessibile). Le leggi in vigore dal 1999 che possono aver determinato tale risultato sono sostanzialmente il pacchetto-Treu e il recepimento

mento della direttiva europea del lavoro a tempo determinato. Ciò consente di dimostrare che l'attenzione politica e legislativa del Governo di centrodestra sul mercato del lavoro è stata a dir poco maniacale, mentre, ai fini della competitività, permane una condizione di bassa contendibilità della proprietà delle imprese, un mercato dei capitali estremamente rigido in cui si riscontra che le grandi imprese si stanno spostando dai mercati competitivi ai mercati caratterizzati da rendite di posizione ed un processo di liberalizzazione dei beni e dei servizi allo stato completamente bloccato. In tal senso anche la decisione di detassare le imposte di successione ha rappresentato un segnale grave in quanto volto a rendere ancora più rigido il mercato dei capitali. La conclusione è che finora ci si è concentrati su un tema quale quello del mercato del lavoro, quando, ai fini della promozione della competitività del Paese, si sono trascurati altri interventi necessari per rendere più flessibile il mercato dei capitali e quello dei beni e servizi.

Passando, infine, ad illustrare la proposta di una politica economica alternativa le linee di intervento dovrebbero essere rappresentate da quattro fattori: la concertazione, perché è il metodo di governo fondamentale per determinare lo sviluppo, la crescita, intesa in un contesto europeo, la coesione sociale e territoriale, in cui ricomprendere la questione meridionale, e la compatibilità ambientale.

Per quanto attiene alla concertazione occorre dare un assetto definitivo al Patto di stabilità interno. Dopo le prime proposte fatte in occasione dell'esame della riforma delle norme di contabilità pubblica, la direzione da intraprendere è quella di trasferire ai rapporti tra Stato centrale e sistema delle autonomie locali le stesse regole stabilite in ambito europeo tra l'Unione e gli Stati membri. Si tratta quindi di concordare un percorso di riduzione del debito, di riduzione del *deficit* ed il contributo delle autonomie locali allo sviluppo del Paese, prevedendo

eventualmente l'esclusione delle spese per investimenti (alla stregua della proposta della cosiddetta *golden rule* avanzata, ma poi non accolta, in ambito europeo); occorrerebbe però un Governo autorevole che rinunciasse, quindi, a ridefinire annualmente le regole del Patto di stabilità interno e che ristabilisse un clima cooperativo con le suddette autonomie.

Per quanto concerne la crescita, sarebbe auspicabile giungere ad una definizione di un DPEF europeo stabilito in sede ECOFIN, che detti le linee di una programmazione economica della crescita nel contesto europeo. Sempre con riferimento alla crescita, altro elemento determinante è la competitività del sistema-Paese; a tal fine, occorre promuovere e sviluppare la conoscenza, investire sui giovani attraverso lo scambio di conoscenze con gli altri paesi del mondo. In alternativa alle consuete ricette di incentivo alla ricerca attraverso il finanziamento degli Istituti di ricerca o solo attraverso la scuola pubblica, occorre promuovere anche interventi volti a finanziare borse di studio e la formazione all'estero, perché da questo flusso di scambio e di conoscenze si riesce a determinare un salto in avanti del ritmo di crescita. Per favorire la crescita nell'immediato, gli interventi dovrebbero essere quelli di un forte rifinanziamento delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, al fine di sfruttare il particolare momento congiunturale nel quale i risparmi dei cittadini sono rivolti verso il settore immobiliare, in cerca di una valorizzazione delle risorse accumulate. Ulteriori benefici di tale iniziativa sarebbero quelli di indirizzare le risorse verso attività *labour intensive*, favorendo in taluni casi anche interventi di recupero ambientale. Ulteriore impulso alla crescita dovrebbe derivare anche dalla riedizione di meccanismi di incentivazione automatica, sotto forma di crediti d'imposta, per gli investimenti e per l'occupazione nel Mezzogiorno.

Sul tema della coesione sociale, occorre giungere rapidamente alla creazione del se-

condo pilastro previdenziale, usando le risorse relative al trattamento di fine rapporto detenute dalle imprese. Tale processo è stato a lungo oggetto di discussione sul tema della obbligatorietà del trasferimento delle suddette risorse dalle imprese ai fondi di previdenza. Occorre recedere da posizioni rigide, accogliendo l'ipotesi di trasferimento volontario delle risorse del Trattamento di fine rapporto (TFR) alla previdenza complementare, purché si colga l'opportunità offerta da un livello di tassi di interesse mai così basso. Ove i tassi di interesse iniziassero a crescere, infatti, le imprese pretenderebbero una congrua compensazione per le risorse che, a loro modo di vedere, rappresentano a ragione un rilevante strumento di finanziamento. Correzioni al sistema previdenziale sono proponibili solo ove si sia preventivamente costituita la previdenza complementare; né è possibile ipotizzare di insistere

con l'innalzamento dell'età pensionabile quando si continua a procedere, come anche dichiarato dall'ABI durante le audizioni, con i prepensionamenti e quando sussistono questioni distributive dei benefici previdenziali quali quelle segnalate, a ragione, nelle audizioni dal senatore Pizzinato. Il tema della previdenza va, infine, affrontato dopo aver istituito un sistema universale di ammortizzatori sociali.

Per quanto concerne, infine, il tema della compatibilità ambientale, occorre creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile, partendo dalla constatazione che attualmente si sta privilegiando, anche fiscalmente, l'uso eco-incompatibile di risorse non riproducibili. Approfittando di un andamento favorevole nel medio e lungo termine del prezzo del petrolio, occorre ridefinire in modo serio una tassazione sull'uso delle suddette risorse (cosiddetta *carbon tax*).

