

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Nn. 1826 e 1827-A-ter

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

(RELATORE SCALERA)

Comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 2002

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003) (n. 1826)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

approvato dalla Camera dei deputati l'11 novembre 2002

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 13 novembre 2002*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2003
e bilancio pluriennale per il triennio 2003-2005 (n. 1827)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

approvato dalla Camera dei deputati l'11 novembre 2002

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 13 novembre 2002*

ONOREVOLI SENATORI. - In sede di esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2003, nel valutare - in via preliminare - il grado di attendibilità del quadro macroeconomico e delle previsioni di bilancio presentate dal Governo, è opportuno tenere conto dei risultati effettivamente conseguiti da questo stesso Governo dall'inizio della legislatura, come emersi anche dall'ultimo Rendiconto generale dello Stato e dall'assestamento di bilancio, relativi rispettivamente agli anni 2001 e 2002. La valutazione di tali documenti di bilancio, offre un'aritmetica chiara, inoppugnabile che non lascia evidentemente spazio alla solita spirale di sorridenti dichiarazioni di intenti o di ottimistiche - quanto infondate - rappresentazioni di scenari futuri, cui il Governo e la sua maggioranza ci hanno ormai abituato.

Il quadro complessivo emerso dalla valutazione a posteriori dei risultati gestionali è apparso, quindi, allarmante: tutti i saldi hanno presentato un peggioramento, sia in termini di competenza che di cassa, rispetto alle previsioni iniziali contenute nella legge di bilancio 2002. In particolare, tenendo conto delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento, che si aggiungono all'incidenza negativa delle variazioni apportate con atto amministrativo, il saldo netto da finanziare (corrispondente alla differenza tra le spese finali e le entrate finali) è aumentato in termini di competenza del 10,4 per cento e, in termini di cassa, del 13,4 per cento, in corrispondenza di un peggioramento di 7.389 milioni di euro.

In corrispondenza con il saldo netto da finanziare sono peggiorati anche l'avanzo primario, che si è ridotto del 7,8 per cento e del 26,2 per cento, rispettivamente per competenza e per cassa. E lo stesso risparmio pubblico, in termini di cassa, è arrivato a registrare un peggioramento addirittura del 41 per cento.

Un ulteriore dato significativo emerso dai documenti di bilancio a consuntivo è la vistosa crescita dei residui, sia di quelli attivi (corrispondenti alle entrate accertate non riscosse), sia di quelli passivi (in relazione alle spese autorizzate e non effettuate). Questi ultimi sono aumentati di circa il 40 per cento, con un incremento concentrato soprattutto sui trasferimenti alle Regioni e in particolare sul Fondo sanitario nazionale e sul Fondo per il federalismo fiscale.

In definitiva, nel confrontare i risultati gestionali ormai assestati conseguiti dall'attuale Governo con il bilancio di previsione e, soprattutto, con i contenuti - del tutto privi di impatto strutturale - della manovra di bilancio per il 2003, si ricava uno scenario incerto e nebuloso per le finanze pubbliche e per le prospettive di crescita del Paese, su cui gravano

pesanti incertezze accresciute dalle suggestioni «creative» del ministro Tremonti.

Tra gli interventi di «finanza creativa» destinati ad avere un fortissimo impatto strutturale sul sistema di copertura delle leggi di spesa e, in generale, sull'attuale modello di finanza pubblica, figura il cosiddetto decreto «blocca-spesa», il decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246. Si tratta di un intervento legislativo tanto più allarmante per il corretto svolgimento della dialettica istituzionale tra Governo e Parlamento in quanto adottato - attraverso lo strumento della decretazione di necessità e d'urgenza - alla vigilia della presentazione alle Camere dei disegni di legge finanziaria e di bilancio per il 2003, che già recepiscono nell'articolato le modifiche introdotte dal decreto, senza alcun riguardo per il processo di conversione in legge che era ancora in corso in Parlamento. Si configura, dunque, anche una violazione delle disposizioni di cui alla legge di contabilità 5 agosto 1978, n. 468, che prevede che, durante la sessione di bilancio, non possano essere modificate le norme di legge che regolano la sessione stessa.

Il citato decreto-legge n. 194 del 2002, conferendo al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di disporre, con propri decreti, la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, sia pure con l'esclusione di alcune tipologie di spesa, in presenza di uno scostamento rilevante da non meglio specificati obiettivi generali, presenta un manifesto profilo di illegittimità costituzionale, in quanto viola la riserva di legge di cui all'articolo 81, primo comma, della Costituzione, pregiudicando l'equilibrio costituzionalmente garantito tra i poteri del Governo e del Parlamento in materia di politica di bilancio.

Le disposizioni di cui allo stesso decreto-legge, implicando il disconoscimento dell'esistenza di posizioni giuridiche a contenuto patrimoniale, intestate a soggetti individuali o ad imprese, che possano essere fatte valere come diritti soggettivi, comporta di fatto la retrocessione di tali posizioni giuridiche ad una condizione di soggezione permanente ad una clausola sospensiva: se lo stanziamento previsto si rivela insufficiente l'erogazione delle prestazioni si blocca automaticamente.

In queste condizioni nessuna politica di sviluppo può essere con successo perseguita, mancando ogni minimo prerequisito di certezza del diritto, indispensabile per alimentare la fiducia degli operatori economici e dei cittadini.

Utilizzando le modalità di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge «blocca-spese», il Governo ha effettivamente proceduto - con decreto 29 novembre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze - ad una limitazione degli impegni e dell'emissione di titoli di pagamento per le amministrazioni centrali dello Stato, oltre che ad una riduzione delle spese di funzionamento per gli enti ed organismi pubblici non territoriali.

La relazione, nonché lo stesso schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, trasmesso preventivamente al Parlamento e recante l'atto di indirizzo per l'adozione del citato decreto ministeriale, erano risultati privi di qualsiasi elemento informativo sotto il profilo quantitativo, non indicando né l'entità dello scostamento previsto per il fabbisogno, né alcun elemento utile a valutare il contesto dei fattori che potrebbero determinare tale scostamento.

I chiarimenti, in quell'occasione forniti dal Governo, quantificavano lo «scostamento rilevante» del fabbisogno relativo ai primi dieci mesi dell'anno 2002, rispetto allo stesso periodo del 2001, in circa 11.000 milioni di euro, che – al netto degli introiti derivanti da operazioni di cartolarizzazione immobiliare e degli effetti delle operazioni effettuate nell'anno precedente ma contabilizzate, in base alla decisione Eurostat, nell'anno in corso – ammonta a circa 5.000 milioni di euro. In realtà, l'entità effettiva dello «scostamento» al momento dell'adozione dell'atto di indirizzo non erano quantificati né quantificabili, lasciando il Parlamento all'oscuro dei necessari elementi conoscitivi.

Nei fatti, i contenuti della manovra di bilancio per il 2003 configurano un serio peggioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, destinato a ripercuotersi pesantemente sui servizi ai cittadini, con una netta inversione di tendenza rispetto al processo di razionalizzazione, decentramento e responsabilizzazione dei centri di erogazione dei servizi. Un processo, avviato dai Governi di centrosinistra, che stava cominciando a produrre un sensibile e positivo effetto sul rapporto dei cittadini con la pubblica amministrazione.

Ad aggravare tale quadro è il progressivo spostamento verso la periferia dei costi del supposto rigore finanziario dello Stato, che di fatto si è tradotto soprattutto in compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, ormai pienamente riconosciuta dalla riforma del titolo V della Costituzione.

In questo senso, giova ricordare che nell'ambito dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, i minori trasferimenti alle Regioni, a bilancio assestato, ammontano a circa 1.096 milioni di euro. In questo senso, le politiche dell'attuale Governo, che pure è il primo a misurarsi con il nuovo quadro costituzionale, si distinguono per un grado di centralismo e statalismo per molti versi inedito e nuovo.

Il profilo della manovra di bilancio per il 2003 – dominato, come detto, da interventi di carattere contingente o microsettoriale – non chiarisce alcuni cruciali interrogativi circa l'effettivo indirizzo di finanza pubblica che il Governo intende perseguire. In particolare, con riferimento a precise, importanti questioni:

– il Tesoro si appresta a compiere ulteriori cartolarizzazioni di immobili per oltre 6 miliardi di euro, in aggiunta a quelle già effettuate nello scorso anno, per le quali il Tesoro aveva fornito stime di gettito poi rivelatesi sbagliate. Nessuna garanzia aggiuntiva è stata fornita circa la congruità delle attuali stime del Governo ai criteri Eurostat;

– alcuni emendamenti presentati dalla maggioranza in Commissione bilancio prefigurano operazioni di emissione di *bonds* o cartolarizzazioni da parte di Regioni, enti locali, enti pubblici vari. A queste si aggiungerebbero le operazioni che il Tesoro intende compiere attraverso le neonate società «Infrastrutture Spa» e «Patrimonio Spa». A fronte di tale instabile, multiforme programma di cartolarizzazioni non è fornita alcuna valutazione degli effetti di queste operazioni sul costo del debito, né è reso noto come saranno recepite nella contabilità pubblica;

– la manovra di finanza pubblica relativa al prossimo anno è in larga misura basata sui cosiddetti concordati per gli anni pregressi e sulla sanatoria delle liti fiscali pendenti. Ma, ai fini della contabilità pubblica, essendo queste entrate relative a imposte maturate negli anni trascorsi, appare quanto meno dubbio che sia corretto imputare le relative entrate al prossimo anno e non agli anni passati, ai quali i concordati si riferiscono;

– nel presentare la legge finanziaria in Parlamento, il Ministro dell'economia e delle finanze ha dichiarato che la prima *tranche* di manovra dell'Irpef in essa contenuta è solo un anticipo rispetto all'intera riforma (basata su un sistema di due aliquote al 23 e 33 per cento), da completare entro la fine della legislatura. Ma nell'aggiornamento del Patto di stabilità (che giunge fino al 2006) trasmesso il 20 novembre scorso dallo stesso Ministro dell'economia e delle finanze Tremonti all'Unione europea, di questa riforma non vi è traccia: il dubbio è che il Governo italiano, in materia di finanza pubblica, parli un linguaggio diverso in sede europea, riservando al Parlamento italiano solo vaghe e indeterminate prospettive di riforma;

– una valutazione analitica complessiva della manovra di bilancio presentata al Parlamento evidenzia come non ci sia coerenza fra il percorso di riduzione del debito ipotizzato nel documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e nella Nota di aggiornamento e i livelli del fabbisogno, del disavanzo, delle entrate straordinarie da privatizzazioni e cartolarizzazioni, del Pil previsti negli stessi documenti. Lo scostamento raggiunge già nel 2003 alcune decine di miliardi di euro, per allargarsi fino a cifre iperboliche negli anni a venire. Il Ministro dell'economia e delle finanze, interrogato nel corso di un'audizione parlamentare, non ha a tutt'oggi fornito una risposta ufficiale.

Allora appare, quindi, chiaro ed evidente che il bilancio di previsione e la complessiva manovra finanziaria per il 2003 evidenziano la totale assenza di vere politiche di rigore e di sviluppo.

Se i mercati dovessero cominciare a percepire le finanze pubbliche italiane come opache e confuse, reagirebbero alzando il premio per il rischio che essi pretendono per finanziare il nostro debito. Dato il livello enorme di questo debito, un rialzo anche piccolo del tasso d'interesse finirebbe per farci precipitare di nuovo nella spirale interessi-disavanzo corrente-debito-interessi, con gli effetti per il benessere e la credibilità del Paese che è facile supporre.

Quanto al rigore, come si è detto, si sta realizzando la definitiva dispersione del risanamento effettuato dal 1996 in poi (il *deficit* era al 7,2 per cento del Pil nel 1996 ed è arrivato all'1 per cento nel 2000). In più, il livello di percezione del rigore finanziario delle politiche di spesa è gravemente compromesso dalla sistematica approvazione, nel corso di questa legislatura, di leggi prive di copertura finanziaria. Per via legislativa sono stati inoltre effettuati sconti e regali agli evasori fiscali, con pregiudizio per i livelli di legalità e regolarità che si erano faticosamente raggiunti, e si è assicurata protezione ai falsificatori di bilanci, in controtendenza con gli orientamenti legislativi di tutte le democrazie mondiali a capitalismo maturo e, soprattutto, in contraddizione con la disciplina comunitaria.

Anche sul fronte dello sviluppo i risultati sono ormai riconoscibili come disastrosi. La disciplina di emersione della «Tremonti-bis», per esempio, si è dimostrata un clamoroso fallimento. La relazione tecnica del Governo che accompagnava il provvedimento aveva stimato le maggiori entrate derivanti dalle regolarizzazioni per il 2001 come pari a 3.480 miliardi di lire (provenienti dalle imprese) e 261 miliardi di lire (provenienti dai lavoratori), per un numero di lavoratori interessati alla regolarizzazione valutato in 900 mila unità, corrispondenti al 25,7 per cento del totale dei lavoratori irregolari. I risultati sono stati assai diversi rispetto alle aspettative del Governo: il numero complessivo delle dichiarazioni (rilevato al 12 marzo 2002) è risultato di 159, per un numero di lavoratori interessati pari ad appena 430. In corrispondenza, l'imposta sostitutiva dovuta è risultata pari a soli 415.235 euro (corrispondenti ad appena 800 milioni di lire), lasciando supporre pesanti correzioni al ribasso anche per il prossimo Rendiconto generale dello Stato, relativo al 2002.

Nessuno sviluppo è, dunque, venuto dall'emersione, come nessuno sviluppo si è registrato dal rientro dei capitali illegalmente detenuti all'estero, pure generosamente incentivato da una tassazione minima, oggettivamente umiliante per i contribuenti onesti.

Quanto agli incentivi allo sviluppo, a bloccare i processi virtuosamente innescati nella scorsa legislatura, che hanno dato eccellenti risultati anche in termini occupazionali, ha provveduto la nuova politica dei «tetti di spesa», ormai sistematizzata e generalizzata dal citato decreto n. 194 del 2002, il cosiddetto decreto «blocca-spesa», convertito dal Parlamento nonostante i forti sospetti di incostituzionalità avanzati da più parti.

La legge finanziaria per il 2003 ha inoltre ridotto le speranze di sviluppo e di emancipazione del Mezzogiorno, riconvertendo in fondi rotativi i contributi a fondo perduto per le imprese. Una finanziaria, quindi, che non possiede un suo impianto strategico, che non appare attenta ai bisogni e lungimirante negli strumenti nella prospettiva di un'autentica riforma sociale.

Valutati, quindi, i documenti e considerate anche le tendenze in atto, non possiamo che esprimere una valutazione negativa dell'intera manovra di bilancio per il 2003, presentata dal Governo al Parlamento, in quanto essa conferma e addirittura accresce le preoccupazioni per una politica

economica che – lungi dal condurre il Paese «dal declino allo sviluppo», come enfaticamente annunciato dal Governo – lo sta nei fatti avvitando in una fase recessiva, disperdendo quel patrimonio di credibilità internazionale e di fiducia interna verso le istituzioni che si era faticosamente costruito attraverso seri e sofferti sacrifici.

SCALERA, *relatore di minoranza*

