



Nn. 1790 e 1791-A-ter

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

(RELATORE MORANDO)

Comunicata alla Presidenza il 3 novembre 2009

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010) (n. 1790)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 SETTEMBRE 2009

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010
e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012 (n. 1791)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 SETTEMBRE 2009

ONOREVOLI SENATORI. - «La recessione mondiale si è arrestata e si sta ora profilando una ripresa, in larga parte grazie al sostegno delle politiche economiche espansive adottate nei principali Paesi». Così il Bollettino Economico n. 58 di Banca d'Italia.

La ripresa - prosegue la Banca Centrale - si prospetta lenta e non immune da rischi. Rimane infatti molta incertezza sulla sua solidità. Anche in Italia, il Prodotto nel trimestre estivo è tornato a crescere, dopo cinque trimestri negativi che ne hanno riportato il valore a più di dieci anni fa. Ma ancora non si intravede un'inversione di tendenza né della domanda interna, né di quella estera, mentre l'occupazione è attesa contrarsi ancora più fortemente nei prossimi mesi e i conti pubblici conoscono un pesante deterioramento.

Questo sintetico giudizio sulla evoluzione della crisi, nel mondo e in Italia, dovrebbe suggerire a tutti - Governo, maggioranza, opposizione - di non impegnare energie in attività di sterile propaganda, per concentrarle sulle scelte che possono e debbono essere compiute adesso, per accelerare il passo nella fuoriuscita dalla crisi e, soprattutto, per affrontare quei nodi strutturali che da quindici anni rendono difficile il respiro del Paese e, non sciolti, gli impediranno di camminare alla stessa velocità degli altri quando la crisi sarà finalmente superata.

A questo scopo, non gioverebbe al Paese - e, alla lunga, nemmeno alle sorti della stessa opposizione - un'opposizione che negasse o si rifiutasse di vedere sia i segni di ripresa, sia i meriti acquisiti dall'azione del Governo. Anzi, riconoscere gli uni e gli altri per quello che sono - se e quando ci sono - rende più solide e credibili le critiche per la sottovalutazione dei rischi e per le scelte sbagliate o i mancati interventi.

L'ISAE, nel corso della sua audizione, ci ha detto che sono in costante miglioramento gli indicatori di fiducia delle famiglie e, in misura assai più debole, delle stesse imprese. Se la crisi ha provocato un gravissimo deterioramento del sistema delle aspettative, si tratta di una notizia davvero buona, su cui far leva per affrontare il rischio di crescente disoccupazione, che incombe sulle famiglie italiane come una minaccia più grave oggi di un anno fa. Il Governo fa bene ad enfatizzare il miglioramento in corso del clima di fiducia, ma fa male - anzi, malissimo - a non utilizzare l'occasione della crisi per approvare subito - adesso, in questi giorni - la riforma che renda universale il nostro discriminante sistema degli ammortizzatori sociali. I dati fornitici dall'ufficio studi della UIL, elaborati sulle informazioni relative alle «comunicazioni obbligatorie» su assunzioni e licenziamenti, descrivono una realtà drammatica: le imprese hanno ridotto le nuove assunzioni di un terzo, nel giugno del 2009 rispetto al giugno del 2008. Nello stesso periodo, i licenziamenti sono aumentati

del 10 per cento, e si concentrano sui contratti temporanei. Le nuove assunzioni sono quasi tutte a scadenza prefissata (4 nuovi rapporti di lavoro su 5 sono a tempo determinato). Solo il 3 per cento di questi contratti «precari» vengono trasformati a tempo indeterminato.

Se non ora, la riforma per ammortizzatori non discriminatori verso la parte più debole del mondo del lavoro e verso le piccole imprese, quando? Il Governo risponde: a crisi terminata. Come se l'aver o meno a disposizione un sistema efficace di protezione per tutti i lavoratori che perdono e non trovano il lavoro fosse indifferente, al fine di determinare quale Italia può uscire dalla crisi, per quantità e qualità delle sue potenzialità di sviluppo.

Analogamente, è stato ed è da apprezzare l'intervento del Governo italiano - di concerto con quello degli altri principali Paesi - per impedire che il fallimento di Lehman fosse seguito dal crollo del sistema bancario: bene le garanzie offerte ai depositanti, bene gli interventi per il rafforzamento patrimoniale delle banche, oberate dagli effetti di leve finanziarie fatte crescere ben al di là di ogni prudenza.

Male, anzi, malissimo, il rifiuto del Governo di operare - anche utilizzando lo strumento di Cassa Depositi e Prestiti - per una vera svolta nei tempi di pagamento della Pubblica Amministrazione e per il rafforzamento dei Confidi e degli strumenti di garanzia sul credito alle imprese. Se il problema è - come è - far ripartire il flusso del credito verso le imprese, queste misure che noi abbiamo proposto avrebbero potuto già alleviare le condizioni di scarsità del credito in cui versano le nostre imprese. E tanto più potrebbero farlo nel presente e nel futuro prossimo, assai meglio della improbabile Banca del Sud, cui il Governo dedica energie degne di miglior causa.

Se l'opposizione non deve sposare la logica del tanto peggio, tanto meglio - e non mi pare che il confronto di questo anno e mezzo abbia fatto emergere, dalle parti del Partito Democratico, la prevalenza di questo atteggiamento - il Governo e la maggioranza debbono guardarsi dal rischio di sottovalutare la gravità della situazione. Circola, dalle parti del Governo e della maggioranza, una rappresentazione dell'Italia come «Paese che regge meglio di altri» ai colpi della crisi: noi, col nostro manifatturiero, meglio di chi ha un apparato produttivo squilibrato a favore del terziario, e dei servizi finanziari in particolare. Noi, con le nostre banche più «provinciali», meglio di chi ha inseguito il miraggio della banca «globale». Noi, che ora soffriamo di più per il crollo del commercio mondiale, ma riparteremo più forte degli altri con le esportazioni, quando riprenderanno i consumi nell'economia globale. Noi che possiamo giovarci delle enormi manovre espansive di bilancio degli altri Paesi, senza aver peggiorato più di tanto le nostre condizioni di finanza pubblica....

Ecco. Io vedo il rischio che il Governo si faccia guidare - nel definire le architravi della propria politica economica e di bilancio - da questa rappresentazione della realtà italiana, che mette insieme dati di realtà - è vero che eccelliamo nel manifatturiero; è vero che abbiamo banche solide; è vero che il nostro *deficit* pubblico è cresciuto meno di quello di altri (ci

mancava pure...) – per giungere alla conclusione che, quindi, noi corriamo meno rischi di altri e potremo cavarcela meglio di altri.

È bene sapere che si tratta di un giudizio completamente infondato: nel biennio 2008-2009 la caduta del Prodotto è più grave in Italia che nella media europea. Ancora, nel secondo trimestre 2009 la produttività del lavoro nell'industria italiana è diminuita del 3,3 per cento sullo stesso periodo dell'anno precedente. E nella media del primo semestre, il calo è del 3,6 per cento, ben tre punti in più del calo registrato nell'intero 2008. Alle stesse conclusioni ci conduce l'esame dei dati sulla nostra presenza nel commercio mondiale. E di quelli relativi alla misurazione della produttività totale dei fattori.

Non è una disputa tra chi vede il bicchiere mezzo pieno e chi lo vede mezzo vuoto: la rappresentazione edulcorata della realtà induce il Governo ad assumere l'atteggiamento di chi pensa che – in larga misura – i problemi si risolveranno da soli, purché si riesca a mantenere sostanzialmente sotto controllo l'evoluzione del *deficit* e del debito pubblico, attraverso una rigorosa disciplina fiscale.

Vorrei essere chiaro: noi non criticiamo il Governo perché mantiene disciplina e rigore della politica di bilancio. Critichiamo il Governo perché mostra di ritenere che disciplina e rigore debbano derivare da una politica di non intervento, da una sostanziale immobilità. Noi invece riteniamo che agli stessi esiti – in termini di mantenimento della disciplina e del rigore della politica di bilancio – si debba giungere attraverso coraggiose scelte di riduzione della spesa corrente primaria, compensativa di selettivi interventi di riduzione della pressione fiscale sui redditi medio-bassi e sulle imprese e di un aumento della spesa pubblica in conto-capitale, specie per la messa in sicurezza degli edifici scolastici e per mettere riparo al dissesto idrogeologico.

Di fronte al Paese, si misurano due linee di politica economica e di bilancio: quella di chi pensa che – date le caratteristiche e le specializzazioni del nostro sistema produttivo e data la rigidità del nostro bilancio pubblico – non ci siano le condizioni (e, al limite, neppure la necessità) di incisivi cambiamenti della politica di bilancio, né dal lato della spesa, né dal lato delle entrate. E quella di chi vuole promuovere questi cambiamenti – su entrambi i lati – esattamente perché ritiene che riqualificare, rendere più efficiente e ridurre la spesa sia possibile e necessario, al fine di ridurre la pressione fiscale e di realizzare l'infrastrutturazione materiale e immateriale del Paese.

Una cosa è certa: se si continua ad operare ai margini delle scelte di bilancio, con aggiustamenti sostanzialmente trascurabili, la strada è segnata. Nel decennio 1998-2008, le spese correnti primarie sono aumentate, in termini reali – cioè, al netto della inflazione – del 2,1 per cento all'anno, in media. O si è in grado di rovesciare questo andamento, o non c'è libertà della politica economica.

Non è vero che la piena immobilità è l'unica scelta possibile: quella del cambiamento è altrettanto realistica, specie ora che la crisi ha reso tutti più consapevoli dei rischi incombenti, ed ha creato consenso per scelte

che fino a poco tempo fa sembravano impossibili, tanto erano costose politicamente.

Se ora, nel secondo anno di legislatura e in piena crisi, il Governo sceglie la immobilità, i tre anni che ci stanno di fronte saranno tre anni di sostanziale paralisi, perché i margini finanziari e politici per interventi incisivi non si allargheranno. Al contrario: passata la crisi globale, rischiamo di pagare – come sistema Paese – gli effetti di politiche di bilancio e monetarie più restrittive degli altri Paesi.

Questo è il momento e questa – la decisione di Bilancio per il 2010-2013 – è la sede. E se l'alternativa è quella tra le due linee di cui si è detto, è del tutto incongruo – per usare un eufemismo – il rinvio delle sue scelte al momento in cui si conoscerà il gettito dello scudo fiscale. Lo debbono sapere i colleghi della maggioranza che si sono sforzati di far vivere – a loro modo, ovviamente – una linea diversa rispetto a quella di cui il disegno di legge di Bilancio e la Finanziaria sono espressione: se il riferimento è alle risorse dello scudo, è nella linea della immobilità che ci si sta muovendo. Se si vuole la riconversione e la ristrutturazione della spesa, la riduzione della pressione fiscale, allora lo scudo – con le sue entrate *una tantum* – non c'entra nulla. Ed è qui al Senato, ora, in prima lettura, che si può decidere il salto di qualità.

Se restano così come il Consiglio dei ministri le ha approvate, le leggi di Bilancio e Finanziaria esprimono una linea rinunciataria, ben rappresentata non tanto dall'entità della manovra netta – una aggressiva politica di intervento sulla crisi potrebbe e dovrebbe realizzarsi, nel medio periodo, a saldi di bilancio inalterati – quanto dalla completa scomparsa (tecnica e politica) dell'orizzonte triennale delle scelte allocative, che pure aveva costituito l'unico effettivo pregio della manovra impostata col decreto-legge n. 112 del luglio 2008.

È come se il Governo ritenesse di non possedere la forza politica e il rapporto col Paese necessari per governare la crisi; e accettasse di esserne governato. Dal prometeico «ghe pensi mi» – come minimo frutto di una certa sopravvalutazione della «potenza» della politica economica di un singolo Stato – alla politica «ambizione zero». Può così accadere che neppure le scelte di maggiore pregio – operate dal Governo in questo anno e mezzo o già in vigore al momento del suo insediamento – trovino nel Bilancio risorse adeguate alla loro implementazione. È il caso del definanziamento degli sgravi fiscali sulla quota di salario da contrattazione di secondo livello. È il caso della soppressione delle detrazioni del 55 per cento per gli investimenti delle famiglie in ristrutturazioni edilizie per il risparmio energetico (qui, però, il Governo di centro-destra tentò di far danni anche l'anno scorso). Tutti diciamo che la modernizzazione delle relazioni sindacali, l'innalzamento della produttività, la soluzione della stessa questione salariale passano per il rafforzamento della contrattazione di secondo livello, che il modello contrattuale del '93 – cui pure vanno riconosciuti grandi meriti – relega in un ruolo subalterno.

Tutti ci riempiamo la bocca di *green economy*, la ristrutturazione ecologica del sistema produttivo e del sistema sociale, sia per migliorare

la qualità ambientale e sociale, sia per dar luogo a nuovi settori produttivi di beni e servizi, ad alta intensità di manodopera e di innovazione tecnologica.

E il Governo, alla prima occasione, che fa? Non finanzia né gli sgravi per il salario da contrattazione di secondo livello, né le detrazioni per il risparmio energetico. Non si risponda, per favore: «coi soldi dello scudo, rifinanzieremo». Perché questa risposta è la prova provata che si sta seguendo l'approccio della immobilità, dello «zero ambizioni». Crede forse, il Governo, che famiglie, imprese e lavoratori potranno investire soldi, impegno e fiducia in scelte tanto decisive per il loro futuro, se chi dirige il Paese mostra tanta incertezza di orientamento e tanta incapacità di muoversi nell'ottica del medio e del lungo periodo?

Anche la recente legge per la riforma della Pubblica Amministrazione – approvata qui al Senato col contributo determinante delle proposte e delle soluzioni tecniche presentate dal PD, così come è accaduto per il Federalismo fiscale – è trattata dal Governo con sufficienza: nessuno sforzo per associarvi obiettivi puntuali e verificabili di efficienza e risparmio. Così che tocca al Gruppo del Partito Democratico presentare emendamenti in sessione di bilancio che fanno leva sulla attuazione di quella legge per ricavarne un maggior contributo della Pubblica Amministrazione all'innalzamento della produttività del sistema e, al tempo stesso, le risorse necessarie a finanziare operazioni di selettiva riduzione della pressione fiscale sulle famiglie e sulle imprese. C'è da chiedersi se Governo e maggioranza si rendano conto che senza intervenire sulla spesa che finanzia la macchina della Pubblica Amministrazione, il bilancio pubblico italiano non presenta margini per politiche sociali e di promozione dello sviluppo adeguate alle drammatiche urgenze propositeci dalla crisi (si vedano, in proposito, la stessa relazione di maggioranza alla legge di Bilancio, che reca dati che non lasciano spazi per valutazioni autoconsolatorie).

È certamente vero che dalla riforma cosiddetta del Federalismo fiscale può venire un robusto contributo a riaprire spazi di libertà per la politica economica e di bilancio: ma, anche a questo proposito, preoccupano sia le lentezze e i ritardi del Governo nel passare alla realizzazione delle deleghe; sia – malgrado la vicenda stia passando un po' sotto silenzio – la scelta del Governo di realizzare un vero e proprio *revirement* in tema di federalismo infrastrutturale (si veda l'emendamento presentato dal relatore di maggioranza al decreto n. 135 per azzerare la società mista ANAS – Regione Veneto). Ora, nel corso del dibattito in Commissione sul Bilancio e la legge Finanziaria è emerso un fatto nuovo, politicamente rilevante: nella maggioranza comincia a manifestarsi un'insoddisfazione per quella che io chiamo la linea dell'immobilità. Alla fine, in Commissione, non è stato approvato nulla di effettivamente rilevante. Ma si è sviluppato – partendo da emendamenti spesso molto simili presentati da senatori del Partito Democratico e da senatori del PDL – un confronto di merito, non propagandistico, non tra sordi, non inutilmente recriminatorio (della serie: sì, ma perché non l'avete fatto quando governavate voi?). Ne parlerà

il collega Mercatali, relatore di minoranza sulla legge Finanziaria. A me, in questa sede, compete una precisazione e una proposta di metodo.

La precisazione: questa volta nessuno, nel Governo, può pensare di cavarsela ergendosi a difensore del rigore, contro politiche espansive irresponsabili. L'intervento di medio-lungo periodo che ispira le nostre proposte emendative è organizzato attorno ad obiettivi di riduzione della spesa corrente primaria assolutamente realistici e credibili. Né proponiamo di spingerci in pericolose avventure Lafferiane, ipotizzando improbabili e mirabolanti effetti di crescita del PIL derivanti da certe e immediate cadute di gettito, come pure qualche rigorista di oggi ci esortava a fare ieri. Al contrario, abbiamo proposto – per la riduzione della pressione fiscale – soluzioni che intanto la realizzano, in quanto se ne siano create le condizioni, attraverso proporzionali risparmi. Una linea, quest'ultima, che ha il grande pregio di piazzare davanti alla porta del Governo – ogni giorno di ogni anno – i portatori di legittimi interessi economici (dalle organizzazioni dei lavoratori a quelle dell'impresa) che pretendono il conseguimento di quegli obiettivi di risparmio cui sono associati i loro sgravi fiscali.

La proposta di metodo: se il Presidente del Consiglio – come ha scritto nel suo messaggio all'Assemblea CNA – intende introdurre una significativa correzione alla sua politica economica e di bilancio, lo faccia in modo trasparente. Prima promuovendo il confronto interno alla sua maggioranza, poi portandone gli esiti in Parlamento, durante la sessione di bilancio. Noi, per parte nostra, in modo altrettanto trasparente, parteciperemo al successivo confronto, senza forzature e strumentalizzazioni.

Se invece la maggioranza cercherà di agire senza chiarezza e trasparenza – magari con un bell'ordine del giorno finale che, qui al Senato, rinvia al momento magico delle entrate da scudo fiscale ogni soluzione ed ogni scelta, compresa quella sul carattere di fondo della politica di bilancio – sarà l'intero Paese a perdere un'occasione importante.

MORANDO, *relatore di minoranza*

