

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LVII
n. 2-A-bis

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 28 luglio 2009

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

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2010-2013

(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 15 luglio 2009

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI COLLEGI ! — Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2010-2013 rappresenta una prima complessiva verifica della politica economica del Governo, impostata per tutta la legislatura con il precedente DPEF, dopo alcuni mesi dall'avvio della grave crisi economica e finanziaria mondiale.

Emerge con nettezza che nessuna delle previsioni contenute nel precedente DPEF si è realizzata. Siamo di fronte ad una situazione di estrema gravità per l'economia del Paese e per lo stato della finanza pubblica, che per alcuni aspetti ci riporta all'inizio degli anni '90. La proposta di politica economica per i prossimi anni, presentata dal Governo con il DPEF, non è assolutamente in grado di intervenire con efficacia per migliorare la situazione, oltre ad essere scarsamente attendibile riguardo alla sostenibilità di diverse ipotesi formulate.

Oltre a ciò l'analisi che il Governo fa nel DPEF è sviluppata con il chiaro intendimento di non far emergere la gravità della crisi e per cogliere anche questa occasione per uno spot propagandistico.

Nessuna delle previsioni contenute nel precedente DPEF si è realizzata, innanzitutto sul versante della crescita, prevista seppur in misura contenuta sia per il 2008 che per il 2009, non solo nel DPEF presentato in estate, ma anche nella Nota di aggiornamento del 23 settembre.

Per entrambi gli anni assistiamo invece ad una decrescita, molto consistente nel 2009.

Anche per la finanza pubblica siamo in condizioni non solo diverse, ma opposte a quelle delineate lo scorso anno.

Sul piano dell'indebitamento netto, invece di un suo continuo ridimensionamento fino al pareggio di bilancio, si verifica un suo innalzamento, mantenendosi ben oltre il 3 per cento per diversi anni. Il debito pubblico, invece di tendere a scendere sotto la soglia del 100 per cento riprende la salita e ci porta tra il 115 e il 120 per cento.

La crisi economica mondiale ha fatto rivedere tutte le precedenti previsioni in tutto il mondo e l'Italia non poteva esserne immune.

Ciò non toglie che il Ministro dell'economia e finanze affermasse di aver previsto tutto ancor prima dell'esplosione della crisi e che non sia nuovo al discostarsi netto tra previsioni e consuntivo: è già successo in tutta la legislatura 2001-2006.

Così come non si può non sottolineare un commento del relatore di minoranza al precedente DPEF, On. Baretta, che affermava: « Il Governo rileva che siamo di fronte ad una scarsa crescita, ad una crisi del potere d'acquisto e ad un deficit pubblico. Su questi tre punti di analisi non vi è un generale dissenso. Il dissenso è presente, invece, sulla ricetta. Si può essere d'accordo o meno, ma separare questi tre aspetti per affrontarne uno solo, ossia quello del deficit (che va affrontato), in assenza di interventi efficaci ed immediati sulla crescita e sul potere d'acquisto, pro-

duce una manovra depressiva ed inefficace. Infatti, se non ci sarà la crescita entro il 2011, non ci sarà il risanamento di bilancio previsto». È esattamente quanto sta accadendo. La causa di ciò non sta solo nella crisi. Parte del problema sono le politiche perseguite dal Governo.

Infatti, al di là dello scostamento tra previsioni e realtà, l'elemento più inquietante risiede nella condizione che viene rappresentata dal DPEF, con più realismo rispetto alla recente (maggio 2009) Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF). A partire dalla condizione dell'economia italiana.

Il PIL è sceso di un punto nel 2008 rispetto al 2007 e le stime del Governo — ora in linea con tutti i catastrofisti contro cui si era precedentemente scagliato — per l'anno in corso prevedono una diminuzione del 5,2 per cento, cui farebbe seguito una leggera ripresa (0,5 per cento) nel 2010.

Dalla lettura del DPEF non emerge la gravità di questo dato: sembra sia del tutto normale, semplice conseguenza della crisi, un dato che ci si aspettava.

Non si può non sottolineare che è una delle riduzioni più consistenti tra i maggiori Paesi europei. Francia e Gran Bretagna vedono performance migliori sia nel 2008 che nel 2009. La Germania, come ha sottolineato il Ministro Tremonti in audizione, sta peggio nel rapporto 2009/2008, con -6,2 per cento ma è cresciuta dell'1,3 per cento nel 2008 sul 2007: facendo 100 il 2007 alla fine del 2009 la Germania registrerà 95,02. L'Italia è calata di 1 punto nel 2008 e facendo 100 il 2007 alla fine del 2009 registrerà 93,85.

Soprattutto per l'Italia questo dato si registra dopo nove anni di bassa crescita, di cui tre (2003-2005) sostanzialmente di sviluppo zero e, come già ricordato, un 2008 che ha registrato per la prima volta il segno meno.

Né si può affermare che questo era un dato atteso dal Governo. A maggio nella RUEF si prevedeva -4,2 per cento, a febbraio una riduzione di circa 2 punti, per non parlare dell'autunno, quando si

profetizzava che la crisi finanziaria non avrebbe inciso sull'economia reale.

Quindi un risultato inaspettato, che mette in discussione tutta la politica economica del Governo.

Né si può affermare che, comunque, oggi la crisi è alle nostre spalle.

Non lo è nella fase congiunturale.

Sul versante dell'occupazione è il CNEL a prevedere che si arrivi al 9 per cento di disoccupazione e a una brusca riduzione dell'occupazione fino alla prima parte del 2010. La produzione procede ancora ai minimi storici e perfino i consumi fondamentali hanno dimostrato nelle ultime settimane un segno di ulteriore (e non prevista) caduta.

Il sistema delle imprese è in progressiva sofferenza. Crollano i fatturati delle maggiori imprese, mentre le aziende minori non hanno più le energie finanziarie per resistere a un calo della domanda senza precedenti. I maggiori gruppi bancari operanti in Italia registrano un aumento del 125 per cento delle sofferenze.

E guardando alla prospettiva, oltre la crisi, nulla è scontato. Dipenderà da come ne uscirà l'Italia in un contesto mondiale completamente diverso.

Un quadro così negativo dell'economia è dipeso anche dalle scelte del Governo.

Non si è voluto fare una politica espansiva di un punto di PIL insieme a provvedimenti che portassero al riequilibrio dei conti negli anni successivi, come il Partito Democratico aveva proposto.

Si è sostenuto che quella proposta avrebbe determinato condizioni peggiori.

Non poteva essere così per il PIL, che non registra solo l'evoluzione dell'economia. È anche il denominatore di alcuni parametri fondamentali di finanza pubblica.

Si è motivata l'impossibilità di agire in tal senso, come stanno facendo molti altri Paesi, essenzialmente per l'elevato debito pubblico che caratterizza il nostro Paese.

Dopo un anno si registra puntualmente quanto già sostenuto dal PD, come richiamato in precedenza citando l'On. Baretta, cioè che senza politiche di sostegno al-

l'economia anche i conti pubblici peggiorano.

Dopo un biennio di progressivo miglioramento, la situazione dei conti pubblici è peggiorata marcatamente nel 2008: l'indebitamento netto è tornato a crescere, passando dall'1,5 per cento del PIL nel 2007 al 2,7; il rapporto fra il debito e il PIL è aumentato di oltre 2 punti, raggiungendo il 105,7 per cento.

Nel 2009 l'indebitamento netto dovrebbe aumentare di 2,6 punti percentuali, raggiungendo il 5,3 per cento; il debito pubblico aumenterebbe di quasi 10 punti percentuali, salendo al 115,3 per cento del PIL.

La nuova stima del saldo è superiore di 0,7 punti percentuali rispetto a quella riportata nella RUEF dello scorso aprile, un incremento che sconta una maggiore contrazione del PIL e l'incremento degli stanziamenti previsto con il provvedimento di assestamento del bilancio.

Per la prima volta dopo 18 anni si dovrebbe registrare un disavanzo primario, pari allo 0,4 per cento del PIL.

Secondo il DPEF, l'incidenza della spesa primaria corrente è in forte aumento e dovrebbe salire dal 40,4 al 43,4 per cento del PIL, un massimo storico, superiore di circa 6 punti percentuali ai valori registrati alla fine degli anni novanta; è possibile valutare che meno di un quarto dell'incremento atteso per l'anno in corso sia riconducibile all'espansione della spesa per ammortizzatori sociali e agli effetti delle misure di sostegno dell'economia, mentre il resto è attribuibile, nonostante la scellerata politica dei tagli lineari e la propagandata riorganizzazione e riqualificazione della pubblica amministrazione, ad una incapacità di governare la spesa pubblica, mentre queste somme si sarebbero potute utilizzare per investimenti produttivi, per un sostegno reale e per una reale politica di contrasto alla crisi.

Il Documento prefigura una ulteriore contrazione delle entrate (1,2 per cento), particolarmente marcata nel caso di quelle tributarie, con le imposte indirette in di-

minuzione del 3,8 per cento e le dirette dell'1,5 per cento.

Nei primi sei mesi dell'anno, le entrate tributarie di cassa contabilizzate nel bilancio dello Stato sono diminuite del 3,3 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008, soprattutto per effetto del forte calo del gettito dell'IVA (-11,3 per cento); nel 2008 il gettito dell'IVA era già inspiegabilmente diminuito dell'1,5 per cento a fronte di una crescita del 2,3 per cento dei consumi delle famiglie, la variabile macroeconomica che meglio si approssima alla base imponibile del tributo. Nel primo trimestre dell'anno in corso, l'IVA è diminuita del 10,2 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008, mentre i consumi sono scesi del 2,6 per cento e solo una parte del divario sembra riconducibile a una ricomposizione dei consumi verso beni essenziali, caratterizzati da aliquote più basse.

La pressione fiscale è prevista aumentare per l'anno in corso di 0,6 punti percentuali, tanto da arrivare al 43,4 per cento del PIL.

La gravità della crisi ha creato un vasto consenso a livello internazionale sulla necessità di affiancare agli stabilizzatori automatici e alla politica monetaria interventi discrezionali di bilancio a fini anticiclici.

Tuttavia, il Governo ha scelto una linea minimalista per intervenire sulla crisi: il rifiuto di adottare, già negli ultimi mesi del 2008 e per il 2009, una politica di bilancio anticiclica, secondo qualità e quantità della manovra corrispondenti alla gravità delle condizioni della nostra finanza pubblica, lasciando andare il corso delle cose naturalmente senza correzioni rilevanti dal punto di vista delle tendenze che si stanno manifestando.

Il risultato è che il Governo non ha realizzato una vera politica anticiclica, anzi questa è spesso stata prociclica, né è stato in grado di governare la spesa che, nonostante i tagli introdotti, sembra crescere più delle previsioni e senza controllo. Quello dei tagli lineari è il secondo esempio in pochi anni, dopo il tetto alla spesa, che dimostra che la spesa pubblica

non si governa con provvedimenti aggregati, né con misure uguali per tutti, ma si governa con ciò che aveva avviato il Ministro dell'economia del precedente Governo — cioè, con la *spending review*, individuando, voce per voce, quali sono i risparmi possibili — e si controlla passando ai costi standard, come si è deciso con legge n. 42 del 2009, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

La tavola III 9 del DPEF dà conto del marcato carattere prociclico della politica fiscale del Governo (il che consente di prevedere che la manovra produrrà un grave deterioramento dei saldi di finanza pubblica, senza determinare apprezzabili effetti di sostegno dell'economia e di riduzione dell'impatto sociale della crisi). In questa tabella viene scomposto l'indebitamento netto fra componente strutturale e componente ciclica. Nel 2008 la componente ciclica è stata pari a +0,5 per cento, cioè la politica economica è stata prociclica, inerzialmente e strutturalmente ha determinato un deficit di 3,2 punti percentuali; gli interventi congiunturali infrannuali e discrezionali hanno ridotto quel 3,2 al 2,7. Proprio quando arrivava la più grande crisi economica degli ultimi cinquant'anni, la politica economica italiana nella sua componente discrezionale ha aggravato la crisi e ristretto la finanza pubblica.

Nonostante le dichiarazioni del Ministro Tremonti, la politica è minimalista ma non prudentiale, perché altrimenti i fondamentali di finanza pubblica non sarebbero scesi ai livelli evidenziati in precedenza.

Si è assistito in questi mesi alla presentazione e all'approvazione, senza possibilità di confronto con la maggioranza e il Governo, di ripetuti provvedimenti presunti « anticrisi », contenenti misure parziali, inefficaci e prive di una visione coerente e di una analisi seria di quanto stava e sta ancora avvenendo.

Le misure espansive contenute nei decreti hanno trovato tutte una copertura finanziaria all'interno dei rispettivi provvedimenti, o con aumenti di entrate o, in misura minore, con riduzioni di spese, più

spesso con la distrazione di risorse già stanziata dal precedente Governo per altre finalità: si pensi al reiterato e distorto utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, con ciò distruggendo la programmazione 2007-2013.

Rifiutandosi di governare la crisi — accompagnando l'azione degli stabilizzatori automatici con politiche discrezionali anticicliche, modeste per entità finanziaria, ma capaci di agire sulle aspettative delle imprese e delle famiglie — il Governo si è fatto trascinare dagli eventi. Lo prova il disegno di legge di assestamento del bilancio che contiene una manovra espansiva di tipo discrezionale per circa un punto di PIL, con un marcato effetto peggiorativo del fabbisogno e dell'indebitamento netto, quando le regole fissate dalla legge di contabilità (n. 468 del 1978) impediscono esplicitamente di usare l'assestamento di bilancio per modificare — attraverso scelte discrezionali di spesa che non derivino da maggiori entrate — la legislazione vigente, a partire dalla legge di bilancio in vigore. Senza dichiararlo, il Governo modifica in corso d'anno il suo orientamento, ma non programma contenuti, metodi e strumenti della manovra: i contenuti e i beneficiari della stessa non rispondono ad un preciso ordine di priorità, né ad un ordinato disegno di politica fiscale.

Perciò la prima cosa che proponiamo è che il Governo ritiri il disegno di legge di assestamento di bilancio. Ciò consentirebbe di ottenere un miglioramento del fabbisogno e dell'indebitamento per l'anno in corso pari ad almeno un punto di PIL. Permetterebbe altresì di fare un'operazione di trasparenza: invece di dare per avvenuto nel DPEF l'uso delle risorse disposto dall'assestamento, si potrebbero reimpostare le scelte sia della parte restante del 2009 che del DPEF, discutendole e non considerandole già decise.

Questa proposta può sembrare alquanto originale, ma è l'unica in grado di affrontare gli effetti della crisi con scelte consapevoli, efficaci ed immediate.

Ci sono due elementi del DPEF che producono rilevanti perplessità.

Il primo è che il Governo decide di non fare nulla per correggere i tendenziali del 2010. Nessuna manovra. L'obiettivo di indebitamento netto programmatico è pari a quello tendenziale.

È la dimostrazione che, nonostante gli effetti sociali pesanti che si verificheranno nel 2010, la linea principale del Governo è di lasciare passare la nottata, come se le cose potessero aggiustarsi da sole.

Per il 2010 è prevista una riduzione della spesa per investimenti del 6,6 per cento, riportandola al livello del 2006. In una fase congiunturale che rimarrà prevedibilmente delicata, sarebbe necessario mantenere questo sostegno del settore pubblico alla domanda aggregata.

Si prevede una crescita del PIL dello 0,5 per cento, senza chiarire la motivazione di tale previsione.

Al riguardo occorre ricordare che nella RUEF si prevedeva -4,2 per cento sul 2009 e +0,3 per cento per il 2010, quando l'FMI prevedeva -0,4 per cento, così come l'OCSE.

Ora si rivede la previsione per il 2009 al -5,2 per cento, ma si aumenta la crescita prevista per il 2010.

C'è un problema di attendibilità delle previsioni di non poco conto, considerati gli effetti che ciò può determinare sui fondamentali di finanza pubblica.

Per il 2011 e gli anni seguenti l'attendibilità è ancora più scarsa. Si prevede costantemente, per tre anni consecutivi, una crescita del 2 per cento. Ricordo che negli ultimi 10 anni, il 2 per cento è stato raggiunto e superato solo nel 2000 e nel 2006. Non è pertanto obiettivo di poco conto. Come si pensi di raggiungerlo non è assolutamente indicato. Merita rilevare, peraltro, che la riduzione dell'indebitamento netto e del debito pubblico derivano sostanzialmente da questa previsione di crescita del PIL.

Non c'è nessuna indicazione delle politiche fondamentali, delle riforme strutturali che possano permettere al Paese di essere in condizione di cogliere pienamente le opportunità che si presenteranno dopo la crisi.

Non è emerso questo nei provvedimenti dei mesi scorsi, né nel recente decreto-legge n. 78, né emerge nel DPEF. Non è condivisibile individuare nel federalismo fiscale o nella scelta del nucleare elementi che corrispondano a queste esigenze. A prescindere dal merito, si tratta di provvedimenti che espleteranno i loro effetti non prima di cinque anni ed è ipotizzabile che la crisi sia superata molto prima. Né va in questo senso quanto previsto dal decreto-legge n. 78 sull'età pensionabile. In un provvedimento d'urgenza si è prevista una norma i cui effetti si producono dal 2015.

Il Partito Democratico avanza una serie di proposte che dovrebbero essere contenute nel DPEF, sia per il medio che per il breve periodo.

Sono contenuti nella risoluzione che presentiamo e che qui si intende richiamare.

Sul piano strutturale riguardano una manovra pluriennale per un effettivo rientro del volume globale del debito pubblico, anche attraverso la valorizzazione del patrimonio pubblico; la revisione della spesa pubblica per ridurre la spesa corrente primaria; il potenziamento delle infrastrutture per il Paese con particolare riferimento al Mezzogiorno, ripristinando le risorse del FAS; misure fiscali e infrastrutturali per la crescita dell'occupazione, in particolare nel Mezzogiorno; la riforma in senso universalistico degli ammortizzatori sociali; una vera riforma della pubblica amministrazione così come un'effettiva riforma dei servizi pubblici locali; le politiche fiscali e di bilancio per sostenere la *green economy*; l'avvio di una credibile politica per la casa; il riavvio degli interventi di liberalizzazione.

Indichiamo una serie di interventi puntuali per il breve termine, a partire dalla modifica del Patto di Stabilità interno, che non è necessario qui richiamare.

Sostanzialmente si è di fronte ad una situazione molto grave dell'economia e della finanza pubblica, che non trova riscontro nell'analisi del Governo. Analogamente, così come non c'è stata una vera politica anticrisi in questo primo anno di

Governo di centrodestra in questa legislatura, non si intravede una politica economica del Governo all'altezza della situazione gravissima dei conti pubblici, oltreché per affrontare i problemi dell'occupazione e delle imprese nei prossimi mesi, né c'è una politica per posizionare il nostro Paese in una condizione competitiva nel sistema economico mondiale che uscirà dalla crisi.

La politica economica che esce dal DPEF non è all'altezza di questa sfida e va cambiata sostanzialmente nella direzione che abbiamo indicato nella risoluzione presentata dal Partito Democratico.

Maino MARCHI,
Relatore di minoranza