

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. LVII
n. 5/A-bis

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 21 luglio 2000

(Relatore di minoranza: **ARMANI**)

designato congiuntamente dai gruppi Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord Padania e dalle componenti del gruppo misto Centro cristiano democratico e Cristiani democratici uniti, ai sensi dell'articolo 79, comma 12, secondo periodo, del Regolamento)

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2001-2004

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

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(AMATO)

DAL MINISTRO DEL TESORO,
DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(VISCO)

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE

(DEL TURCO)

Comunicato alla Presidenza il 30 giugno 2000

RELAZIONE DI MINORANZA**INDICE**

1. Premessa	Pag.	3
2. Un « aggiornamento » ingiustificato e inaccettabile	»	4
3. Dipendenza della nostra economia dalla componente estera e perdita di competitività	»	5
4. Cresce la soglia di povertà e riprende l'inflazione	»	6
5. Tante incertezze non giustificate e inattendibili	»	7
6. Il nodo della spesa sanitaria	»	8
7. Il dividendo fiscale non deriverà dalla lotta all'evasione	»	10
8. Il dividendo fiscale deriva dal sistema della imposta sulla imposta ...	»	11
9. Le licenze UMTS e la riduzione del debito pubblico	»	15
10. Aree depresse	»	16
11. Il DPEF e la competitività	»	18
12. Federalismo fiscale	»	20
13. Sulle privatizzazioni troppi silenzi e scelte generiche	»	23

1. Premessa.

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Con la presente relazione cercheremo di dimostrare come il DPEF per il quadriennio 2001-2004, per quel poco che da esso si può ricavare dal testo a noi noto, sia un documento privo di contenuti seri e di interventi veramente capaci di sostenere lo sviluppo del sistema paese, nonché di invertire la tendenza alla nostra involuzione in termini di perdita della competitività e, quindi, di quote del mercato mondiale, come purtroppo finora è avvenuto. Le terapie proposte da questo DPEF non escono dalla logica nekeynesiana, che vede sempre nella spesa pubblica l'unico vero strumento di sostegno e stimolo della domanda globale e che, quindi, considera la riduzione della pressione

fiscale soltanto come uno strumento di risulta, che derivi i suoi effetti non da modifiche strutturali e generalizzate del prelievo tributario (riduzioni di aliquote, nonché aumento delle deduzioni e detrazioni), ma esclusivamente dalla crescita più accelerata del reddito nazionale e di quello disponibile di famiglie e imprese, conseguente nel nostro caso al tiraggio congiunturale (e, quindi, reversibile) della domanda estera. Mentre è dimostrato, invece, da ogni serio modello econometrico che al crescere del PIL e in assenza di interventi riduttivi e modificativi generalizzati della struttura fiscale, le entrate tributarie e contributive (e quindi la loro pressione sul reddito disponibile) aumentano più che proporzionalmente rispetto alla crescita del PIL medesimo.

Quindi, soltanto una reale e generalizzata riduzione delle aliquote fiscali, annunciata e perseguita nel tempo — come sta avvenendo adesso nella Germania del governo socialdemocratico di Schroeder — può dare certezza alle famiglie e alle imprese, spingendole a risparmiare ed investire di più, ad ampliare le loro attività produttive e, pertanto, l'occupazione. Dunque, l'unico modo per garantire un vero dividendo fiscale ai contribuenti è, da un lato, ridurre la spesa pubblica corrente — con interventi strutturali su sanità e previdenza, nonché con riduzione in cifre assolute del debito pubblico per abbassare pure in cifre assolute il peso del suo servizio interessi — allo scopo di avere, dall'altro lato, uno spazio finanziario adeguato per contrarre strutturalmente e in via generalizzata la pressione fiscale.

Ma un governo che galleggia senza avere una reale e solida maggioranza, un governo di fatto condizionato dalla sinistra politica e sindacale, non potrà fare mai nulla di tutto questo: né oggi né in autunno. L'unico modo per invertire veramente la tendenza è, dunque, mandare a casa questo governo e andare al più presto a votare.

2. Un « aggiornamento » ingiustificato e inaccettabile.

Sui quadri tendenziale e programmatico di finanza pubblica, come è noto e come è stato rilevato anche dal Dossier n. 22 del Servizio studi della Camera, il testo del DPEF al nostro esame disattende sia la risoluzione n. 7-00935 approvata dalla Commissione Bilancio il 15 giugno del corrente anno, sia e più gravemente la legge n. 468 del 1978, come modificata — su impulso e per volere specifico della maggioranza di governo — proprio dalla legge 208 del 1999. Inoltre, l'attuale DPEF, pur preannunciando che a settembre verrà quantificato il « dividendo fiscale della ripresa » sotto forma di sgravi d'imposta finanziati dai proventi della lotta all'evasione e all'elusione e dal conseguente al-

largamento delle basi imponibili dei tributi, non ha fatto menzione alcuna dei decreti attuativi previsti all'articolo 1 della legge n. 133 del 1999, la cui delega è stata nella sostanza fatta scadere.

In particolare, non ha alcun fondamento la decisione del rinvio a settembre di un « aggiornamento » del DPEF: sia perché l'articolo 118-bis, comma 4, del Regolamento della Camera subordina espressamente tale evenienza al verificarsi di « eventi imprevisti » (come, per esempio, furono quelli della crisi asiatica nell'autunno del 1997, unitamente all'esigenza di raddoppiare la manovra finanziaria per il 1998 in vista del raggiungimento, entro la fine di quell'anno, dei parametri di Maastricht); sia perché gli impegni presi col patto europeo di stabilità e crescita hanno imposto già dal febbraio scorso di comunicare all'U.E. un quadro di finanza pubblica rigidamente vincolato (e non modificabile in condizioni di normalità congiunturale) ad una precisa entità del disavanzo della P.A. in rapporto al PIL, che nei prossimi mesi dovrebbe essere solo migliorato e non disatteso.

Siamo di fronte, dunque, ad un DPEF che palesemente viola gli obblighi di legge e che non può certo nascondere tale violazione (che è di per sé illegittima) dietro lo slogan della « manovra zero » e, quindi, della non necessità di predisporre leggi collegate alla prossima legge finanziaria, essendo alcuni interventi (come la riforma del diritto societario) contenuti in disegni di legge già all'esame del Parlamento, senza contare i collegati alla legge finanziaria del 2000 non ancora approvati (si pensi al collegato fiscale, che è stato parcheggiato in Senato per circa otto mesi e che solo da pochi giorni è passato alla Camera). Vi è, pertanto, una precisa e pesante responsabilità dell'attuale governo e della sua maggioranza nell'aver svalutato — appena un anno dall'approvazione della legge 25 giugno 1999, n.208 — il primo atto della sessione di bilancio 2000-2001, qual'è appunto l'attuale DPEF, nonostante precise disposizioni di legge e peculiari risoluzioni della Camera dei deputati in questa materia.

3. *Dipendenza della nostra economia dalla componente estera e perdita di competitività.*

Dal 1996 in poi i successivi DPEF hanno sistematicamente registrato, per il primo anno di riferimento (e, a consuntivo, per l'anno precedente), uno scostamento anche ampio del nostro quadro macroeconomico — e, anzitutto, dell'andamento del PIL — fra previsioni e risultanze finali (1). Questo fenomeno non è dovuto al caso o a difetti previsionali degli organi deputati al calcolo della nostra contabilità nazionale, ma essenzialmente al modo con cui i governi di centrosinistra in questi anni hanno attuato il rientro dal disavanzo della P.A. ai fini, prima, dell'ingresso dell'Italia nella moneta unica europea e, poi, del rispetto dei vincoli sottoscritti dal nostro Paese in sede di adesione al patto europeo di stabilità e crescita. In altre parole, già a partire dai provvedimenti del governo Amato del 1992 (basti ricordare i contenuti della sua legge finanziaria da 90 mila miliardi e, in particolare, il prelievo straordinario del 6 per mille sui depositi e conti correnti bancari, che anche a distanza di anni appare del tutto incostituzionale) e, poi, da quelli dei governi Ciampi e Dini per proseguire, infine, con quelli dei governi Prodi e D'Alema (unica eccezione furono i sette mesi del Governo Berlusconi, durante i quali venne varata la legge Tremonti che temporaneamente ridusse la pressione fiscale), il rientro dal disavanzo pubblico è stato sempre interpretato nel senso di aumentare gli oneri tributari e contributivi, senza intervenire invece in misura significativa e in senso strutturale per ridurre la spesa pubblica corrente. A parte la contrazione del servizio interessi sul debito pubblico dovuta solo alla riduzione dei tassi d'interesse a livello internazionale e, quindi, dovuta ad una variabile esterna. Nel contempo, pure

l'opera di privatizzazione delle imprese statali, soprattutto nei servizi di pubblica utilità, non è stata accompagnata da una concreta ed energica azione di liberalizzazione dei mercati interni dei servizi medesimi, allo scopo di abbattere drasticamente il nostro differenziale inflazionistico di natura strutturale rispetto alla media dei paesi della U.E. e, in particolare, di quelli aderenti all'euro.

Questo tipo di indirizzo della politica economica e finanziaria è in gran parte responsabile, dunque, dello scostamento fra previsioni e consuntivi nell'andamento del nostro PIL e delle sue varie componenti macroeconomiche durante l'ultimo decennio. Infatti, il drastico e rapido aumento della nostra pressione fiscale ha ridotto pesantemente il reddito disponibile delle famiglie e delle imprese, comprimendo continuamente la domanda interna per consumi e investimenti. E ciò, mentre i ritardi nei processi di liberalizzazione dei mercati dei servizi di pubblica utilità (energia elettrica, gas, telecomunicazioni, trasporti, acqua, servizi ferroviari e postali, ecc.), accompagnati spesso da privatizzazioni solo parziali (si pensi all'ENEL, all'ENI, alle aziende municipalizzate, per non parlare delle Ferrovie e delle Poste ancora del tutto in mano pubblica), hanno contribuito a consolidare e a non abbassare il nostro differenziale d'inflazione rispetto alla media europea. Tutto questo, da un lato, ha reso il PIL italiano sempre più dipendente dalla componente estera (esportazioni e importazioni di merci, servizi e capitali, senza considerare gli investimenti esteri diretti), mentre dall'altro ha indebolito la nostra competitività, facendoci perdere quote di mercato nel commercio mondiale, specie a partire dal 1997-98 con il nostro ingresso nell'euro e, quindi, con la perdita degli strumenti del cambio e della moneta.

(1) Scostamenti di crescita % del PIL reale fra previsioni e consuntivo

	1996	1997	1998	1999
Previsioni	(DPEF 96-98) 1,2	(DPEF 97-99) 2,0	(DPEF 98-00) 2,0	(DPEF 99-01) 2,7
consuntivo	(agg. RPP 1998) 0,7	(agg. RPP 1999) 1,5	(agg. RPP 2000) 1,3	(agg. RPP 2000) 1,4

È ben vero che l'economia italiana è stata da sempre, a partire dal dopoguerra, una economia di trasformazione e, pertanto, fortemente dipendente dalla componente estera. Ma il modo in cui, a partire dai primi anni '90, è stato affrontato il problema del risanamento della nostra finanza pubblica (crescente pressione fiscale e rinuncia ad interventi strutturali sulla spesa corrente della P.A.) ha accentuato pericolosamente la nostra dipendenza dalle componenti estere del PIL nazionale, che nel 1999 è giunto a dipendere da esse addirittura per il 55%. Ciò consegna quasi interamente le nostre prospettive di crescita economica alla dipendenza dalla congiuntura internazionale, come ha dimostrato il ristagno del nostro sviluppo, in particolare, negli anni 1997-98 in corrispondenza della crisi asiatica, poi estesa alla Russia e all'America Latina. E come dimostra oggi la nostra sensibile ripresa congiunturale in parallelo con il rilancio delle « tigri » asiatiche e la lunga tenuta dell'espansione USA, da cui deriva anche la debolezza dell'euro sul dollaro, che agevola le nostre esportazioni, ma rende costantemente più costose le nostre importazioni di materie prime (petrolio in testa, pure per la politica restrittiva del cartello OPEC).

Pertanto, la fragilità della ripresa economica italiana è nelle cose, soprattutto a causa della politica promossa finora dai governi della sinistra, mentre in Germania è lo stesso Cancelliere socialdemocratico a varare oggi un grande progetto di riduzione pluriennale delle imposte a favore delle imprese e delle famiglie proprio per consolidare una crescita che altrimenti, anche in quel paese, sarebbe votata alla debolezza e alla fragilità, anche se ovviamente in proporzioni minori delle nostre.

4. Cresce la soglia di povertà e riprende l'inflazione.

Il modo in cui è stato avviato, ma non ancora concluso, il risanamento della finanza pubblica italiana risulta pertanto responsabile della caduta del reddito disponibile delle famiglie e della crescita

delle nostre soglie di povertà, del rallentamento degli investimenti produttivi e di innovazione delle imprese, dell'alto e persistente tasso di disoccupazione interna, soprattutto nel Mezzogiorno, affiancato al fenomeno dell'esplosione della immigrazione clandestina da parte degli extracomunitari, nonché della fuoriuscita di capitali dal nostro Paese (sia per investimenti di portafoglio in alternativa al tradizionale immobilizzo nei titoli di Stato; sia per trasferimento all'estero di produzioni ad alta intensità di impiego della manodopera a causa dell'elevato costo e della rigidità del fattore lavoro all'interno).

In particolare, il DPEF al nostro esame (pagg. VI e 12) polemizza indirettamente e senza fondamento col Governatore di Bankitalia, il quale a pagina 26 delle sue « Considerazioni finali » del 31 maggio scorso aveva sostenuto che, grazie all'ampliarsi del cuneo fiscale nel decennio trascorso, l'incremento delle retribuzioni unitarie lorde dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, è stato pressochè uguale a quello dei prezzi al consumo, rendendo così sostanzialmente nullo il predetto incremento in termini reali, mentre esso è stato nel contempo falciato dalla tassazione personale sul reddito. Cosicché si può stimare che le retribuzioni nette mediamente abbiano perso, nell'ultimo decennio, il 5 per cento circa del proprio potere d'acquisto.

Il DPEF, invece, sostiene a questo proposito — in sotterranea polemica con Fazio — che, poichè fra il 1996 e il 1999 le retribuzioni lorde reali sono cresciute del 4,4% a fronte di un incremento di produttività del lavoro solo del 3,2%, ciò avrebbe consentito « un recupero, seppur parziale, del potere d'acquisto dei redditi da lavoro dipendente » e avrebbe avviato un « recupero della dinamica dei redditi disponibili reali delle famiglie ». Dimenticando però, il DPEF, che il predetto calcolo è effettuato non considerando il cuneo fiscale che invece Fazio tiene presente, mentre non bisogna comunque trascurare il fatto che una crescita delle retribuzioni in misura superiore a quella della produttività è pur sempre pagata dalle imprese in termini di

perdita della loro competitività, specie dopo l'avvento dei vincoli dell'euro, in quanto la caduta dei margini di profitto non può essere sempre compensata da nuovi investimenti interni di razionalizzazione produttiva.

D'altra parte, il DPEF al nostro esame persiste nel trascurare la natura strutturale del nostro differenziale inflazionistico rispetto agli altri paesi della U.E., sostenendo che — a parte la fiammata attuale del prezzo del petrolio e delle altre materie prime, ritenuta temporanea non si sa bene sulla base di quali informazioni — tale differenziale andrebbe riducendosi nel tempo, sia per l'accelerazione relativa della crescita del nostro PIL rispetto a quella degli altri *partners* europei, sia perché la crescita dei prezzi all'importazione starebbe oggi colpendo pesantemente tutti i paesi aderenti alla moneta unica. Si riconosce, è vero, che l'Italia deve ancora fare strada nella liberalizzazione del suo mercato interno dei servizi, ma in questo campo non si va oltre le enunciazioni di principio, quando invece i recenti provvedimenti in materia di liberalizzazione del mercato del gas, i ritardi in quello dell'energia elettrica e dell'acqua, nonché il mantenimento di un sostanziale monopolio delle compagnie portuali nei nostri scali marittimi, oltre alla lentezza della liberalizzazione postale e ferroviaria, dimostrano proprio il contrario.

5. Tante incertezze non giustificate e inattendibili.

Il DPEF al nostro esame, inoltre, motiva l'impossibilità attuale di determinare quantitativamente la manovra finanziaria, che poi dovrebbe essere prevalentemente rappresentata dal « dividendo fiscale della ripresa economica », con le incertezze « tuttora esistenti su entità e struttura della ricomposizione della spesa, sull'assetto istituzionale in materia sanitaria, sulla possibile revisione delle stime sulle entrate per l'anno 2001 e successivi, sui proventi delle cessioni UMTS ». Tutto ciò, che sarebbe tuttavia incerto sul « *quantum* » e non sul-

l'« *an* », imporrebbe al governo di presentare un aggiornamento dei quadri finanziari programmatici entro la fine di settembre.

Sulla natura di queste incertezze, tuttavia, il DPEF non è chiaro. Se, infatti, il risanamento della finanza pubblica fosse stato veramente raggiunto, come il governo sostiene, il quadro previsionale della spesa pubblica sarebbe già definito, quanto meno nelle sue linee di tendenza di breve-medio periodo.

Invece, se si ammette che la prossima legge finanziaria possa disporre autorizzazioni di spesa aggiuntive rispetto alla legislazione vigente, è chiaro che il risanamento nella sostanza è solo apparente, fragile e reversibile. Del resto, basta confrontare i dati della Tabella III.2 (pagina 18) per rendersi conto delle incognite che ancora gravano sull'andamento della spesa pubblica corrente, la quale in tutti questi anni (dal 1996 al 1999) ha continuato a crescere in termini reali più del PIL. D'altra parte, secondo la tabella di pagina 18, le spese correnti al netto degli interessi sono date in crescita media reale fra il 2001 e il 2004 al 2,9% (che però è il dato di crescita del solo 2001), mentre il PIL reale aumenterebbe mediamente del 3,1% (ma nel solo 2001 tale aumento si ridurrebbe al 2,9%, cioè a quanto crescerebbe la stessa spesa corrente nel medesimo anno). Inoltre, gli interessi sul debito pubblico sono dati in aumento medio reale nel quadriennio 2001-2004 per un modesto 0,7%, mentre fra il 2000 e il 2001 essi dovrebbero crescere dell'1,11% (Tav. III.1, pagina 17), essendo calati ancora dello 0,9% fra il 1999 e il 2000, cosicché fra il 1999 e il 2001 la loro crescita complessiva sarebbe già di un tondo 2%: una previsione probabilmente molto prudentiale, dati gli ultimi rincari delle materie prime, l'ulteriore svalutazione dell'euro sul dollaro (che alimentano l'inflazione) e le intenzioni rigide non sopite della B.C.E. e anche della Federal Reserve USA, come è emerso anche dall'ultima audizione del Governatore di Bankitalia.

Infine, il superamento dell'inflazione programmata da parte di quella reale nel

2000 (nel giugno 2000 l'inflazione rispetto al giugno 1999 è cresciuta a +2,7%) come pure nelle previsioni del 2001 (prevista all'1,7%), a detta dello stesso governo, richiederà la copertura dei maggiori costi dei contratti di lavoro dei dipendenti pubblici. Laddove invece non riteniamo che, come sostiene il DPEF, « maggiori spese potrebbero derivare dalla necessità di sostenere il processo di sviluppo », perché l'illusione neokeynesiana che la spesa statale possa sostenere la domanda globale, in un contesto di globalizzazione e di bilancio tendente al pareggio, per obblighi europei e anche a seguito del mantenimento di una forte pressione fiscale, sembra ormai definitivamente tramontata presso gli economisti più aggiornati, che evidentemente non sono fra gli estensori del DPEF al nostro esame. Forse l'unica eccezione potrebbe essere quella di una crescita della spesa in conto capitale per finanziare nuove infrastrutture, specie nel Mezzogiorno. In ogni caso, lo spazio finanziario per le eventuali maggiori spese per sostenere il processo di sviluppo non potrebbe non essere reperito se non riducendo altre voci di spesa della parte corrente, come la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, secondo quanto è stato già annunciato dallo stesso DPEF per lo sviluppo degli acquisti di beni e servizi dello Stato « *on line* », sull'efficacia finanziaria dei quali qualche dubbio è peraltro legittimo.

D'altra parte, che la spesa pubblica corrente al netto degli interessi cresca tuttora a ritmi pari o superiori a quelli del PIL, non essendo ancora imbrigliata da serie riforme strutturali, emerge (sempre a Tavola III.2) dall'andamento medio della spesa per pensioni e sanità, rispettivamente prevista crescere in termini reali nel quadriennio 2001-2004 del 4% e del 3,5%, a fronte di un PIL reale in crescita media del 3,1% (e per il solo 2001 in crescita del 2,9%), cioè con un tasso inferiore a quello della spesa per pensioni e sanità. Il DPEF (pagina 19), pur trascurando il già preoccupante saggio di espansione della spesa pensionistica con la scusa che la sua verifica è attesa solo nel 2001 (che sarà, peraltro, un delicato anno di elezioni po-

litiche), scarica l'ulteriore « difficoltà di definire l'entità complessiva delle maggiori spese » soprattutto sulle incertezze circa l'andamento della spesa sanitaria nel 2000, la qual cosa rende aleatorie anche le previsioni per il 2001 e per gli anni successivi. Questa incertezza, però, è attribuita tartufescamente dal DPEF alla « mancata definizione di una precisa struttura di responsabilità finanziarie tra centro e periferia », perché ciò « non consente di collocare su un soggetto istituzionale definito (regioni, governo centrale, aziende sanitarie locali) la responsabilità operativa per il rispetto delle indicazioni fissate dal comma 18 dell'articolo 30 della legge n. 488 del 1999 ». Secondo il DPEF, dunque, gli spazi per nuove e maggiori spese sarebbero legati « in misura determinante al raggiungimento di un'intesa vincolante tra Stato e Regioni sul livello e la dinamica della spesa sanitaria », cosicché ad oggi il DPEF non esclude che, « in mancanza di tale intesa, le stime per il 2000 e le previsioni per il 2001 e anni successivi debbano essere riviste verso l'alto ».

6. *Il nodo della spesa sanitaria.*

Abbiamo parlato di incertezza « tartufesca » con riferimento a quella del DPEF sull'andamento della spesa sanitaria, perché il problema non è quello di definire una precisa struttura di responsabilità fra Stato e Regioni in questo settore, bensì il fatto che — di fronte ad una crescita della spesa per la sanità pubblica che da anni supera (spesso di gran lunga) quella del PIL, a causa del continuo invecchiamento della popolazione, a seguito del quale aumenta il tasso di morbilità — il governo non pensa affatto ad affrontare il problema delle riforme strutturali, ma cerca solo di scaricare sulle Regioni tutto il peso di questo importante settore della spesa pubblica senza dare ad esse risorse finanziarie adeguate e sicure, ma anzi mantenendo in propria mano il controllo centralizzato di parti consistenti di costo del servizio (trattamenti retributivi del personale, parametri di livello delle prestazioni).

Il problema, come è noto, è stato apparentemente affrontato dal decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 in attuazione della delega sul cosiddetto federalismo fiscale, contenuta nell'articolo 10 della legge n. 133 del 1999.

Un decreto col quale (in fretta e furia, prima delle elezioni regionali dell'aprile scorso) si sono assegnate o aumentate alle Regioni alcune compartecipazioni o addizionali a tributi erariali (il 25,7% del gettito IVA, l'aumento per lo 0,04% dell'addizionale IRPEF assegnata alle Regioni, l'elevazione di 8 lire al litro della quota di accisa sulla benzina attribuita agli enti regionali, in definitiva l'intero gettito dell'IRAP) per complessivi 39.698 miliardi, in cambio dell'azzeramento di un pari importo di trasferimenti erariali finora erogati alle Regioni medesime (peraltro, nel 2001 tali trasferimenti, sostituiti con altrettante entrate proprie, andrebbero a coprire i costi del F.S.N., già quantificati in partenza per il prossimo anno in 38.785 miliardi).

La Corte dei conti, nella sua Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 1998 e per le stime del 1999 (pagine 100-144), ha dato ampio risalto alle incongruenze del decreto legislativo n. 56 del 2000, rilevando come la previsione recata dalle relazione tecnica a quel decreto abbia determinato la cifra complessiva dei trasferimenti da sopprimere dando una prevalenza assoluta, come si è già detto, alla valutazione del F.S.N., che rappresenterebbe così ben il 97,7% del totale di coperture tributarie trasferite in cambio della rinuncia ai corrispondenti trasferimenti statali. E ciò, con la conseguenza che tutto il nuovo sistema di federalismo fiscale previsto dal decreto n. 56 del 2000 (salve le rideterminazioni relative al conferimento delle funzioni ai sensi della legge Bassanini, n. 59 del 1997) si risolverebbe in prima battuta solo in un nuovo sistema di finanziamento della sanità, o meglio dell'assistenza sanitaria pubblica. Questo comporterebbe di fatto la reintroduzione di un vincolo di destinazione sostanziale delle entrate regionali al posto di uno formale, in più obbligando tutte le Regioni a garantire, senza alcuna flessibilità,

livelli essenziali anziché livelli minimi di prestazioni sanitarie stabiliti in sede centrale, insieme al trattamento economico del personale sanitario legato alla contrattazione nazionale (con tutti i maggiori costi che la riforma Bindi ha determinato e che comunque si scaricheranno sulla finanza pubblica in dimensioni imponenti).

Né si può ignorare che delle varie devoluzioni di quote o addizionali di tributi erariali, stabilite dal decreto n. 56 del 2000, il grosso (che è la base del fondo perequativo regionale di cui all'articolo 7 del decreto) è rappresentato dal 25,7% del gettito IVA, cioè di un'imposta — come pure parzialmente avviene già anche per l'IRAP, la cui base imponibile si fonda largamente (anche se con molte distorsioni e iniquità) sul valore aggiunto delle attività produttive ad essa assoggettate — che è fortemente sensibile all'andamento della congiuntura economica, il gettito crescendo nelle fasi di espansione del ciclo (come è quella attuale), ma calando nelle fasi di recessione. Con la spesa pubblica sanitaria che è destinata sempre a crescere — almeno se resta immutata la struttura legislativa dei suoi meccanismi di erogazione (si pensi al fallimento del sanitometro) — in misura più che proporzionale rispetto alla crescita del PIL, affidare il meccanismo di perequazione fra le Regioni essenzialmente all'IVA significa condannare le Regioni stesse ad avere automatici (e anche differenziali, data la funzione perequativa del fondo alimentato dall'IVA) problemi di finanziamento di questo servizio tutte le volte che l'andamento congiunturale rallentasse e quindi riducesse i gettiti di tale tributo. Questo potrebbe portare le Regioni medesime: 1) ad indebitarsi, per coprire fra l'altro spese correnti e non d'investimento; 2) oppure a dover aumentare le aliquote dei tributi propri (IRAP, addizionale IRPEF o compartecipazione all'accisa sulla benzina); 3) o infine a chiedere al governo centrale il ripristino, in tutto o in parte, dei vecchi trasferimenti erariali, già soppressi. Con l'ulteriore aggravante, nel caso le Regioni scegliessero l'alternativa 2, che l'aumento di aliquote dell'IRAP, cioè di un'imposta non deduci-

bile dalla tassazione statale sul reddito (IRPEF/IRPEG), porterebbe ad aumentare di fatto l'imponibile del tributo erariale, con la conseguenza di accrescere esponenzialmente la pressione tributaria a carico dei contribuenti anche come utenti di una sanità pubblica che, ai livelli previsti e in teoria, dovrebbe figurare sostanzialmente gratuita.

7. Il dividendo fiscale non deriverà dalla lotta all'evasione.

Il problema ora richiamato, del resto, è tutt'altro che marginale. Si è detto che l'insufficiente trasferimento di risorse finanziarie alle Regioni (in rapporto all'andamento della spesa sanitaria e ai vincoli che essa comporta), sotto forma di compartecipazione al gettito di tributi erariali e a fronte di una corrispondente riduzione dei trasferimenti dal bilancio statale, costringerebbe le Regioni stesse — dati gli evidenti limiti dei loro spazi di indebitamento per finanziare spese correnti — ad aumentare le aliquote di tributi propri, per esempio, quelle dell'IRAP indeducibile e che colpisce, come è noto, il costo del lavoro e gli interessi passivi delle imprese. Tale scelta, quella dell'aumento dell'IRAP, finirebbe così per aumentare, in definitiva, l'imponibile e il gettito della stessa tassazione erariale (nel caso citato, a carico delle attività produttive), garantendo allo Stato centrale nel tempo un dividendo fiscale quasi automatico, a fronte di una impopolarità sicura a carico dei vertici regionali. Un effetto diabolico, se si pensa che esso deriverebbe da un apparente principio federalistico (il trasferimento della spesa sanitaria interamente in capo alle Regioni), sia pur applicato con criteri di sostanziale esaltazione centralistica da parte del governo di Roma, oltre che con risultati fortemente negativi per i contribuenti, portati ad imputare proprio al federalismo fiscale il loro maggiore onere tributario.

I precedenti rilievi, che contestano le motivazioni del DPEF circa le ragioni dell'incertezza gravante sui dati delle spese sanitarie, ci conducono ad esaminare

un'altra motivazione che ha portato il governo a rinviare ad una settembrina « nota di aggiornamento » la determinazione del tanto reclamizzato dividendo fiscale da erogare a favore dei contribuenti come conseguenza di una futura legge finanziaria a costo zero, a sua volta frutto di un preteso già raggiunto risanamento della finanza pubblica.

In realtà, questo dividendo fiscale dovrebbe derivare automaticamente dai decreti attuativi della delega contenuta nell'articolo 1 della legge n. 133 del 1999, con cui il governo si è impegnato a restituire ai contribuenti tutto il maggior gettito che sarebbe eventualmente scaturito dalla lotta all'evasione. Poiché, però, tali decreti attuativi non sono stati emanati e, pur tuttavia, il dividendo fiscale è formalmente stato promesso dai Ministri delle finanze e del tesoro per il prossimo autunno (anche qui essendo per ora incerto solo il « *quantum* » e non l'« *an* »), c'è da domandarsi con legittima curiosità quali frutti significativi abbia dato la lotta all'evasione e da quali risorse, in alternativa, potrebbe emergere l'atteso dividendo fiscale, in assenza di palesi risultati derivanti dal contrasto all'evasione (il quale, se fosse stato positivo, avrebbe peraltro giustificato evidentemente l'emanazione dei citati decreti attuativi di cui all'articolo 1 della legge n. 133 del 1999). E ciò, anche alla luce delle recenti notizie sull'enorme espansione in Italia dell'economia sommersa e, soprattutto, alla luce degli assai modesti risultati ottenuti dal Ministero delle finanze quanto ad entrate da accertamenti conseguenti all'attività di controllo, cioè proprio derivanti dal contrasto alla evasione (come, del resto emerge dalle pagine 62-66 della Relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999).

La Corte dei conti, infatti, rileva come l'evasione rappresenti ancora oggi un dato strutturale del nostro sistema tributario e come l'aumento di gettito finora registrato sembri avere, inoltre, ben poco a che fare con i risultati diretti dell'attività di controllo, preposta appunto alla lotta contro l'evasione: attività il cui rendimento è in diminuzione sia per le imposte dirette che

per l'IVA. La magistratura contabile, anzitutto, si sofferma sull'incremento significativo del gettito complessivo registrato nel 1999 rispetto al 1998 in termini di accertamenti (+9,6%), pari a 56.706 miliardi, sottolineando però che questo risultato è stato conseguito di fatto attraverso un aumento della pressione tributaria, con la conseguenza di rappresentare « un indesiderato maggior drenaggio di risorse all'economia da parte dello Stato, tradottosi in una limitazione delle potenzialità di sviluppo nella misura in cui sono andate a finanziare una maggiore spesa pubblica corrente ». In questo ambito peraltro — aggiunge la Corte — l'aumento delle entrate è dovuto « in parte preponderante » all'ordinaria attività di gestione, a sua volta risoltasi in una maggiore adesione spontanea e, per il resto, in un « ampliamento delle basi imponibili », mentre le entrate derivanti da accertamenti e controllo sono in calo. Queste ultime, infatti, secondo la Corte, sono ammontate nel 1999 a 31.746 miliardi, un importo risultato « largamente inferiore » (-19,8%) alle previsioni definitive, ma che si colloca anche (sia pure di poco: -2,2%) al di sotto del corrispondente dato consuntivato nel 1998 (32.448 miliardi).

Gli introiti che derivano dagli accertamenti d'ufficio e dai controlli vedono di conseguenza scendere la loro incidenza sulle entrate tributarie complessive — nonostante i continui annunci di scoperta di evasori totali o parziali da parte della Guardia di Finanza e del SECIT — dal 5,5% del 1998 al 4,9% del 1999. Ma la situazione peggiora ulteriormente, se si guarda alle riscossioni complessivamente realizzate a valere su questi stessi accertamenti. In questo caso — precisa ancora la Corte — le riscossioni effettive sono diminuite di ben il 29,4%, da 5.620 a 3.967 miliardi, in modo tale che l'indice di riscossione del totale degli accertamenti di competenza derivanti dall'attività di accertamento e controllo è sceso dal 17,32% del 1998 al 12,50% del 1999 (nel 1996 era pari al 23,1% e nel 1997 al 14,9%). La Corte sottolinea inoltre — a conferma della sostanziale crisi che grava sulla riforma delle riscossioni voluta dal

Ministro Visco — che il calo delle riscossioni in rapporto ai ruoli propriamente detti appare consistente per tutte le maggiori imposte e « non viene se non in parte compensato dalle entrate derivanti dall'applicazione dei nuovi istituti alternativi all'accertamento ». Sul rendimento di questi ultimi è, tuttavia, « impossibile formulare valutazioni ».

Più in generale, la Corte dei conti conclude su questo tema sottolineando come manchino « a tutt'oggi gli elementi per poter valutare come il carico del maggior gettito si sia distribuito (tra imprese e famiglie; tra imprese accertate in base alla contabilità analitica e imprese accertate attraverso i parametri degli studi di settore; tra lavoro dipendente, lavoro autonomo e le altre categorie di redditi; eccetera) »: non si dispone pertanto, secondo la Corte, di elementi di conoscenza essenziali per « poter valutare non solo l'equità del sistema, ma la sua capacità di tenuta e la coerenza complessiva degli obiettivi di politica economico-sociale ».

8. Il dividendo fiscale deriva dal sistema della imposta sulla imposta.

Se, dunque, l'attività di accertamento e controllo sta dando risultati così deludenti, è del tutto spiegabile perché il governo non abbia potuto o voluto dare attuazione a quanto disposto dal citato articolo 1 della legge n. 133 del 1999 e perché, quindi, il dividendo fiscale preannunciato dal DPEF non potrà derivare certamente dai proventi della lotta all'evasione, che sta in concreto fruttando assai poco. Del resto, se non fosse così, non si potrebbe spiegare come l'evasione fiscale sia ancora, insieme all'economia sommersa, un dato di struttura del nostro sistema-paese, aggravando pertanto la pressione tributaria e contributiva su chi non evade. Ma, essendo ciò vero e comprovato, il preannunciato dividendo fiscale non dovrebbe derivare nemmeno in misura consistente dai ricavi della tanto decantata maggiore adesione « spontanea » dei contribuenti, che non può aver dato grandi risultati se l'evasione e il sommerso

sono ancora così imponenti (è voce generale che i contratti di emersione sono stati finora un fallimento).

Ecco, dunque, perché il dividendo fiscale atteso per settembre (almeno come annuncio) non potrà non derivare, nella sostanza, dal cosiddetto «allargamento della base imponibile»: un eufemismo erudito per indicare l'introduzione su vasta scala, da parte della riforma Visco, del sistema di tassazione sulla tassazione, ovvero del meccanismo di imposizione «a cascata» sulla stessa base imponibile: un sistema che, già inaugurato all'inizio degli anni '90 con l'ICI comunale non deducibile dall'imposta statale sul reddito, è proseguito (allargandosi) con l'abolizione di diversi tributi deducibili (ILOR, contributi sanitari, ICIAP, ecc.) e la loro sostituzione, da parte del Ministro Visco, con l'IRAP, anche essa non deducibile dall'imposta statale sul reddito. Senza contare, poi, il già da tempo esistente cumulo di accisa (su cui prelevano una quota anche le Regioni) e di IVA sul prezzo al consumo di carburanti e combustibili, con conseguente forte crescita del gettito IVA in corrispondenza dell'aumento del prezzo internazionale del petrolio e nonostante il modesto sconto sull'accisa tuttora vigente.

È evidente, allora, che — se il dividendo fiscale di settembre verrà deciso — esso di fatto non farà che restituire ai contribuenti, con criteri selettivi e solo in parte (magari anche «*pro tempore*», se non clientelaramente), con la mano destra quello che il Fisco continua e continuerà a prelevare con la mano sinistra, senza ovviamente che ciò comporti una vera riduzione netta della pressione fiscale. Quest'ultima, infatti, nel 1999 è ancora cresciuta dello 0,6%, rispetto alle iniziali previsioni di una sua riduzione dello 0,3%, mentre essa nel 2000 crescerà ancora a seguito della maggiore elasticità del prelievo fiscale a struttura immutata rispetto al PIL, almeno fino a quando non verranno

modificate le normative sulla struttura della tassazione: aliquote e deducibilità. E ciò mentre a pagina 16 del DPEF al nostro esame si cita ottimisticamente una elasticità media delle entrate tributarie erariali pari a circa lo 0,95, facendo riferimento al modello previsionale del Ministero delle Finanze: un dato invero assai prudenziale alla luce del gettito delle imposte rispetto al PIL che si è consuntivato in questi ultimi anni, come emerge dalle seguenti Tabelle 1 e 2, riferite al periodo 1996-1999 e 1999-2000. Si consideri, sulla base dei dati riportati nelle citate tabelle, che la somma delle percentuali di incremento delle entrate tributarie nette degli anni fra il 1996 e il 1999 totalizza un valore del 25,6%, mentre l'analoga percentuale riferita alla crescita del PIL nominale registra un valore pari al 17,8%: a dimostrazione dell'enorme aumento delle entrate fiscali in rapporto al PIL (7,8 punti percentuali in più), fenomeno che si estende anche ai primi sei mesi del 2000.

Né si può dimenticare la falciidia che la riforma Visco ha fatto negli stessi anni delle detrazioni di spese dal reddito delle persone fisiche e dei costi da quello delle imprese: falciidia che è in palese contrasto con la logica degli studi di settore, da cui dovrebbe derivare la stessa abolizione della ricevuta fiscale (vedi Tabelle n. 1 e 2 alle pagine 13 e 14).

Se tutto ciò è vero, come purtroppo è vero, non si vede perché la decisione sul dividendo fiscale venga rinviata all'autunno, essendo già noti di massima tutti i dati sul potenziale gettito. In realtà, le vere incognite — come si è visto — stanno nel ritmo di crescita della spesa pubblica corrente, non ancora sotto controllo per il rinvio delle sue riforme strutturali, nonché nel flusso delle riscossioni derivanti dall'attività di controllo, in fase calante per il sostanziale fallimento della lotta all'evasione e della riforma del sistema di riscossione.

9. Le licenze UMTS e la riduzione del debito pubblico.

Un ultima incertezza (peraltro per ora superata dalla mozione della Casa delle libertà approvata il 19 luglio scorso dalla Camera) è elencata dal DPEF per giustificare il rinvio di ogni decisione operativa alla « nota d'aggiornamento » di settembre: è quella che deriva dalle incognite sugli incassi effettivi che deriveranno dalla vendita delle licenze UMTS e dalle privatizzazioni (65 mila miliardi in totale fra dividendo per la liquidazione dell'IRI, vendita di ulteriori quote azionarie di ENEL e di ENI, nonché incassi da licenze UMTS). In questo caso, l'incertezza del DPEF deriva essenzialmente dalla non celata (e per ora bloccata dalla mozione dell'opposizione) propensione del governo a destinare almeno il 10% (2000-2500 miliardi) dei ricavi complessivi attesi dalla vendita delle licenze UMTS (tra i 20 e i 25 mila miliardi) a finanziamento degli interventi (non meglio specificati) da inserire nel programma straordinario per la « società dell'informazione », nonostante sia ben noto da tempo che, per legge, tutte le entrate statali straordinarie, specie se derivanti da vendite patrimoniali, debbano andare al fondo per l'ammortamento del debito pubblico e, quindi, alla riduzione della consistenza di quest'ultimo.

Questa destinazione è tanto più necessaria in quanto finora il rapporto del nostro debito pubblico rispetto al PIL (parametro valido ai fini del Trattato di Maastricht) si è andato riducendo più a causa della crescita del PIL che non a causa della riduzione di consistenza del debito medesimo in valori assoluti (ancora oggi esso si attesta, infatti, intorno ai 2.450.000 miliardi); e ciò soprattutto per la mancata riduzione della spesa pubblica corrente, che tuttora è prevista crescere in media nel quadriennio 2001-2004 intorno al 3%, in sostanza (e nella migliore delle ipotesi) con un tasso pari a quello di crescita del PIL (mentre nel periodo 1996-99 è cresciuta ancora a ritmi superiori). Fra l'altro, il Servizio studi della Camera ha rilevato una discordanza nel rapporto debito/PIL per il

1999 fra il dato del DPEF (114,9%) e quello della Relazione della Banca d'Italia (115,1%): « *quid juris* » ?

L'esigenza di destinare, poi, l'intero importo della vendita delle licenze UMTS, oltre a quello delle privatizzazioni, alla riduzione in valori assoluti dello *stock* del debito pubblico, è suffragata non solo da quanto detto prima, ma anche dall'attesa per un'ulteriore crescita dei tassi d'interesse a livello internazionale, come conferma anche la Banca D'Italia: una crescita che renderebbe più oneroso il peso (già cresciuto quest'anno rispetto al 1999) del servizio interessi e, quindi, della spesa corrente al lordo di essi, con riflessi negativi sul saldo di parte corrente del settore statale e, di conseguenza, sul saldo primario della P.A., che deve aumentare significativamente nel corso del prossimo quadriennio per un preciso impegno con l'U.E.

Inoltre, ogni maggior introito derivante dalla vendita delle licenze UMTS, sia o meno destinato in parte a scopi diversi da quelli della riduzione del debito, non potrebbe non avere riflessi negativi sui costi di sviluppo della stessa « società dell'informazione », che sulla diffusione delle telecomunicazioni ampiamente si basa. Infatti, qualora il Tesoro incassasse veramente tutti i 25 mila miliardi attesi, gli acquirenti delle licenze UMTS non potrebbero non computare questo onere posto a loro carico nella programmazione degli ingenti investimenti previsti per la gestione e lo sviluppo della nuova tecnologia cellulare, con conseguenti e inevitabili riflessi sulle tariffe a carico degli utenti.

Infine, gli elevati oneri, attesi a carico dei potenziali acquirenti delle licenze UMTS, potrebbero spingere questi ultimi a consorziarsi fra loro in modo da figurare nella gara in numero pari o addirittura inferiore a quello delle licenze offerte, con conseguente forte abbattimento degli incassi attesi da parte del Tesoro. È questa una prospettiva oggi molto concreta dopo il « *boom* » della gara inglese: questo spiega perché forse anche il governo si sia convinto che un qualunque storno dei proventi UMTS dalla riduzione del debito pubblico sarebbe una inutile velleità.

10. Aree depresse.

Che la sinistra di governo abbia un vuoto pneumatico di idee e di progetti in ordine agli interventi per le politiche di riequilibrio territoriale è dimostrato dalla dichiarazione contenuta nel DPEF, che testualmente riporta: « la politica di rilancio del Mezzogiorno prosegue lungo le linee impostate nei precedenti documenti programmatici e segnatamente nel programma di sviluppo del Mezzogiorno ». Della serie che anche nel futuro si registreranno i ripetuti avvimenti fallimenti del passato ! Infatti, i tre famosi indirizzi della strategia di sviluppo e cioè il miglioramento del contesto socioeconomico, la promozione diretta dello sviluppo locale e lo sviluppo della concorrenzialità, non solo non si sono visti, ma il Mezzogiorno ha registrato un sostanziale e complessivo arretramento e, soprattutto, l'ulteriore aumento del divario con il Centro-Nord. Un divario alimentato tra l'altro dalla progressiva riduzione degli investimenti, determinata dalla necessità di andare a recuperare in questo versante la incapacità di effettuare tagli alla spesa corrente e consentire comunque di realizzare gli obiettivi del patto di convergenza per l'UME. In altre parole, il tanto strombazzato successo dell'entrata dell'Italia nell'UME è stato in gran misura costruito sulla pelle dello sviluppo del Paese e, in particolare, è stato fatto pagare alle aree depresse.

Infatti, sulla base dei dati pubblicati dalla Banca d'Italia in occasione della finanziaria per il 2000, le spese per gli investimenti registrano una riduzione dal 2,5 per cento del PIL del 1995 all'1,3 per cento del PIL per il 2000: 1,2 punti di PIL in meno che sono gravati per intero sulle aree economicamente più marginali del Paese. Inoltre, la demagogica impostazione del Governo nei confronti del Mezzogiorno si evidenzia nella parte del DPEF in cui si fa riferimento al complesso delle risorse da stanziare, senza peraltro quantificarle, che dovrebbero assicurare tassi di crescita inverosimili, alti più del doppio rispetto a quelli medi del resto del Paese, senza spiegare come sarà possibile realizzarli. Non a

caso il Governatore della Banca d'Italia ha fortemente messo in dubbio la veridicità di tale ipotesi di sviluppo.

Non contenti delle figure barbine fatte dall'Italia in occasione dei precedenti utilizzi dei fondi strutturali dell'UE e malgrado i solenni impegni di fare presto e bene per « Agenda 2000 », il Governo è riuscito a incartarsi sulla delicata questione della mappatura delle aree del Centro-Nord, allungando oltre ogni logica i tempi e i relativi programmi e facendo arrivare l'Italia buon ultima tra i paesi interessati alle politiche di riequilibrio e ponendo fortemente a rischio ancora una volta il corretto utilizzo di queste fondamentali e strategiche risorse. Infatti, l'Italia avrà un periodo più corto per la programmazione, dovuto al ritardo accumulato e, se si tiene conto che entro il luglio del 2001 le regioni dovranno rendicontare il primo anno di spesa per ottenere l'anticipo del 50 per cento delle risorse, si ha ben chiaro il pasticcio in cui è oggi il nostro Paese e l'avvio col piede sbagliato dovuto ad un governo distratto, improvvisatore e pasticcione, che pretende di essere latitante al momento in cui si stabiliscono le regole a livello UE, salvo poi impugnare le stesse o disattenderle, quando si rende conto della loro devastante portata. Fatto è che il ritardo nella mappatura delle aree del Nord è stato dovuto alla diversità di opinioni, in ordine alle regole procedurali da adottare, tra governo italiano e commissione UE, determinando ulteriori ritardi anche al regime di aiuti previsto per la legge 488, strettamente connesso alla accennata mappatura. La situazione attuale penalizza quindi il nostro Paese, per quando riguarda i tanto enfaticizzati fondi UE, così come per la mancanza di una pronuncia ufficiale sulla cosiddetta mappatura degli aiuti per le regioni settentrionali, con la conseguenza che le imprese del Centro Nord dovranno attendere un altro bando a parte della legge n. 488 per poter presentare la domanda d'accesso agli incentivi (forse a fine anno?); mentre le imprese del Centro-Sud e delle aree depresse da due anni aspettano il bando della citata legge n. 488. Ma sono soprattutto i

14 mila miliardi per il 2000 previsti da « Agenda 2000 », di cui non si è ancora neanche iniziata la programmazione e il cui il rendiconto dovrà essere effettuato entro un anno, che destano la massima preoccupazione.

La sinistra di governo ha ispirato la sua esperienza gestionale, fondando molte aspettative e soprattutto alimentandole, sui nuovi strumenti della cosiddetta « programmazione concertata », ritenuta in molte fasi del dibattito politico risolutrice dei problemi connessi al riequilibrio territoriale. In altre parole, si è cercato di promuovere un sistema coordinato di sviluppo per il territorio che coinvolgesse, attraverso meccanismi negoziali, il maggior numero di soggetti interessati (amministrazioni locali, imprese, sindacati), creando notevoli aspettative per l'economia locale e l'occupazione. È stata, inoltre, costituita una società di emanazione pubblica operante con criteri privatistici, quale « Sviluppo Italia », con il compito prioritario di attrarre investimenti e potenziare lo sviluppo locale. Di questo programma ambizioso di intervento è possibile oggi trarre un bilancio. Si può affermare che i risultati conseguiti sono assolutamente inconsistenti, perché le azioni intraprese si sono rivelate del tutto inadeguate, se non controproducenti, ai fini del raggiungimento degli obiettivi. I nuovi strumenti hanno avuto una regia deficitaria (Ministero del tesoro), un'applicazione quanto meno parziale e delle ricadute minime. Inoltre, hanno generato aspettative per centinaia di amministrazioni locali ed imprenditori e determinato una generale situazione di delusione e di sconforto. La stessa legge n. 488 del 1992, principale legge agevolativa di riferimento per le imprese, estesa oltre che all'industria anche ai settori del commercio, del turismo e dell'edilizia, ha subito dei ritardi preoccupanti nell'emissione dei bandi. Questi ritardi, in parte, sono dovuti alla mancata definizione della mappa delle aree depresse del Centro-Nord, cui abbiamo accennato, ma essenzialmente sono ritardi patologici. Non è un caso che l'ultimo bando nazionale della legge n. 488 risalga al giugno del 1998, e

cioè a oltre due anni fa. Ciò è dovuto alla endemica limitatezza dei fondi stanziati per le azioni di sostegno alle attività produttive attraverso la legge n. 488, il cui palese tentativo di occultamento ha fatto ricorrere il governo a vere e proprie azioni di prestidigitazione contabile con cui, attraverso un sofisticato intreccio di previsioni nella legge finanziaria, a delibere CIPE anticipate e a slittamento di termini, per dare copertura alle domande del bando del 1998, si è ricorso ai fondi per il 1999, lasciando questo esercizio totalmente privo di risorse e gli aspiranti senza il relativo bando, per come ampiamente è stato previsto e denunciato nella relazione di minoranza dell'onorevole Nicola Bono alla legge finanziaria per l'esercizio 1999. Questa situazione rappresenta il grande limite di tutte le azioni concepite dalla sinistra di governo in ordine alla ricaduta delle sue politiche economiche: e cioè la sproporzione tra quanto enunciato e, conseguentemente, gli obiettivi prefissi e quanto in effetti concretamente realizzato. La legge n. 488 è stata svuotata perché a fronte di una sempre minore disponibilità di risorse, comunque assolutamente insufficienti a fronteggiare le crescenti istanze che provengono dalla platea dei potenziali utilizzatori, peraltro stimolati dall'efficacia dello strumento, si è assistito ad un processo di progressiva espansione del suo utilizzo in settori diversi da quello del sostegno industriale, alimentando aspettative crescenti, il cui unico scopo è stato di attivare un meccanismo di effetto-annuncio, utile per la propaganda politica, ma devastante quale strategia per un corretto disegno di sviluppo economico. Al fallimento della legge n. 488, hanno poi fatto cornice il deludente risultato degli strumenti della programmazione negoziata. I contratti d'area, ad oltre due anni dal loro avvio, registrano un tasso di attivazione della spesa del 19 per cento e sono stati di fatto sospesi dal Ministro Visco. I 61 patti territoriali sottoscritti, nelle tre diverse tipologie, hanno tassi di attivazione della spesa ancora più bassi rispetto a quello dei contratti d'area, mentre sui contratti di programma non sono chiare neanche le

procedure da adottare e lo strumento è sostanzialmente inattivo.

In definitiva, si può affermare con certezza che tra strumenti sospesi per scelta politica o non operativi per mancanza di idee su come procedere, lo scenario che si presenta, contrariamente alle ottimistiche previsioni governative, non versa solo nel più totale squallore per ciò che non è stato fatto, ma soprattutto per l'assenza assoluta di ipotesi concrete di positiva evoluzione futura, al punto che si può affermare che, al momento, non esistono puntuali strumenti di supporto alle iniziative imprenditoriali nelle aree depresse del nostro Paese e che questa situazione induce gli imprenditori ad operare al di fuori di queste aree o addirittura all'estero. Ancora meno esistono strumenti o iniziative valide dedicate all'attrazione di investimenti dall'estero, cosa infatti che non si riesce a fare, visto che anche la costituzione di « Sviluppo Italia » non ha contribuito minimamente a questo scopo. Anzi su « Sviluppo Italia » occorre osservare che stranamente il DPEF, così prolisso di spiegazioni su tanti aspetti, a volte anche minuti, della vicenda economica nazionale, non fa alcun accenno alla struttura che in assoluto si è guadagnata sul campo la palma di principale carrozzone clientelare allo stato operante, il cui unico pregio è l'incredibile capacità di ricercare ipotesi di intervento tanto fantasiose quanto inverosimili.

È tutto qui il fallimento delle politiche di riequilibrio della sinistra di governo, evidenziate dall'ulteriore aggravamento delle già precarie condizioni del Mezzogiorno, che registra l'aumento costante dei flussi di emigrazione, la stagnazione dell'occupazione, ancora più grave se raffrontata all'aumento occupazionale registrato nel resto del Paese, un livello più basso di crescita, l'insufficienza cronica della dotazione infrastrutturale, oltre ad un pauroso deficit di investimenti, rispetto a quelli effettuati nel Centro-Nord.

Per dare risposte definitive alle politiche di riequilibrio occorre, al contrario, adottare politiche che la sinistra non concepisce e che sono basate essenzialmente su scelte fondate sul principio di garantire

il massimo di competitività alle imprese, attraverso l'alleggerimento della pressione tributaria e contributiva, all'introduzione di massicce dosi di flessibilità nel mercato del lavoro, sulla creazione di idonei terreni di coltura per l'attrazione dei capitali, su un efficace livello di dotazioni infrastrutturali da realizzarsi principalmente con il massiccio ricorso al *project financing*, sull'alleggerimento della macchina amministrativa e, conseguentemente, su efficaci politiche di *marketing* territoriale, sulla creazione di un idoneo ed efficiente capitale umano e sulla garanzia di livelli adeguati di sicurezza.

11. Il DPEF e la competitività.

L'economia italiana perde competitività. I dati forniti dalle istituzioni economico-finanziarie italiane (come la Banca d'Italia) e internazionali (come l'OCSE) convergono nel definire un fenomeno che assume dimensioni preoccupanti. Negli ultimi dieci anni si è accumulato un ritardo di crescita del 7% rispetto ai paesi europei e del 13% rispetto agli altri paesi industrializzati. Tradotti in occupazione questi dati corrispondono a 1,4 milioni di posti di lavoro mancati. La nostra quota dell'*export* mondiale è scesa dal 4,7% (periodo '86 - '95) al 4,1% nel '99.

Anche la produttività del lavoro regredisce in termini relativi: quasi 13 punti con la Germania e circa 10 punti con la Francia nel periodo 1996 - 1999. Inoltre, l'indice di competitività, basato sui prezzi alla produzione, nel corso del 1999 è peggiorato nei confronti di tutti i nostri maggiori *partners* commerciali e dal 1996 la perdita è del 14%.

Altri dati significativi, che testimoniano la scarsa capacità competitiva del nostro Paese, riguardano i settori della scuola e della ricerca. Solo il 30% della popolazione italiana completa l'istruzione secondaria contro il 60% della tedesca, il 55% dell'inglese, il 52% della statunitense e il 44% della francese. Appena il 16% si laurea in discipline scientifiche contro il 31% della Francia e il 38% della Germania. Per quanto riguarda la ricerca, l'Italia investe

solo l'1,03% del PIL, contro il 2,32% della Germania, il 2,2% della Francia, il 2,77% degli Usa e il 2,9% del Giappone. Ciò impedisce all'Italia di essere competitiva con una offerta di lavoro e di professionalità ad elevato contenuto di formazione nei settori a tecnologia avanzata.

La competitività è una connotazione essenziale nella vita di una comunità. Ed è diventata, in un periodo come questo, caratterizzato da profonde trasformazioni tecnologiche, economiche, culturali e sociali, un elemento di confronto ineludibile fra nazioni e, all'interno di queste, tra territori e gruppi sociali. La competitività è una parola estranea al vocabolario italiano, perché richiama tutti i soggetti (economici, sociali, istituzionali e politici) a comportamenti coerenti e responsabili. E quindi i dati sulla perdita di competitività del nostro Paese non possono essere assunti solo come dato conoscitivo di partenza per la programmazione di politica economica di medio periodo, ma rappresentano anche un dato di arrivo in termini di valutazione per la politica passata (a maggior ragione oggi, nella discussione dell'ultimo DPEF di questa legislatura). La sinistra italiana ha sempre privilegiato l'aspetto distributivo rispetto a quello produttivo e, pertanto, è logico attendersi un diverso grado di preoccupazione rispetto alla perdita di competitività del nostro sistema economico. Questo DPEF riporta fedelmente questa impostazione politica tesa ad ignorare le difficoltà del nostro Paese nel reggere la sfida competitiva.

Del resto, con un documento di programmazione economico — finanziaria che il Governo Amato ha costruito sulle reticenze e sulle omissioni (come quella sul dato fiscale) e che presenta solo una generica valutazione delle previsioni economiche senza impegnarsi in una corretta formulazione di azioni e obiettivi, diventa difficile il confronto sulle politiche da perseguire.

Questo DPEF è costruito sull'idea che la ripresa dell'economia mondiale possa da sola innescare un processo di sviluppo.

In realtà le cose stanno diversamente.

Non è scontato che la ripresa internazionale si traduca in opportunità di crescita interna, perché questa potrebbe non essere robusta come previsto: la rivalutazione dell'euro potrebbe ridurre i guadagni di competitività da svalutazione o i prezzi delle materie prime potrebbero continuare a crescere con lo stesso ritmo attuale.

Quindi, molto probabilmente, nonostante la crescita internazionale, la nostra economia potrebbe continuare ad arretrare ed il *gap* competitivo si potrebbe fare sempre più evidente.

Per invertire questa tendenza serve un vero e proprio cambio nella direzione di marcia, una vera e propria rivoluzione culturale che deve interessare tutti gli aspetti della vita nazionale, nessuno escluso. Quindi non un approccio burocratico allo sviluppo e alla crescita economica, che è stata la vera connotazione dei governi di centro-sinistra, bensì una azione riformatrice che tenga conto delle trasformazioni intercorse nella società e nell'economia, che richiama necessarie e non più rinviabili riforme economiche, sociali ed istituzionali. E che riguardano in primo luogo il sistema politico.

La responsabilità del centro-sinistra e dei governi che fin qui ha espresso sono tanto evidenti quanto gravissime:

1. L'aggiustamento della moneta unica conseguito con una pesante manovra di inasprimento fiscale e il pregiudizio ideologico di usare il fisco come fattore competitivo;

2. L'incapacità di produrre una riforma qualitativa della spesa pubblica per destinare risorse agli investimenti, alla formazione e alla ricerca;

3. Il mantenimento di una legislazione sul lavoro e un modello di relazioni industriali e sindacali che perpetuano il nanismo delle imprese. Quanto più bassa è la dimensione delle imprese, tanto minore è l'attività innovativa e la crescita della produttività;

4. Un percorso di privatizzazioni che non ha portato ad un vero processo di apertura e liberalizzazione dei mercati,

con conseguenze negative sui costi di energia, gas, trasporti, servizi pubblici locali, ecc;

5. La mancata riforma della pubblica amministrazione nel segno di un vero e proprio snellimento burocratico, con l'introduzione di efficienza e qualità che oltretutto avrebbero permesso di liberare risorse e fare della pubblica amministrazione un fattore competitivo a fianco delle imprese;

6. La negazione, in politica, dei principi del bipolarismo e dell'alternanza che hanno allontanato il corpo elettorale dalla classe politica, la quale si è limitata al puro esercizio del potere ed è mancata proprio sul piano delle risposte politiche che la sfida competitiva internazionale richiede.

La sinistra ha contrastato il processo di modernizzazione del Paese credendo che esso potesse alterare i criteri di equità e di distribuzione delle risorse cui è ideologicamente legata.

Invece, è proprio la mancata crescita il fattore di iniquità più evidente, perché impedisce ancora ad una cospicua parte di italiani di beneficiare di dignitose condizioni di vita.

12. Federalismo fiscale.

Il DPEF del governo afferma pomposamente che «è in fase di avanzata attuazione il processo di devoluzione» di funzioni, personale e risorse a favore delle Regioni e degli enti locali.

Il tanto declamato federalismo, anche se curiosamente il governo ora si ricicla su un più *politically correct* «processo di devoluzione», si è concretizzato soltanto nell'approvazione del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, che attua la delega contenuta nell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133, avente per oggetto «Disposizioni in materia di federalismo fiscale» e nella approvazione della legge 59/97 (cosiddetta Legge Bassanini) e del decreto legislativo n. 112 del 1998, con i quali è stato previsto un progetto di de-

centramento amministrativo che in concreto non ha avuto una effettiva realizzazione.

Tutti i suddetti provvedimenti, in realtà, non hanno apportato modifiche all'attuale sistema che resta accentrato e quindi incapace di garantire una reale attuazione di qualsiasi forma di autonomia.

Già in sede d'approvazione della legge n. 133 del 1999 le forze politiche della Casa delle libertà avevano espresso la loro contrarietà, soprattutto, in ragione del fatto che, a parte il titolo in cui è riportata la parola federalismo, i principi ed i criteri direttivi della delega mantengono centralizzate le funzioni impositive, snaturando un possibile tentativo di riassetto in senso federale.

Non si può parlare di «federalismo fiscale» se le quote di tributi attribuite alle Regioni, magari anche al 100 per cento come nel caso dell'IRAP, sono in ogni modo stabilite dallo Stato centrale, lasciando solo ridotti margini di scelta relativamente alle addizionali, mentre nel contempo sulle competenze di spesa assegnate a Regioni ed enti locali restano ampi condizionamenti da parte del governo centrale.

I requisiti del vero federalismo fiscale sono altri, ed in particolare:

l'autonomia impositiva degli enti che devono poter decidere autonomamente quanto e cosa tassare, evitando che ci siano sovrapposizioni «a cascata» di diverse tassazioni sulla stessa base imponibile da parte dei differenti livelli di governo;

il mantenimento da parte del sistema delle autonomie delle risorse fiscali riscosse in una misura percentuale consistente e la previsione concordata di un adeguato trasferimento, per motivi di solidarietà, alle altre regioni;

la corrispondenza tra responsabilità delle entrate e responsabilità delle spese.

Non bisogna ignorare, poi, il fatto che con riferimento alla compartecipazione all'IRPEF dei comuni (stabilita nella misura minima dell'1%) è stata operata l'ennesima operazione dilatoria, decorrendo il meccanismo di compartecipazione dal 1° gennaio 2002.

Tutto ciò, valutato complessivamente con il disordinato atteggiamento della sinistra riguardo al problema del riordino dei trasferimenti erariali, evidenzia una ben precisa politica della maggioranza, definibile senza indugio come quella del « tirare a campare ».

Per quanto riguarda poi i cosiddetti « decreti Bassanini », dopo un attento processo di ricostruzione, possiamo tranquillamente affermare, a distanza di due anni dalla loro emanazione, la mancata realizzazione di una qualsiasi forma di federalismo.

Infatti, i « decreti Bassanini » hanno stabilito l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di alcune funzioni esercitate dallo Stato senza prevedere contestualmente il trasferimento automatico sia delle funzioni che delle relative risorse finanziarie.

In particolare, la legge n. 59 del 1997 ha sancito che il materiale passaggio delle funzioni e dei compiti alle Regioni a statuto ordinario avvenisse contestualmente al trasferimento delle risorse umane, finanziarie, patrimoniali e strumentali necessarie per l'esercizio dei compiti e delle funzioni e che quest'ultimo fosse effettuato attraverso l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri i quali devono essere redatti d'intesa tra Stato, Regioni e amministrazioni locali in attuazione di quanto previsto dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

Abbiamo preparato una scheda (si vedano le tabelle nn. 3 e 4) dalla quale si desume il quadro complessivo della vicenda relativa al decentramento tanto pubblicizzato dal governo.

Dall'analisi di tale scheda si può facilmente concludere che a tutt'oggi sono soltanto cinque i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie e, dunque, da ciò si può desumere il sostanziale fallimento del progetto di federalismo che fin dall'inizio della legislatura il governo si proponeva di realizzare.

Peraltro, l'intero sistema così come è congegnato non è frutto di un preciso

disegno unitario, bensì di continue sovrapposizioni di norme posticciamente corrette in corso di opera: il che rende ancora più opaco il sistema delle responsabilità.

Non deve, quindi, sorprendere che il governo centrale, incapace di delineare un quadro chiaro e trasparente di devoluzione di poteri (di spesa e entrata) e stretto all'interno dai vincoli di bilancio posti dall'Unione Europea, sia stato costretto a introdurre maggiori vincoli di cassa, a partire dall'introduzione della Tesoreria unica per tutti gli enti, per arrivare al regime contingentato dei prelievi da parte degli enti locali sulle giacenze di cassa (in Tesoreria unica!).

Tale logica ha, poi, ispirato il cosiddetto « patto di stabilità interno » tra Stato e Autonomie (« contratto » mai peraltro formalmente sottoscritto da queste ultime).

L'assegnazione di obiettivi di risultato presuppone peraltro, in una qualsiasi organizzazione dotata di un minimo di complessità, dell'assegnazione ai « responsabili » delle leve in grado di condizionarne le variabili determinanti.

La confusione nell'assegnazione dei poteri — responsabilità dell'azione di governo — che genera un contesto in cui possono manifestarsi fenomeni di « *free reading* » tra i diversi enti è ora strumentalmente utilizzata dell'Esecutivo per mettere in stato di accusa le Regioni, con particolare riferimento alla spesa sanitaria. Occorre quindi ribaltare questa impostazione, ascrivendo al governo della sinistra e al suo confuso atteggiarsi sulla materia la responsabilità delle distorsioni denunciate e peraltro non ancora allo stato attuale né puntualmente identificate né quantificate.

La struttura dello Stato è rimasta ancora quella tradizionale e senza una riforma sostanziale il sistema-paese perderà la sfida di competitività posta dalla globalizzazione dei mercati. Se ci illudiamo di poter cambiare lo Stato attraverso provvedimenti del genere di quelli approvati da questa maggioranza non raggiungeremo mai il traguardo.

Tabella n. 4

PROVVEDIMENTI SPECIALI PER IL COMPLETAMENTO DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO GIÀ PUBBLICATI IN G.U.
Delibera CIPE contenente i criteri e le modalità per il trasferimento alle regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (G.U. 10.12.1999, n. 289).
DPCM 6 agosto 1999. Identificazione della attività relative alla concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria conservate allo Stato (G.U. 30.10.1999, n. 256).
DPCM 13.3.2000. Individuazione e trasferimento alle regioni, ai sensi dell'articolo 144, comma 2, del D.Lgs. 112/98, degli istituti professionali di cui all'articolo 141 (G.U. 10.06.2000, n. 134).
DPCM 21.2.2000. Trasferimento, ai sensi dell'articolo 101, comma 1, del decreto legislativo 112/98, delle strade di interesse regionale non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale (G.U. 13.6.2000, n. 136).
DPCM 10.02.2000. Determinazione delle percentuali di riparto delle risorse relative agli incentivi alle industrie (articolo 19, comma 8, D.Lgs. 112/98) (G.U. 28.06.2000, n. 149).

13. Sulle privatizzazioni troppi silenzi e scelte generiche.

La campagna di privatizzazione delle aziende pubbliche era mirata a liberalizzare i mercati soggetti a monopolio e a ritrarre l'invasione dello Stato nella economia italiana.

La « relazione sulle privatizzazioni » del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, diffusa nel mese di giugno 2000, evidenzia che dal 1994 (primo anno di esercizio del « Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato ») al 31 dicembre 1999 sono affluite somme derivanti da dismissioni patrimoniali per complessivi 111.870 miliardi di lire.

Un importo significativo, che testimonia tuttavia un processo troppo lento di privatizzazione. Un dato molto eloquente è rappresentato dal fatto che nelle mani del Tesoro è concentrata la proprietà di due terzi dell'Enel, di un terzo dell'Eni, del 99,5% della RAI, di oltre la metà di Alitalia, di un residuo Telecom e così via.

Siamo davanti ad una realtà economica di grande rilevanza, che conferma il peso

rilevante dello Stato che frena la nostra transizione ad un sistema economico fondato sul mercato.

Rispetto all'azione che i vari governi di questa legislatura hanno portato avanti, noi poniamo con forza la questione cruciale di accelerare il processo di privatizzazione. Vogliamo capire le intenzioni del Ministro del Tesoro e del governo rispetto alle indicazioni contenute nel DPEF di realizzare nel biennio 2000-2001 proventi da privatizzazioni per circa 65 mila miliardi, complessivamente pari a circa il 2,8% del PIL.

Per ora l'unica certezza è rappresentata da questo annuncio, ma nessuna indicazione puntuale è stata data al Parlamento circa un « cronoprogramma » delle operazioni di dismissione. Noi riteniamo che sui modi e sui termini delle attività di privatizzazione il Parlamento abbia titolo a contribuire in relazione alla priorità di procedere con efficacia e rapidità alla riduzione del debito pubblico.

È necessaria un'azione più organica tra il processo di privatizzazione e il processo

di liberalizzazione dei mercati relativa ai settori interessati per evitare il passaggio da una situazione di monopolio pubblico al consolidamento di posizioni private dominanti a priori sul mercato.

Occorrono scelte più coraggiose! Una privatizzazione inadeguata rischia di mortificare ancora di più la libertà economica del nostro Paese. È sufficiente ricordare che all'Eni è stato concesso di mantenere un sostanziale monopolio sui contratti di fornitura di gas dall'estero con una grave distorsione della concorrenza. Per l'Enel è ancora peggio: non solo è fallito finora l'obiettivo principale di calmierare i prezzi dell'energia, ma in questi quattro anni l'Enel da ente elettrico è diventato una « conglomerata » che si occupa di tutto: dalla cantieristica navale alla produzione di *microchip*, dall'acqua all'editoria, dai telefoni alla televisione, al lotto, eccetera.

Noi vogliamo sapere se il Governo e la maggioranza vogliono guidare l'Italia verso

una effettiva economia di mercato oppure lavorano per affermare una nuova classe di « boiardi ».

Sul programma di privatizzazione del governo, c'è la necessità di avere, al di là dell'indicazione generica di alcune cessioni, una proposta che, per essere valutata adeguatamente dal Parlamento, sia credibile sui modi, tempi e termini delle diverse operazioni.

Su questa materia si gioca una partita fondamentale per il nostro Paese: sarebbe un grave errore perdere l'occasione di affrontare i nodi di fondo della nostra economia a causa di una incapacità di realizzare un serio, ampio e rapido programma di privatizzazioni.

ARMANI, *relatore di minoranza*,
MARZANO, BONO, PERETTI,
GIANCARLO GIORGETTI,
POSSA, TERESIO DELFINO