

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. LVII  
n. 1-A-bis

## RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

*Presentata alla Presidenza il 3 luglio 2008*

(Relatore: **BARETTA**, di minoranza)

SUL

### DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2009-2013

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

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(**BERLUSCONI**)

E DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(**TREMONTI**)

---

*Trasmesso alla Presidenza il 24 giugno 2008*

---

ONOREVOLI COLLEGHI !

*Premessa.*

Il Documento di programmazione economico-finanziaria, il primo del nuovo Governo Berlusconi, con il quale viene illustrata la politica economica del Governo per il periodo 2009-2013, non è all'altezza dei problemi del Paese.

L'Italia è in difficoltà. La nostra principale sofferenza è la scarsa crescita. La nostra economia non si sviluppa ai livelli dei nostri *partner* e competitori. Le cause esterne sono note (l'aumento dei prezzi del petrolio, delle materie prime e alimentari, la aggressiva competitività dei paesi emergenti, le crisi finanziarie che "bruciano" ogni Venerdì imponenti quantità di denaro, ...).

Ma, a queste, si somma per il nostro Paese una difficoltà competitiva, da scarsa produttività, tutta interna al nostro sistema produttivo ed amministrativo.

Al tempo stesso, il deficit del debito pubblico, nonostante i significativi miglioramenti raggiunti dal Governo Prodi, rappresenta un peso dal quale è bene liberarsi nei tempi stabiliti dal patto di stabilità. La presenza di una percentuale di lavoro nero pari a quasi il 30 per cento del PIL costituisce, probabilmente, la prima causa di questa spirale perversa nella quale si aggira da alcuni anni la nostra economia, ma anche la principale fuga contributiva che pesa direttamente sul nostro disavanzo.

In questo difficile contesto cresce, giorno dopo giorno, quella che si configura come la vera emergenza e priorità sociale ed economica: la crisi del valore nominale e, di conseguenza, del potere di acquisto

dei redditi, delle retribuzioni e delle pensioni. Tutti gli osservatori sono concordi e, ancora recentemente, l'Ocse ha rilevato un differenziale negativo delle retribuzioni italiane del 20 per cento in meno rispetto ai lavoratori dell'area.

La riduzione dei risparmi accumulati e la crescita dell'indebitamento (impressionanti i dati sulla cessione del quinto) da parte delle famiglie per tentare di mantenere, inutilmente, un livello di consumi, che infatti cala nettamente (le vendite al dettaglio, in particolare nel Mezzogiorno, sono calate del 4 per cento nell'ultimo anno), la crisi dei mutui (alla quale il Governo ha dato nei giorni scorsi una risposta truccata), la crescita rapida e fuori controllo della inflazione, sostenuta dagli aumenti, talvolta sconsiderati, dei prezzi e delle tariffe, delineano un quadro davvero preoccupante sul quale è urgente e non procrastinabile prevedere un intervento ben più organico ed efficace del ricorso alla parziale riduzione delle tasse sul lavoro straordinario, tra l'altro, realizzata in via sperimentale e con l'esclusione dell'intero settore pubblico.

La nostra opinione è che, in questo quadro, ciò che serve al nostro Paese è uno scatto di orgoglio, la volontà di non rassegnarsi, bensì di reagire e di contrastare questa situazione negativa con una strategia capace di allargare i nostri orizzonti di sviluppo, di coinvolgere in questa sfida l'insieme delle imprese, dei lavoratori e dei cittadini. Una sfida per il Paese che valorizzi le straordinarie potenzialità che abbiamo, che dia ai giovani la percezione concreta di un futuro alla loro portata.

## 1) Più crescita, più reddito, meno deficit

Queste emergenze, più crescita, più reddito, meno deficit, non sono separabili, né nell'approccio strategico, né nelle scelte di merito, né nella tempistica con la quale combatterle.

Il DPEF e la collegata manovra non adottano questa linea di intervento.

Per esplicita dichiarazione degli estensori viene scelta, in via esclusiva, la strada del risanamento del debito pubblico, da realizzarsi attraverso un intervento mastodontico di tagli che mettono in ginocchio settori strategici, anche ai fini dello sviluppo, quali, ad esempio, la scuola e la sicurezza.

Si rinuncia, così, ad un progetto ambizioso sia sul piano economico che sociale, rifugiandosi in una linea difensiva sul piano della sfida globale e senza dare risposte alla società italiana, sia per quanto riguarda la competitività (la semplificazione burocratica è un mezzo, pur utile, ma non fine a se stesso), sia, soprattutto per quanto riguarda la terza settimana.

Sono queste vistose e pesanti assenze, nonché la dubbia qualità di ciò che è presente, che rendono il DPEF e la manovra collegata, inadeguato ed inefficace.

Se non, addirittura, controproducente, proprio ai fini di quell'aggiustamento della finanza pubblica che è l'obiettivo principale del documento.

Se, infatti, si interviene solo dal lato della spesa, obiettivo che, comunque, va perseguito, e non si affrontano, contestualmente, anche le altre due priorità che abbiamo di fronte a noi, l'anemia della produttività e la perdita di potere d'acquisto dei redditi da lavoro e pensione, le stesse previsioni di pareggio del bilancio delle amministrazioni pubbliche al 2011, sulle quali si fonda il senso della manovra di legislatura che il DPEF propone, rimarranno sulla carta. Ancor peggio, è concreto il rischio che si inneschi un circolo vizioso tra misure procicliche (depressive) e minori entrate/maggiori spese per i bilanci pubblici.

## 2) Vengono stravolte le regole

Prima, però, di dar conto di queste affermazioni analizzando il merito del provvedimento, dobbiamo denunciare lo stravolgimento delle regole che presiedono allo svolgimento della sessione di bilancio. La sessione di bilancio ha regole ben precise, nei tempi e nei modi, definite sia dalla legislazione in materia di contabilità di Stato, che dai regolamenti parlamentari. In particolare, entro il 30 giugno deve essere presentato il DPEF (che indica gli andamenti tendenziali e programmatici) e il disegno di legge di assestamento di bilancio per l'anno. Entro il 30 settembre devono essere presentati il disegno di legge di bilancio e contestualmente il disegno di legge finanziaria, nonché la Relazione previsionale e programmatica e l'eventuale nota di aggiornamento al DPEF.

La scansione temporale, che fa sì che il DPEF preceda la manovra, non è casuale! Con il DPEF, infatti, che viene approvato dalle Camere mediante una risoluzione con cui si impegna il Governo sui saldi ed, eventualmente, sui contenuti della manovra, si stabiliscono non solo indicazioni di carattere programmatico, ma decisioni vincolanti per la fase di bilancio che, come abbiamo detto, di norma, è successiva.

Stavolta, invece, la tempistica viene invertita: è la manovra che anticipa e vincola il DPEF e non il contrario. A tal fine è stato "imposto" al Parlamento un calendario improbabile che non ha precedenti di questa entità e che ha, di fatto, ridotto, se non annullato, il necessario e doveroso spazio da riservare all'approfondimento e alla discussione, come fanno i componenti di tutte le commissioni. È stato, ironicamente, ma anche tristemente, detto nei giorni scorsi: "sette minuti per il Consiglio dei ministri per approvarla, sette giorni per il Ministro dell'economia per scriverla dopo che era stata approvata, sette ore per il Parlamento per ratificarla".

Certo, finiremo per rispettare la tabella di marcia, finiremo per approvare il provvedimento e la manovra, ma il *vulnus* resta.

La questione che si solleva, infatti, non è di... calendario. Con questa scelta di sovrapposizione e di rapida conclusione il Governo modifica, di fatto, la procedura istituzionale sulla manovra di bilancio, senza discuterlo, né prevedere la formalizzazione di nuove procedure.

Non contestiamo la necessità di una riforma della sessione di bilancio (e dei lavori parlamentari) sulla quale, da tempo, si discute, ma, in tal caso, se ne discuta e si decida. Anche perché, nonostante tutto questo sforzo, a legislazione e regolamenti parlamentari vigenti, è quanto meno improbabile che la finanziaria che si approverà a fine dicembre possa effettivamente essere snella nei contenuti.

Quanto sta avvenendo rappresenta, dunque, una grave violazione delle prerogative del Parlamento, cui la Costituzione attribuisce con l'articolo 81 una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività.

### 3) *Un pessimismo... cosmico*

Tornando al merito delle questioni. L'assenza di interventi significativi per lo sviluppo e per il sostegno al potere d'acquisto delle famiglie è il risultato di un approccio secondo il quale la crisi macroeconomica internazionale viene, sostanzialmente, considerata non aggredibile, direi incontrastabile.

La lettura del DPEF ci presenta un governo che, di fronte alle difficoltà della congiuntura economica, si presenta rinunciatario. Il giudizio smalzato e critico sulla globalizzazione, più volte espresso dal professor Tremonti sul piano intellettuale, sembra, sul piano politico, condannarlo ad una subalternità senza appello alle strettoie della negativa situazione mondiale.

Di conseguenza, preso atto che siamo in un ciclo economico negativo, il DPEF tara al ribasso tutti gli indicatori di previsione, per tutta la legislatura, con una stima che va dallo 0,9 per cento del prossimo anno all'1,5 per cento del 2011

con una media nel triennio dell'1,2 per cento. Anche per l'ultimo anno della previsione (2013), l'aumento della produttività è inferiore all'1 per cento e permane un significativo differenziale di crescita con i Paesi dell'area-euro.

Se questi sono gli obiettivi che si dà un Governo che si dichiara compatto e che ha alle spalle una larga maggioranza, ciò significa che è il Governo stesso il primo ad essere consapevole di non essere in grado di agire a favore della crescita, oppure fa previsioni velleitarie sulla finanza pubblica. Con una crescita così bassa come potranno realizzarsi gli obiettivi di finanza pubblica, primo fra tutti il pareggio di bilancio nel 2011?

La valutazione che facciamo di un Governo scoraggiato sulle possibilità di sviluppo del Paese ed in difesa rispetto a quella che, insistentemente, il ministro Tremonti ha ripetuto essere, a suo avviso, la madre di tutti i problemi, ovvero la grande speculazione internazionale, è dimostrata anche dalle scelte di politica settoriale e territoriale, nonché dalla qualità dei tagli incentrati sulla spesa pubblica.

Penso, innanzi tutto, al Mezzogiorno e alle infrastrutture.

Clamorosa è la scelta, avviata con i recenti interventi, di vanificare il credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, nonché i tagli agli investimenti per le infrastrutture in Sicilia e Calabria per 2 miliardi di euro, il cui effetto è marginalizzare ulteriormente il Sud escludendolo dal volano dello sviluppo. Si aggiungano i tagli, contenuti nel cosiddetto "decreto-legge manovra", per 6 miliardi di euro (nel 2009) ad investimenti pubblici e al sostegno alle imprese, nonché lo svuotamento dei fondi per Industria 2015.

Il Governo intende effettuare una correzione di circa 10 miliardi nel 2009. La composizione dell'aggiustamento è ancora più chiara se si tiene conto che nel 2009 si prevede un contenimento delle spese in conto capitale di circa 3 miliardi di euro. Gli investimenti fissi lordi scenderanno di circa 2,3 miliardi rispetto al quadro ten-

denziale, in un paese che presenta storicamente una carenza di infrastrutture.

Il miglioramento e il potenziamento della dotazione infrastrutturale, in termini di reti e nodi, di plurimodalità e di logistica, e soprattutto di grandi assi di collegamento, costituisce una condizione necessaria per incrementare la competitività del nostro paese, mentre il primo atto concreto del Governo, per quanto riguarda le infrastrutture, è stato il dirottamento delle previste risorse verso la copertura del decreto-legge relativo all'ICI, mentre nella manovra non si indicano le quote annuali di fabbisogno di competenza e di cassa opera per opera, si rinviano ad altri provvedimenti l'entità del rifinanziamento della legge obiettivo e, evidentemente, si confida in maniera eccessivamente ottimistica sull'apporto di ingenti risorse private.

Ma il pessimismo del Governo verso il nostro futuro volge al masochismo se si pensa che dopo una campagna elettorale dai proclami tanto accesi, il DPEF tace, ma la manovra taglia sulla sicurezza (oltre 270 milioni di euro per il 2009, oltre 300 milioni di euro per il 2010 e oltre 500 milioni di euro per il 2011); inoltre, dopo averli esclusi dai benefici dello straordinario, i Corpi di Polizia ottengono dal Governo una drastica riduzione delle assunzioni con tagli di risorse e di agenti (6 milioni e 693 mila euro nel 2009, 39 milioni e 901 mila euro nel 2010, 131 milioni e 837 mila euro nel 2011, 237 milioni e 602 mila euro nel 2012, 277 milioni e 945 mila euro nel 2013).

Infine, la scuola. Il taglio di più di 87 mila cattedre e di circa 43 mila posti per gli amministrativi, tecnici e ausiliari è il miglior contributo che il nuovo Governo poteva dare al futuro del nostro Paese.

Secondo quanto indicato nel documento, l'azione correttiva si concentrerà principalmente sulla spesa pubblica, nella prospettiva di ridurla senza intaccare la quota di garanzia sociale. In particolare, oltre ai presunti risparmi di spesa per le Amministrazioni Centrali per un ammontare pari a circa 14,5 miliardi (di cui circa 5 miliardi nel 2009), il DPEF prevede misure specifiche, con un effetto di recu-

pero pari nel triennio a circa 20 miliardi, che si concentreranno in particolare nei settori del pubblico impiego, della finanza decentrata (-9,2 miliardi nel triennio, di cui un terzo nel 2009), della sanità (3 miliardi complessivi dal 2010) e della previdenza. Considerato che molti dei servizi sono forniti dagli enti territoriali – già duramente colpiti dal provvedimento sull'ICI – risulta francamente difficile pensare che tutto questo possa non ridurre i servizi e le garanzie sociali essenziali.

Questione che si pone anche per i numerosi interventi sul lavoro che il decreto che seguirà il DPEF propone. Ci sarà una discussione specifica e, dunque, mi limito adesso a due osservazioni. La prima riguarda non il diritto, ma la scelta politica del Governo di modificare parti dell'accordo del 23 luglio 2007, firmato con i sindacati, senza un nuovo negoziato. La seconda riguarda il ricorso alla strada dell'intervento legislativo in materia di lavoro. Tra le tante forme di semplificazione burocratica alle quali vi dedicate, forse potreste prendere in considerazione anche quella di lasciare sempre più alle parti sociali la definizione delle regole.

4) *Aumenta la pressione fiscale e si riducono le spese per investimenti*

Per quanto riguarda la finanza pubblica, la correzione per il 2009 comporterà un aumento della pressione fiscale e una riduzione delle spese in conto capitale. In particolare, la differenza programmatico-tendenziale nel 2009 dovrebbe avere la seguente composizione:

Maggiori entrate	6,534 miliardi (66,6 %)
(Di cui: pressione fiscale e contributiva .....	6,295 miliardi)
Minore spesa corrente primaria ....	0,194 miliardi (2,0 %)
Minore spesa in conto capitale .....	3,080 miliardi (31,4 %)
TOTALE .....	9,808 miliardi

È esattamente il contrario di ciò che sarebbe necessario per rilanciare l'economia mediante un incremento della domanda, ma anche il contrario di quanto promesso in campagna elettorale e propagandato nei primi provvedimenti.

Clamorosa, quindi, è la notizia che le tasse non diminuiscono per tutta la legislatura, rendendo così chiaro il senso dello slogan elettorale, che letteralmente diceva: « non metteremo le mani nelle tasche degli italiani ».

Anzi, in alcuni casi addirittura aumentano. In valori assoluti, la pressione fiscale aumenta di 6,5 miliardi nel 2009, 6,7 nel 2010 e 6,5 nel 2011. L'aumento deriva per 4,5 miliardi da un aumento delle imposte dirette, che si fonda su una serie di interventi che il DPEF definisce, con discutibile *sense of humour*, di "perequazione fiscale".

In ogni caso, poiché le varie *Robin tax* dovrebbero fornire maggiori entrate per 5,4 miliardi, se ne deduce che, a meno che non si voglia credere che tali maggiori imposte possano provenire dall'"incrocio fra i dati previdenziali e fiscali degli immigrati" (e perché non degli italiani?), tali maggiori entrate non potranno che arrivare da nuove imposte.

A meno che non si scopra, cammin facendo, che il famoso "tesoretto" esiste...cosa della quale non mi stupirei particolarmente, visto che nello stesso DPEF, nell'analizzare gli andamenti degli ultimi anni, si riconosce che "l'indebitamento netto in rapporto al PIL, dopo aver raggiunto il 12,4 per cento nel 1985, ha cominciato a decrescere fino a raggiungere nell'anno 2000 il valore minimo (0,8 per cento). Successivamente il deficit ha ripreso a salire toccando il 3,4 per cento nel 2006, per poi collocarsi nel 2007 all'1,9 per cento del PIL". Si afferma altresì che "dal 1998 l'avanzo primario ha cominciato a decrescere fino ad azzerarsi quasi completamente nell'anno 2005. Nel 2007 si è ricostituito un avanzo primario pari al 3,1 per cento del PIL". Infine, sulle uscite si riconosce che "dal 2001 l'incidenza delle uscite totali ha ripreso a salire fino a toccare nel 2006 il 49,3 per cento". Il

governo Berlusconi, come dichiara il ministro Tremonti nel DPEF, ha, quindi, incassato un quadro sano di finanza pubblica.

In sostanza, i numeri rivelano andamenti esattamente opposti alla propaganda del Governo.

Una osservazione va fatta sull'allentamento della pressione sugli evasori. La drastica riduzione della cifra relativa alla tracciabilità ed altre misure ha un impatto, oltre che sul buon costume, anche sui conti. La loro eliminazione altera in negativo la previsione del gettito da imposte indirette, come viene correttamente scontata dagli uffici del Ministero dell'economia. Infatti, nonostante l'invarianza della dinamica dei consumi interni rispetto alla RUEF (+3,8 per cento), nel DPEF le imposte indirette da riferire al 2008 sono stimate in calo rispetto al 2007, mentre la RUEF indicava una crescita in linea con l'andamento dei consumi interni. La differenza è circa 6,5 miliardi per il 2008, una differenza solo in parte spiegabile con la diversa combinazione tra dinamica reale dei consumi e deflatore tra RUEF e DPEF.

A proposito di azione civica, di cattivo gusto è la sospensione della *class action*. Se la volontà è la revisione, si presenti subito una proposta, se la volontà è la cancellazione, non siamo d'accordo.

E, a proposito di *Robin Hood taxes*, al di là della propaganda, queste nuove tasse rischiano di scaricare sui consumatori (imprese e singoli cittadini) maggiori costi data la scarsissima concorrenza sui relativi mercati, come ha opportunamente richiamato, nella sua audizione, il Governatore Draghi....

Come spiegare altrimenti il 23 per cento di aumento dei prezzi medi negoziati nella borsa elettrica nell'ultima settimana, oltre il doppio rispetto a quello che hanno prodotto le altre borse europee, che pure subiscono identiche tensioni?

Come si pensa, allora, di rilanciare i consumi? Con la scelta pauperista dei buoni... alimentari! Con l'aumento del prezzo alla pompa dei carburanti o con l'aumento delle tariffe che deriveranno

dalla *Robin tax*? Poiché, comunque, una traslazione sarebbe dannosissima, va, almeno potenziato il ruolo di controllo e di prevenzione dell'autorità garante.

##### 5) *La difesa del potere di acquisto.*

Ed arriviamo così al punto che consideriamo il più urgente e completamente ignorato dalla politica del Governo.

La dinamica del PIL poggia quasi interamente sulla domanda interna. La domanda interna, però, non ha sostegno. Nel 2009, la crescita delle retribuzioni (assumendo come *proxy* il costo del lavoro) è prevista, in termini aggregati, sostanzialmente in linea con il deflatore dei consumi.

Pertanto non si aprono spazi, almeno per i redditi da lavoro, per contribuire all'aumento in termini reali della domanda.

Ciò è tanto più vero se si prende in considerazione il tasso di inflazione programmata che pesa sull'andamento delle redditi da lavoro e, conseguentemente, della domanda interna.

Il Governo ha indicato un'inflazione programmata dell'1,7 per cento per l'anno in corso e del 1,5 per cento dal 2009 in poi.

L'inflazione programmata è uno dei numeri più importanti del DPEF. È uno strumento fondamentale di politica economica. Essa deve, certamente, essere inferiore all'inflazione "tendenziale", perché deve piegare le aspettative inflazionistiche.

Deve essere, però, credibile.

Alla sua credibilità concorre, ovviamente, la politica monetaria della BCE, dalla quale è in arrivo una stretta. Ma concorre anche il livello indicato nel DPEF: un obiettivo troppo basso diventa non credibile e invece di favorire un compromesso ragionevole tra organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori, genera conflittualità, incertezze, ritardi nella negoziazione e, inevitabilmente, effetti negativi sugli investimenti e sui consumi. Di conseguenza, sul PIL e sui bilanci pubblici.

##### 6) *Una proposta.*

Nel corso della sua audizione il ministro dell'economia ha invitato le parti politiche a formulare proposte alternative.

Ebbene, per sostenere il potere d'acquisto dei redditi da lavoro e da pensione e risolvere l'impasse in cui ha costretto le parti sociali, il Governo dovrebbe fare due mosse: in primo luogo, portare l'inflazione programmata al livello massimo compatibile con il mandato della BCE; in secondo luogo, innalzare le detrazioni fiscali sui redditi da lavoro e da pensione. Se prendiamo, a solo titolo di esempio, una detrazione corrispondente ad un importo medio di almeno 250 euro, essa corrisponde ad un punto di inflazione per un reddito di 25.000 euro all'anno.

Con tale intervento, ne beneficerebbe, davvero, la distribuzione dei redditi e la domanda interna.

##### *Conclusioni.*

Siamo di fronte ad un avvio di legislatura caotico, aggressivo, debole nei contenuti e preoccupante per le prospettive. Francamente c'era da aspettarsi di più. Il Paese ha bisogno di più.

Ci avete presentato un DPEF ed una manovra collegata che tradisce le promesse di riduzione della pressione fiscale fatte in campagna elettorale (ma questo è soprattutto un vostro problema). Non è, invece, solo vostro il fatto che questa manovra, che segue il piccolo cabotaggio degli straordinari sperimentali, deprime ulteriormente i consumi perché non prevede alcuna misura di aumento del reddito disponibile delle famiglie, riduce le spese per investimenti, non rilancia l'economia, perché si affida esclusivamente ai tagli sociali.

Queste sono, al contrario, le vere priorità del paese ed è su queste che fonderemo la nostra risoluzione parlamentare.

Pier Paolo BARETTA,  
*Relatore di minoranza.*