

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**N. 2356-A/bis**

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE CADDEO)

Comunicata alla Presidenza il 1° ottobre 2003

SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2003

**presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 2003

---

ONOREVOLI SENATORI. - Come uno di quei temporali di fine estate più gravidi di disastri, sulla discussione in Commissione è piombato un emendamento sull'assestamento del bilancio. Siccome l'economia ristagna, il Governo ci dice che nei conti dello Stato si è aperto un buco di 9,6 miliardi.

Abbiamo strabuzzato gli occhi e si è visto subito che si tratta di una voragine: le entrate ordinarie del 2003 sono crollate di 17,9 miliardi. Soltanto gli incassi dei vari condoni delle tasse evase negli anni passati riducono il buco a 9,6 miliardi. Risaltano in particolare gli ammanchi dell'IR-PEG per 5,2 miliardi, dell'IRPEF per 4,6 miliardi e del lotto e delle lotterie per due miliardi e mezzo.

Il Governo si giustifica attribuendo alla crisi dell'economia l'impoverimento degli italiani, che quindi giocherebbero di meno al lotto. Per le finanze pubbliche non ci sarebbe, invece, alcun problema, perché le conseguenze sarebbero state già assorbite nel DPEF dello scorso luglio. Insomma, sia pure con un po' di cinismo, tutto sarebbe sotto controllo.

Purtroppo le cose non stanno così e la stagnazione non basta a spiegare ciò che sta accadendo. È vero che gli italiani sono più poveri, anche per la politica economica del Governo, ma aumenta il *deficit* statale di quest'anno. Non si fermerà al 2,3 per cento del PIL, com'era preventivato, ma si avvicinerà pericolosamente al 3 per cento, al livello cioè che richiede manovre economiche e finanziarie correttive per stare dentro i parametri di Maastricht. Anzi, se non ci fossero stati i condoni, il *deficit* sarebbe arrivato al 4 per cento del PIL.

Se alla fine dell'anno la crescita economica si dovesse fermare allo 0,4 per cento, com'è plausibile, resterebbe da spiegare l'origine dei circa 8-9 miliardi in minori entrate.

Quali altre cause deprimono, allora, le entrate? È evidente che i condoni, invece che servire a ramazzare nuove risorse, hanno incoraggiato ulteriormente l'infedeltà fiscale e hanno peggiorato il rapporto tra fisco e cittadini. Più che un'opportunità, costituiscono, quindi, un costo destinato a perdurare anche nei bilanci futuri.

La situazione è grave e la stessa maggioranza sta pensando di anticipare misure previste per il 2004, come la proroga del condono tombale, il condono edilizio o il concordato preventivo per i redditi da lavoro autonomo e delle piccole imprese, che quindi verrebbero chiamate a colmare il buco.

Gli effetti sono stati immediati anche sul lato delle spese. La nostra Costituzione prevede che le leggi regolino i doveri ed i diritti, e che questi ultimi possano essere revocati o ridotti solo con nuove norme votate dal

Parlamento. Il bilancio deve, invece, registrare i diritti predisponendo le risorse necessarie al loro esercizio. Con l'assestamento di quest'anno - lo si afferma nella relazione di accompagnamento - non si provvede a verificare la sufficienza o meno di queste risorse fino a dicembre per i benefici assimilabili a quelli soggetti amministrati dagli enti previdenziali. Si sostiene che quanto stanziato con l'approvazione del bilancio costituisce un tetto di spesa e che, una volta esaurite le risorse, occorre aspettare un'altra legge sostanziale, magari la prossima finanziaria. Affiora il vero volto del decreto «taglia-spesa», sulla cui scia il governo si comporta come una nuvola di cavallette che porta la carestia dei diritti.

Tra evasori fiscali e diritti dei cittadini si privilegiano i primi. In questo modo s'incrina il contratto sociale tra i cittadini e lo Stato. L'articolo 81 della Costituzione, che obbliga a dare copertura finanziaria alle leggi, è accantonato. Al Parlamento vengono tolti gradi e prerogative, e l'arroganza di chi governa mina un pilastro della nostra democrazia.

A forza di insistere il Governo ha dovuto presentare la tabella con i mancati adeguamenti della spesa necessaria per rispettare i diritti soggettivi dei cittadini. Ammontano a 4,6 miliardi che vengono sottratti al pagamento di pensioni di invalidità civile, al pensionamento dei lavoratori esposti all'amianto, agli assegni di maternità, agli aiuti ai portatori di *handicap* e poi al funzionamento della giustizia, al gratuito patrocinio.

Siamo di fronte non solo al crollo delle entrate per 9,6 miliardi, ma anche a tagli per 4,6 miliardi. Rinviarle al 2004 non è consentito dalla nostra legge di contabilità e rappresenta lo scardinamento del principio di annualità del bilancio. Si darebbe avvio ad una valanga, destinata a travolgere qualsiasi bilancio futuro.

È paradossale che il Governo applichi il decreto «taglia spesa» proprio nel modo platealmente sconfessato al momento della sua conversione in legge. Addirittura programma oggi, *ex ante*, copertura di spese conosciute e quantificate attraverso future regolazioni debitorie, cioè con una prassi innovativa utilizzabile anche per altri capitoli di spesa, rendendo esplosiva la finanza pubblica.

L'assestamento di bilancio così non sta in piedi. Bisogna correggerlo e riportarlo in equilibrio, magari col decreto-legge in arrivo. La nota di aggiornamento al DPEF inoltre non può non considerare questa situazione indicando di conseguenza le ulteriori entrate per il 2004 depurate da quelle attribuite al 2003.

Se l'assestamento mette a nudo problemi macroscopici, il conto consuntivo del 2002 ha una sua peculiarità positiva: rappresenta una gestione tutta farina del sacco della maggioranza, che ha potuto trasfondervi la propria visione ed il proprio programma strategico.

La struttura del bilancio e del rendiconto è ancora insoddisfacente perché non c'è un puntuale monitoraggio delle leggi di spesa e perché il cosiddetto decreto «taglia-spesa» offre al Governo una totale discrezionalità. Insomma, c'è poca trasparenza. Tuttavia nei punti salienti i risultati principali del governo appaiono chiari.

Innanzitutto, rispetto al 2001 il saldo netto da finanziare è aumentato del 34,1 per cento. Si tratta di una vera esplosione, proprio rispetto ad un anno, il 2001, che verrà ricordato per la polemica sul «buco» nei conti pubblici lasciato dall'Ulivo. La Corte dei conti e l'Istat hanno certificato che la sceneggiata si svolse proprio nel momento in cui il differenziale tra indebitamento e fabbisogno scompariva. A forza di gridare «al lupo, al lupo», il lupo è arrivato sul serio ed ha sbranato l'affidabilità di un ministro troppo disinvolto.

In secondo luogo il disavanzo di gestione si è fermato al 2,3 per cento ed il debito è sceso al 106 per cento del PIL. Il Governo ha confrontato questi risultati con quelli della Francia e della Germania per trarne un giudizio consolatorio. Questi Paesi, infatti, starebbero peggio per l'indebitamento annuale. Se si guarda più a fondo, comunque, non può sfuggirci che il nostro debito pubblico è il doppio di quei Paesi e che l'avanzo primario è stato ridotto al 3,4 per cento del PIL. Quest'ultimo è il risultato peggiore degli ultimi otto anni e ci espone ad una caduta di credibilità nei confronti dell'Europa, con la quale ci siamo impegnati a tenerlo più alto, almeno al 5.5 per cento del PIL.

Questi dati sono poi frutto di una serie di manovre economico-finanziarie che hanno tolto nerbo alle politiche di sviluppo e di coesione sociale. Sono costate l'abolizione della DIT, che rendeva le imprese più forti e più capaci di affrontare i competitori, del *bonus* fiscale per l'occupazione e del credito d'imposta automatico per gli investimenti nel Mezzogiorno. Non basta! Sono il risultato di una serie di provvedimenti «una tantum», non più ripetibili, come il concambio dei titoli della Banca d'Italia, del valore di due punti di debito, e di una notevole flessione di disponibilità di liquidità del Tesoro presso la Banca d'Italia. La Corte dei Conti sostiene che senza le «una tantum» e senza i tagli transitori della spesa, operati col decreto «taglia *deficit*» di fine anno, non ci sarebbero stati miglioramenti tra 2001 e 2002.

Senza le operazioni della finanza creativa e senza i duri colpi assestati al mondo delle imprese e al Sud non sarebbe stato, dunque, possibile rientrare nei livelli di *deficit* e di debito raggiunti. Ciò vuol dire, però, che si è fatta una politica che riduce gli investimenti produttivi e lo sviluppo del Meridione e che aumenta le spese correnti. Queste lievitano, infatti, dello 0,4 per cento del PIL, mentre le spese in conto capitale passano dal 3,9 al 3,4 per cento. Le prime sono poi inferiori alle esigenze reali poiché non comprendono gli aumenti contrattuali per il pubblico impiego, che non possono più essere rinviati. L'unico contenimento delle spese prescinde dalla volontà del Governo. È, infatti, l'andamento dei mercati finanziari che riduce il peso degli interessi dal 6,4 al 5,7 del PIL.

L'evolvere della distribuzione e della qualità della spesa presenta un indubbio interesse. Diminuisce dell'1,8 per cento quella centrale. Cresce quella sanitaria e previdenziale, rispettivamente del 5 e del 6,5 per cento. Accostando l'aumento delle spese correnti alla diminuzione di quelle per investimenti risulta plasticamente che già dal primo anno di governo, il centrodestra presenta la resa delle armi. Con una scelta consapevole, con-

fermata nel corso del 2003 e nella discussione per il 2004, rinuncia ad attuare il programma presentato agli elettori.

La conseguenza più eclatante è che, senza proclamarlo, si abbandona il sentiero tracciato a Lisbona nel marzo del 2000 dal Consiglio europeo. Nella capitale lusitana abbiamo condiviso l'obiettivo strategico di diventare, nell'arco di un decennio, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale. Per misurare gli avanzamenti in questo percorso ci siamo dotati di indicatori strutturali riguardanti il contesto economico-sociale, l'occupazione, l'innovazione e la ricerca, il tipo di coesione sociale e il grado di attuazione di riforme economiche, quali la liberalizzazione dei mercati.

Il consuntivo non dà conto, non offre indicazioni, ma consente di farcene comunque un'idea. La gestione 2002 non ha stimolato la crescita, anzi ha accentuato la caduta dell'economia. Abbiamo continuato a perdere quote di mercato rispetto ai competitori europei e gli investimenti hanno toccato il punto più basso dell'ultimo decennio. L'aumento dell'inflazione di un punto percentuale in più della media UEM certifica il nostro spiazzamento competitivo.

L'andamento dell'occupazione, invece, è stato positivo. È passato dal 54,6 al 55,4 per cento. È stata la crescita più dinamica dell'Europa, ed è stata più marcata al Sud. Si capisce che la sua intensità è dipesa dalle flessibilità del mercato del lavoro introdotte dal centrosinistra e dal *bonus* fiscale automatico per le nuove assunzioni. Tant'è che si è interrotta bruscamente una volta cancellato il credito d'imposta.

Come si vede la politica economica ha penalizzato gli investimenti produttivi ed ha contrastato l'aumento dell'occupazione ed il miglioramento dell'amalgama sociale. La scelta di percorrere strade divergenti rispetto a quella europea ha avuto una sola conseguenza. Fino al 2001 l'Italia cresceva un po' più dell'Europa, ora è tornata in coda. Il nuovo miracolo economico si è rivelato un miraggio.

L'insuccesso più macroscopico riguarda l'avvio delle grandi opere con una caduta degli investimenti a cui si cerca di rimediare ricorrendo all'iniziativa di Infrastrutture S.p.a., alla privatizzazione dell'ANAS ed ora della Cassa depositi e prestiti, in modo da ricondurne l'attività al di fuori della pubblica amministrazione e del suo indebitamento. Gli sforzi sono innegabili, ma i cantieri non decollano ed il Piano decennale delle infrastrutture strategiche resta senza base finanziaria.

Allo stesso modo la bassa crescita e la mancanza di controllo delle spese determina il rinvio dell'attuazione delle riforme della scuola, della rivoluzione del fisco e della devoluzione amministrativa.

Nel bilancio dello Stato non trovano evidenza i problemi del complesso della finanza pubblica. Manca, infatti, un sistema informativo organico e trasparente, e ciò rappresenta una lacuna da colmare perché la spesa degli enti autonomi supera il 40 per cento del totale.

Poiché mancano le risorse da attribuire agli Enti locali, a cinque anni dalla riforma amministrativa devono ancora essere trasferiti dallo Stato diecimila dipendenti. Sono quattromila quelli del Catasto, che è diventato un servizio in certe realtà statale, in altre comunale e in altre ancora di consorzi di comuni. Il risultato è che per lo stesso servizio si raddoppiano le spese.

Col Corpo forestale l'esperienza è ancor più emblematica di ciò che può diventare la devoluzione. La riforma in gestazione prevede che il 70 per cento del personale resti statale, il resto dovrebbe andare alle Regioni per avviare la costituzione dei corpi regionali. Si moltiplicano, quindi, i centri di spesa, che assorbiranno crescenti risorse. Continuando di questo passo il contesto istituzionale diventerebbe una giungla. E dalla giungla, si sa, scappa via la crescita economica e sociale.

Ma è l'organizzazione ed il finanziamento della sanità ad arruffarsi ogni giorno di più. Si allarga così l'indebitamento e si aprono voragini di disuguaglianza tra cittadini. Dopo l'accordo Stato-Regioni dell'agosto del 2001, il 2002 è diventato l'anno di avvio del federalismo fiscale previsto dal decreto legislativo n. 56 del 2000.

Si è deciso di portare la spesa sanitaria al 6 per cento del PIL, mentre con nuove regole sono stati ridotti i trasferimenti statali. Ciò è avvenuto in modo asimmetrico; col Nord si è risparmiato il 4 per cento, col Sud invece, il 6,1 per cento. L'Irap ha rivelato, infine, un gettito sperequato tra le varie parti del Paese. È esploso di conseguenza l'indebitamento delle Regioni. Il finanziamento della sanità è diventato una matassa inestricabile. Comincia così ad emergere che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti a tutti i cittadini, diventano una chimera.

Il conflitto tra Stato e Regioni mette in luce che la spesa sanitaria del 2001 risulta sottodotata di 6,5 miliardi. Nel 2002 l'impatto sul fabbisogno è di ben 14 miliardi, che si scaricano nell'indebitamento delle regioni. Le autonomie regionali vanno così alla ricerca spasmodica di danaro a costi più bassi possibili. Rinegoziano mutui e moltiplicano i contratti *swap* aggirando la regola che vieta l'indebitamento per spese correnti. Gli *swap* passano dal 23,9 per cento al 32,5 per cento del debito regionale, che aumenta a vista d'occhio, arrivando al 31 dicembre 2002 a 27 miliardi. Di questi, 13 miliardi sono coperti da contributi statali che attivano debiti fuori dal bilancio statale e da quelli regionali. Si stanno aprendo, quindi, dinamiche nuove e pericolose, che vanno controllate per evitare possibili future derive argentine.

Nel 2002 è entrato in stallo il federalismo fiscale. La riforma fiscale ha intaccato le basi imponibili regionali dell'Irpef e dell'Irap, mentre sono state poi sospese le addizionali Irpef. Il rinvio dell'attuazione del decreto delegato n. 56 del 2000 suggerisce oggi una riconsiderazione del sistema e la necessità di individuare modi nuovi, capaci di assicurare un'effettiva autonomia finanziaria delle autonomie locali.

Nell'applicare le addizionali dell'Irpef molte Regioni hanno modificato la progressività dell'imposta. Il compito di allocare e di ridistribuire

sia verticalmente sia orizzontalmente la ricchezza nazionale comincia a non avere più una cabina di regia. Ciò, però, pone un interrogativo: è un compito di cui lo Stato possa spogliarsi? Nella gestione del 2002 sono, quindi, più i problemi rimasti aperti che quelli avviati a soluzione. Se si continuasse su questa strada, i parametri europei di coesione sociale e di miglioramento del contesto diventerebbero in Italia sempre meno raggiungibili. La forza e la coesione, la credibilità della nazione verrebbero minate.

In conclusione, per ritrovare la strada della crescita l'Italia ha bisogno di ritrovare la via per rimettere in equilibrio la finanza pubblica e per realizzare le riforme necessarie. Non è certo un compito facile e ci auguriamo che il Governo ce la possa fare. Chi ci guida, però, sembra aver perso la bussola. Si muove come se l'avesse lasciata sulla luna, come Orlando in preda alle furie. Occorre, quindi, trovare un ippogrifo capace di volare lì, a riprenderla. Noi non cercheremo di impedirlo, ma sono certo che quest'impresa toccherà al centrosinistra. Nel frattempo, il governo si impegna a cercare almeno di limitare i danni per gli Italiani.

CADDEO, *relatore di minoranza*

