ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LVII**
n. **2/I-A-*bis***

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 23 luglio 2002

(Relatore di minoranza: **MORGANDO**

designato congiuntamente dai gruppi Democratici di sinistra-L'Ulivo, Margherita, DL-L'Ulivo, e dalle componenti del gruppo misto Comunisti italiani, Socialisti democratici italiani e Verdi-L'Ulivo, 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 2003-2006

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

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(BERLUSCONI)

E DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(TREMONTI)

Trasmesso alla Presidenza il 9 luglio 2002

INDICE

Pag.

1. Introduzione

1.1 – Le parole chiave e il consuntivo di un anno di governo 5

1.2 – La politica economica del Governo e il quadro europeo 5

1.3 – Il patto per l'Italia e la politica economica del Governo 6

1.4 – Le condizioni della finanza pubblica ereditate dalla precedente legislatura 7

2. Da un anno all'altro

2.1 – Un confronto con il DPEF 2001 10

2.2 – Un giudizio sui « 100 giorni » 12

3. Il DPEF del 2002

3.1 – Il quadro di riferimento macroeconomico tra auspicio e previsione ... 13

3.2 – La finanza pubblica tra legislazione vigente e quadro programmatico 14

3.3 – Il debito dimenticato 17

4. Le politiche di settore del PDEF

4.1 – La riforma fiscale 18

4.2 – La riforma del mercato del lavoro 19

4.3 – La riforma previdenziale 21

4.4 – Il Mezzogiorno e le politiche per lo sviluppo delle aree depresse . 21

4.5 – La scuola, l'università, la ricerca 22

4.6 – La riforma sanitaria 23

4.7 – Le politiche per le riforme istituzionali. Il tradimento del federalismo e le nuove tentazioni centraliste 23

5. Cosa manca nel DPEF. La proposta dell'Ulivo

5.1 – La competitività del Paese, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo delle imprese:

– *Mezzogiorno* 25

– *Ricerca e formazione* 26

– *Le imprese* 27

5.2 – La coesione sociale come condizione della competitività del Paese:

– *La sanità* 28

– *Il lavoro* 28

– *La lotta alla povertà* 29

5.3 – Il federalismo e la crescita del Paese 29

ONOREVOLI COLLEGHI !

1. Introduzione

Un anno fa, poco dopo l'insediamento del nuovo Governo, il Parlamento ha discusso un DPEF carico di enfasi e di aspettative. Alla stagione del Centro Sinistra, che era descritta come quella che aveva fatto pagare il risanamento della finanza pubblica allo sviluppo del paese, veniva contrapposta una prospettiva economica caratterizzata dalla crescita e dalla rivoluzione fiscale e del ruolo della pubblica amministrazione. Il contesto in cui si collocava l'economia italiana, le difficoltà evidenti del ciclo dell'economia internazionale, il realismo con cui vanno affrontati i complessi problemi del cambiamento di una grande economia industriale erano del tutto trascurati e traspariva dal documento un volontarismo ed un ottimismo considerati quasi come un nuovo fattore dello sviluppo. Ad un anno di distanza le cose sono profondamente cambiate: non soltanto quegli obiettivi non sono stati raggiunti e sono stati vistosamente corretti, come cercheremo di dimostrare, ma sono emerse alcune contraddizioni destinate ad incidere pesantemente sulle prospettive future.

1.1 Le parole-chiave e il consuntivo di un anno di governo.

Stabilità, riforme, sviluppo, equità. Con l'indicazione di questi quattro obiettivi di fondo inizia il DPEF del 2002. Sono evidenziate per dare maggior enfasi a quelle che possiamo considerare le parole chiave del Documento che ci apprestiamo ad esaminare. Nel corso della relazione cercheremo di dimostrare l'incoerenza tra obiettivi e strumenti e l'impossibilità di giungere a traguardi così importanti sulla base delle premesse considerate e degli strumenti previsti. Ma vorremmo anche brevemente, all'inizio di questo lavoro, cercare di sottolineare la contraddizione politica di questi obiettivi con l'attività e i risultati generali di un anno di governo. La stabilità preannunciata è quella di una compagine che ha cambiato due Ministri e un numero imprecisato di Sottosegretari e non ha affrontato una crisi formale soltanto per l'ampiezza dei numeri parlamentari che le sono stati assicurati dal sistema elettorale. Le riforme enfatizzate sono un'attività legislativa finalizzata a risolvere problemi personali, prevalentemente di natura giudiziaria, più che a costruire soluzioni ai problemi di interesse generale. Lo sviluppo è la pervicace previsione, ancora fino a pochi mesi fa, di una crescita dell'economia italiana significativamente superiore al 2 per cento, quando tutti prevedevano le difficoltà che oggi sono riconosciute dallo stesso DPEF. L'equità è la decisione di sopprimere l'imposta di successione per i grandi patrimoni o la proposta di una riforma fiscale pensata nell'interesse dei redditi più alti; o ancora un provvedimento di rientro dei capitali utilizzabile come strumento di evasione fiscale. La politica generale del Governo contraddice gli obiettivi di fondo che vengono indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

1.2 La politica economica del Governo e il quadro europeo.

In un articolo recente, uno degli editorialisti di un importante quotidiano fran-

cese sottolineava come la caratteristica delle forze di centro-destra che stanno conquistando il potere in Europa sia l'ambiguità programmatica, che le induce ad abbandonare la coerenza della impostazione liberista e rigorista, per sposare le tesi interventiste e lassiste motivandole con l'esigenza di perseguire uno sviluppo più accelerato. E così alcuni punti di riferimento della politica italiana, che apparivano consolidati, vengono messi in discussione: nei loro confronti vengono tributati omaggi ed onori verbali, mentre la pratica quotidiana si allontana sempre di più. È il caso della politica economica, con le ambiguità emerse di recente sul patto di stabilità e le interpretazioni flessibili delle decisioni del Consiglio europeo di Siviglia. Non ci interessa discutere la questione dal punto di vista tecnico, per indicare l'interpretazione esatta dei termini che sono stati utilizzati per definire « l'avvicinamento » al pareggio di bilancio, quanto evidenziare l'emergere di una interpretazione italiana non condivisa a livello europeo dei margini di flessibilità del patto; una divergenza che non è soltanto di oggi, perché si accoppia alle diffidenze manifestate a più riprese dalla Commissione sugli strumenti di « finanza creativa » inventati dal governo italiano e sull'utilizzo di entrate straordinarie per coprire spese permanenti. Anche questi temi saranno oggetto di analisi più dettagliate nel corso della relazione e sono stati ripresi nella sintesi introduttiva per evidenziare una delle contraddizioni politiche che stanno sullo sfondo del Documento di programmazione economico-finanziaria.

1.3 Il patto per l'Italia e la politica economica del Governo.

Il Documento di programmazione economica tenta di incorporare al suo interno il « patto per l'Italia », con l'ambizioso obiettivo di trasferire l'intesa con le parti sociali dalle tematiche del mercato del lavoro e della prima attuazione della riforma fiscale alla politica economica generale del Governo. Il tentativo di evidenziare un ampio consenso sociale alle politiche governative, nel momento dell'approvazione del documento di impostazione strategica della politica economica del prossimo triennio, è particolarmente significativo e vale la pena dedicare all'argomento qualche attenzione.

Anzitutto deve essere sottolineata la discontinuità tra le intese raggiunte nel patto e le strategie del Governo e della sua maggioranza, delineate nel Documento di programmazione dello scorso anno, che, immediatamente a ridosso della formazione del gabinetto, costituiva un « manifesto » degli obiettivi particolarmente significativo. Non si tratta in questa sede di rivedere il giudizio che da molte parti è stato formulato nei confronti dell'accordo tra Governo e parti sociali, quanto di prendere atto oggettivamente che tale accordo ha costituito una inversione di tendenza su molti temi rispetto alle linee fondanti della maggioranza: la concertazione con le parti sociali negata sul piano teorico è ritornata nei fatti, sia pure stravolta nel suo significato dall'obiettivo politico della rottura del fronte sindacale.

Ma soprattutto è opportuno evidenziare che l'intesa raggiunta con il Governo sui temi del mercato del lavoro e del fisco non ha costituito la premessa per un giudizio positivo sulla politica economica del Governo da parte delle organizzazioni firmatarie dell'intesa stessa. Le audizioni delle organizzazioni sindacali hanno messo in evidenza che i problemi di una politica economica e di scelte finanziarie coerenti con le affermazioni programmatiche e con gli impegni assunti sono tutti aperti e che il dissenso riguarda aspetti non marginali della strategia delineata con il DPEF. Anche chi ha firmato il patto non condivide la politica economica del Governo, potremmo dire con ragione alla luce delle cose che sono state dette ufficialmente alla Commissione Bilancio. Il dissenso, come ho detto, riguarda aspetti non marginali, tra i quali vorrei citare: la critica alla mancanza di indicazioni precise sul-

l'articolazione della manovra, e in particolare la mancata previsione delle risorse necessarie per gli interventi previsti in campo fiscale, di avvio della riforma degli ammortizzatori sociali, di investimento nelle aree svantaggiate; la polemica sull'utilizzo a copertura di spese strutturali di misure di carattere straordinario e limitato nel tempo, come quelle delle vendite e delle cartolarizzazioni; il dissenso in ordine alle previsioni di andamento dell'economia, ritenute troppo ottimistiche e tendenzialmente propagandistiche, e nei confronti del tasso programmato di inflazione, fissato ad un livello troppo basso, tale da non consentire il recupero della perdita del valore d'acquisto degli stipendi e dei salari. Si potrebbe continuare con le osservazioni emerse nel corso dell'audizione citata sulle politiche settoriali, della maggior parte delle quali vengono denunciate l'indeterminatezza, le carenze, le contraddizioni.

Anche le audizioni delle organizzazioni imprenditoriali hanno riservato, sotto l'aspetto che stiamo esaminando, sorprese interessanti. Viene sottolineato che: le valutazioni utilizzate per delineare il quadro di riferimento macroeconomico non tengono conto degli effetti della crisi finanziaria che sta coinvolgendo il sistema americano, con inevitabili ripercussioni sulle previsioni di crescita per il nostro paese; è eccessivamente ottimistico attribuire alle dinamiche dell'ultimo trimestre del 2002 una forte azione di trascinamento sull'andamento dell'economia italiana nel 2003; non vengono indicate la dimensione e la qualità dei risparmi di spesa necessari per la realizzazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica; c'è un fattore di incertezza che è costituito dalla tenuta delle previsioni formulate, che in passato si sono rivelate inattendibili perché basate su entrate *una tantum*; manca una strategia di riforma della finanza regionale e locale, alla luce delle innovazioni contenute nel nuovo titolo V della Costituzione, e si accentua il rischio del trasferimento di fiscalità centrale a livello locale; la aspettativa di riduzione del carico fiscale sulle imprese viene rinviata, e in particolare appare marginale l'intervento sulla base imponibile IRAP. Risulta evidente che il problema del rapporto tra consenso sociale e politica economica del Governo non è stato affatto risolto e pesa come una delle contraddizioni di fondo dei prossimi anni.

1.4 Le condizioni della finanza pubblica ereditate dalla precedente legislatura.

Il DPEF 2003-2006 non sembra prestarsi ad alcun serio dibattito sugli effettivi indirizzi economico-finanziari del Governo.

In particolare, la parte generale del documento è dominata infatti da una elencazione delle difficoltà – addebitate soprattutto all'eredità del supposto e mai dimostrato « buco » di bilancio – che avrebbero impedito la realizzazione del programma di interventi e riforme previsto dallo scorso DPEF per questo primo anno di legislatura.

In realtà a smontare il castello di carta costruito dalla maggioranza sulla questione dell'extradeficit ereditato dal precedente governo di centrosinistra ha già provveduto la manovra finanziaria dell'anno scorso (legge n. 448 del 2001), che pure, nell'assoluta vaghezza dei suoi contenuti, forniva tuttavia una indicazione molto precisa sul fatto che il famoso « buco » non c'era.

Analizzando le manovre di finanza pubblica del periodo 1997-2001 è lampante l'enorme impegno del precedente Esecutivo per arrivare ad un risanamento strutturale dei conti pubblici.

Tabelle (Valori in % di PIL)

	Indebitamento netto		***Saldo primario***		***Crescita reale PIL***		***debito***
	Program matico	Consuntivo SEC 95	Program matico	Consuntivo SEC 95	Program matico	Consuntivo SEC 95	Consuntivo SEC 95
DPEF97-99 (manovra 1997)	3,0%	2,7%	6,9%	6,7%	2,0%	2,0%	120,2%
DPEF98-00 (manovra 1998)	2,8%	2,8%	5,6%	5,2%	2,o%	1,8%	116,4
DPEF99-01 (manovra 1999)	2,0%	1,8%	5,5%	5,0%	2,5%	1,6%	114,6%
		Relazione andamento economia 2001		Relazione andamento economia 2001		Relazione andamento economia 2001	Relazione andamento economia 2001
DPEF00-03 (manovra 2000)	1,5%	1,5%	5,0%	5,0%	2,2%	2,9%	110,5%
		RTC aprile 2001		RTC aprile 2001		RTC aprile 2001	RTC aprile 2001
DPEF01-04 (manovra 2001)	1,0%	1,0%	5,2%	5,2%	2,9%	2,5%	106,2%

La crescita.

Negli anni di riferimento 1996-2000 il prodotto interno lordo è cresciuto in media dell'1,9 per cento contro una crescita dell'1,3 per cento nel quinquennio precedente. In particolare nell'anno 2000 la crescita ha toccato il 2,9 per cento: il miglior risultato degli ultimi sei anni. La crescita ha riguardato tutte le componenti della domanda interna e, in particolare, gli investimenti fissi lordi e i consumi delle famiglie.

Il deficit.

L'ultimo quinquennio è stato caratterizzato da un vigoroso processo di rientro del deficit. L'anno 2000 ha così registrato un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche che, tanto in valore assoluto quanto in rapporto al PIL, ha raggiunto livelli molto contenuti: dal 7,1 per cento del 1996 allo 0,5 per cento dell'anno 2000.

Il processo di riduzione del deficit dell'Italia è stato quindi di entità rilevante e lo sforzo compiuto dal Paese nel quinquennio è stato certamente più cospicuo di quello effettuato, in media, nel resto d'Europa, a causa della situazione di partenza più sfavorevole: con un valore superiore al 7 per cento, nel 1996 il nostro Paese presentava, insieme alla Grecia, il rapporto indebitamento/PIL più elevato in Europa.

Il risparmio lordo.

Inoltre, sempre nel 2000, dopo la forte crescita del 1999 (2,9 per cento PIL), il risparmio lordo (saldo tra entrate ed uscite correnti) è risultato ancora positivo ed in ulteriore aumento, passando da circa 35 mila miliardi di lire a quasi 40 mila.

Tale risultato è un indicatore particolarmente significativo della robustezza del risanamento finanziario conseguito dopo un quinquennio di governo di centrosinistra.

Non ci dimentichiamo che nel trentennio precedente il 1998 tale saldo corrente è stato costantemente negativo ed ha costituito il principale fattore di accumulo del debito pubblico.

Addirittura, nel 2000, le risorse generate dall'attività corrente hanno permesso di finanziare il saldo del conto capitale!

Il debito.

Il rapporto debito/PIL nel 2000 si è attestato sul livello del 110,2 per cento, con una riduzione di oltre quattro punti rispetto al 1999. Tale rapporto è stato, comunque, in costante riduzione per l'intera legislatura, quando nel 1996 era pari a circa il 124 per cento.

La riduzione del rapporto debito/PIL, oltre che dal riequilibrio del conto economico, è stato favorito da una serie di operazioni di carattere finanziario messe in campo dal precedente governo le principali delle quali hanno riguardato operazioni di dismissioni patrimoniali e l'utilizzo dei ricavi dell'assegnazione delle licenze UMTS che, per il 90 per cento sono state destinate per l'ammortamento dei titoli di Stato.

La pressione fiscale.

Nonostante le premesse poco felici del 1996, motivate da un debito pubblico davvero ingente, il nostro Paese ha vissuto una fase di crescita più sostenuta del previsto grazie alle politiche economiche attuate dal precedente Governo, che hanno avuto come diretta conseguenza un aumento della domanda interna che, a sua volta, ha determinato una crescita significativa delle basi imponibili di riferimento del prelievo fiscale.

L'aumento delle entrate è stato favorito innanzitutto dal recupero di base imponibile attraverso il perseguimento di efficaci norme per ridurre le aree di evasione/elusione fiscale, che hanno dato ottimi risultati. Potrei ricordare, ad esempio, le misure adottate in tema di riscossione con l'entrata a regime del modello Unico, l'attivazione degli studi di settore, il ricorso agli strumenti telematici per l'acquisizione e la verifica degli importi dovuti dal contribuente (in Italia il 68 per cento delle dichiarazioni sono *on line* contro il 27 per cento del Canada, il 20 per cento degli Stati Uniti) e controlli incrociati tra Amministrazione finanziaria ed enti di previdenza. Si può affermare che nella legislatura precedente l'amministrazione finanziaria ha compiuto un notevole salto di qualità.

In definitiva, tra il 1998 ed il 2001 il recupero del gettito ha raggiunto i 70 mila miliardi di lire.

Questa politica ha determinato, nel 2000, un aumento considerevole delle entrate, che, accanto ad una evoluzione favorevole dei flussi economici, ha permesso al centrosinistra, senza provocare significativi scostamenti dagli obiettivi fissati nel Patto di stabilità, di alleggerire la pressione fiscale (calcolata includendo le imposte dirette, le imposte indirette, quelle in conto capitale e i contributi sociali sia effettivi che figurativi): dal 44,5 del 1997, al 43 per cento del 1999 è arrivata al 42,4 per cento del 2000 (fonte ISTAT).

L'andamento positivo delle entrate tributarie ha infine permesso al Governo di centrosinistra di effettuare, nell'ultima parte dell'anno 2000, una manovra di restituzione di circa 13mila miliardi di vecchie lire.

Nel 2001, l'impegno del Governo al fine di ridurre la pressione fiscale è stato particolarmente sostenuto pari a 90 mila miliardi nel triennio 2001-2003.

La manovra finanziaria per il 2001, che è stata in seguito bloccata dall'attuale Governo di centrodestra in nome di una riforma fiscale più favorevole ai cittadini che tuttavia, ad oggi, non hanno né l'una né l'altra, introduceva significative misure volte a modificare la disciplina dell'IRPEF, attraverso l'innalzamento da 15 a 20 milioni del limite superiore del primo scaglione, la riduzione di un punto delle aliquote del secondo e terzo scaglione (ulteriori riduzioni delle aliquote erano programmate per i tre anni successivi al 2001), l'esenzione del reddito dell'abitazione principale, l'ampliamento delle de-

trazioni per familiari a carico e l'introduzione di nuove detrazioni.

Per quanto riguarda la tassazione sulle imprese, che si aggirava nel 1996 intorno al 60 per cento, la manovra per il 2001 diminuiva l'aliquota dell'IRPEG dal 37 per cento al 36 per cento, riduceva la base imponibile IRAP per le piccole e medie imprese e potenziava la DIT.

2. Da un anno all'altro.

2.1 Il confronto con il DPEF 2001.

Il DPEF dello scorso anno era molto ambizioso. Sintetizzava nelle prime righe tutta la sua filosofia: *Dal declino allo sviluppo*. Vi era descritto un mondo che non aveva alcuna probabilità di corrispondere al mondo possibile nell'arco di tempo che il Documento intendeva programmare:

1) *prospettava* una crescita per il 2001 e il 2002 (+2,4 per cento e +3,1 per cento rispettivamente), trascurando che il rallentamento ciclico internazionale era iniziato dall'estate del 2000 ed avrebbe inevitabilmente coinvolto anche le economie europee (centri di previsione privati a luglio 2001, per i due anni indicati, prevedevano una crescita del 2,3 per cento e del 2,5 per cento rispettivamente); a tali valutazioni si è tenuto stretto anche dopo l'11 settembre 2001, quando gli stessi centri rividero le previsioni a +1,8 per cento e +1,2 per cento;

2) *immaginava* nel corso della legislatura la riduzione di più di un punto all'anno della pressione fiscale: dal 42,4 per cento al 36,2 per cento;

3) *intendeva* avviare un enorme processo di emersione delle attività produttive dall'illegalità fiscale alla ufficialità;

4) *si impegnava* a una rivoluzione nella spesa pubblica al netto degli interessi, spesa che programmava di ridurre di 6 punti di PIL, nel corso della legislatura;

5) *si impegnava*, allo stesso tempo, ad azzerare nel corso del 2003 il disavanzo nei conti pubblici.

Al termine della legislatura, il DPEF 2002 prevede una *pressione fiscale* al 39,8 per cento, anziché al 36,2 per cento previsto un anno fa. Mezzo punto l'anno, anziché un punto. Ai valori attuali, 30 miliardi di euro in meno. La riduzione di mezzo punto l'anno, anziché di un punto, come proponeva la Casa delle Libertà, era la riduzione che l'attuale opposizione aveva indicato nel proprio programma elettorale nella primavera del 2001. Inoltre:

a. l'*Irpeg* scenderà non più al 25 per cento, ma al 33 per cento;

b. la *spesa corrente* al netto degli interessi scenderà di 3,3 punti di PIL, anziché dei 6 indicati nel DPEF 2001;

c. l'impegno ad *azzerare il disavanzo* nei conti pubblici è spostato al 2005, anziché al 2003.

Non è un caso. Tutte le previsioni del Governo sull'economia del nostro Paese per l'anno 2002 si sono dimostrate errate. Il deficit per il 2001, anche tenendo conto delle decisioni dell'Eurostat sulle cartolarizzazioni, sale al 2,16 per cento (l'obiettivo era dello 0,5 per cento). Ma c'è di più. Oltre alle previsioni macroeconomiche errate, il deficit cresce anche per la sovrastima di molte entrate e di alcune misure di contenimento della spesa pubblica, nonché per la sottostima di minori entrate, effettuate dal Governo.

Il debito è aumentato dello 0,44 per cento del PIL, raggiungendo quota 109,8 per cento, anziché decrescere. Il disavanzo del 2001 arresta la discesa del nostro *stock* del debito, che con i governi di centrosinistra era sceso dal 125 per cento al 110 per cento.

La stessa pressione fiscale non si è ridotta; per il 2002 sarà pari a quella del 2001 (tenendo conto anche dell'imposta sostitutiva relativa al cosiddetto « scudo fiscale »), tornando ad un livello superiore a quello medio degli altri paesi europei (42,5 per cento contro 42,0 per cento).

In definitiva, non solo non si propongono nuovi scenari di riforma, ma non si fornisce alcun ulteriore elemento per rendere più credibili i progetti di riforma già presentati al Parlamento e valutati criticamente – almeno sul piano dei mezzi e delle forme di copertura finanziaria – anche dalla Corte dei conti e dai Servizi Bilancio di Camera e Senato.

Il DPEF 2003-2006 appare dunque essenzialmente difensivo: la sua stessa impostazione denuncia la debolezza della linea di riforma adottata dal Governo all'inizio della legislatura, cui corrisponde – nell'attuale contesto – una sostanziale elusione dei principali problemi rimasti aperti nel Paese.

Soprattutto, da questo DPEF si attendevano alcune importanti indicazioni – di fatto del tutto assenti – che sarebbero state cruciali per la valutazione dell'azione di politica economica del Governo.

In particolare, ci si sarebbe attesi:

1) la quantificazione e l'articolazione temporale delle riforme del sistema fiscale, del sistema previdenziale e del mercato del lavoro, già presentate al Parlamento nella forma di deleghe legislative al Governo sostanzialmente prive di coperture finanziarie, in quanto rimandate – con dubbia legittimità – alla legge finanziaria;

2) l'indicazione delle dimensione e delle modalità degli interventi riferibili alle società Patrimonio Spa e Infrastrutture Spa, create con il cosiddetto decreto « salva-deficit » (decreto-legge n. 63 del 2002), anche al fine di rendere esplicito, ovvero di escludere, che una quota degli investimenti pubblici possa passare alla contabilità della società Infrastrutture Spa, con un discutibile *escamotage* che consentirebbe di ridurre l'entità dei tagli di spesa da realizzare nell'ambito della manovra 2003, ma che sul lungo periodo creerebbe un incontrollato indebitamento sottotraccia;

3) l'andamento effettivo dei saldi rilevanti (fabbisogno complessivo e deficit), anche alla luce dei provvedimenti correttivi adottati con la manovra di bilancio per il 2002;

4) una specifica valutazione dei riflessi sui conti pubblici per il prossimo triennio derivanti da:

– la revisione peggiorativa dei conti diffusa dall'ISTAT a fine giugno, che ha proiettato sul 2002 gli effetti di un accertato maggior livello della spesa sanitaria programmata;

– la decisione dell'Eurostat del 3 luglio scorso in materia di cartolarizzazioni, che ha introdotto criteri di contabilizzazione molto più rigorosi di quelli adottati dal Governo per il 2001, che lasciano supporre l'impossibilità di realizzare il previsto programma di cartolarizzazione delle vendite immobiliari per il 2002 (oltre 7 miliardi di euro) e per gli anni successivi;

– la perdurante stagnazione economica internazionale e la conseguente crisi dei consumi delle famiglie.

Come rilevato con nettezza dalla Corte dei conti, nel corso dell'audizione del 15 luglio scorso presso le Commissioni bilancio riunite, « il DPEF 2003-2006 risponde solo in misura assai ridotta alle attese ». La Corte osserva infatti che il documento offre solo un quadro programmatico limitato all'indicazione dei valori-obiettivo dei saldi.

Le operazioni necessarie a trasformare gli andamenti tendenziali in obiettivi programmatici restano del tutto imprecisate sul piano quantitativo. È pertanto omessa la puntuale attribuzione delle singole operazioni a specifiche categorie di entrata e di spesa, pure espressamente richiesta per il Documento di programmazione dalla disciplina della procedura di bilancio.

Della futura manovra finanziaria il Governo indica dunque solo i profili qualitativi, peraltro attingendo estesamente – come ricordato – ai meri obiettivi programmatici già indicati nelle proposte governative di riforma del fisco, della previdenza e del mercato del lavoro, presentate alle Camere come provvedimenti collegati alla scorsa manovra di bilancio.

In tal senso, il contenuto conoscitivo sostanziale dell'ultimo DPEF è del tutto insufficiente a fornire qualunque chiaro indirizzo di politica economica. Il Documento di programmazione appare dunque inadeguato alla funzione istituzionale di raccordo tra Governo e Parlamento che la legislazione gli attribuisce.

2.2 Un giudizio sui « 100 giorni ».

I provvedimenti dei cento giorni si sono rivelati un *bluff*. Dalla legge Tremonti-*bis* all'emersione, le politiche economiche, sociali ed anticicliche messe in atto dal Governo sono risultate sfasate ed erronee, non hanno dato i risultati sperati, hanno reso più precari i saldi di finanza pubblica.

La legge Tremonti-*bis* ha di fatto prodotto un effetto-attesa che ha raffreddato gli investimenti. Il colmo è che in seguito non è riuscita a promuoverli in funzione anticiclica: l'incremento medio annuo degli investimenti è infatti sceso dal 6,5 per cento del 2000 al 2,4 per cento nel 2001. Così si è prodotta una confusione anche rispetto ad altri strumenti: le imprese hanno dovuto rinunciare alla DIT che aveva diminuito in maniera strutturale il peso fiscale sulle aziende ed al credito d'imposta sugli investimenti nel Mezzogiorno (la così detta « Visco-Sud »).

Un altro intervento ha riguardato la sanità. Il Governo aveva presentato l'accordo dell'agosto 2001 nell'ambito della Conferenza Stato-regioni come risolutivo del problema. Ma così non è stato. Di sicuro le regioni hanno ottenuto con quell'accordo un aumento delle risorse per oltre ventimila miliardi di lire in un triennio, con un notevole incremento del Fondo sanitario nazionale: 146.376 miliardi per il 2002, 152.122 miliardi per il 2003 e 157.371 miliardi per il 2004. Ma già nel 2001, pur avendo incrementato il fondo sanitario di quasi ottomila miliardi e stanziato seimila miliardi destinati al ripiano dei disavanzi regionali, i conti non tornano. Certo, si può impegnare le regioni a tenere sotto controllo la spesa, in particolare quella farmaceutica. Ma il meccanismo ideato non sembra proprio garantire la finanza pubblica e il patto di stabilità interna.

Le misure contro il sommerso sono miseramente fallite, mentre le misure per il cosiddetto « rientro dei capitali » hanno costituito un'assicurazione contro eventuali accertamenti dell'amministrazione finanziaria per i grandi evasori, senza alcun risultato apprezzabile in termini di investimenti nel nostro Paese.

Anche le famiglie hanno dovuto rimandare le attese di riduzione delle imposte: le riduzioni dell'Irpef prevista dall'ultima finanziaria del centrosinistra sono state sospese, il *fiscal drag* non è stato restituito; abbiamo assistito alla grande beffa realizzata ai danni dei pensionati ai quali era stata promessa una pensione minima di un milione di lire al mese. Solo un milione e 400mila pensionati su 8 milioni, con una pensione sotto al milione, hanno potuto usufruirne, mentre il Governo non è riuscito a spendere, per incapacità, tutte le somme stanziate a tale fine, con il risultato di non riuscire a distribuire più di mille miliardi di lire disponibili ai pensionati più poveri.

La « legge obbiettivo » sulle grandi opere è ferma al palo ed ha prodotto finora soltanto un esteso contenzioso con le regioni.

Certo, c'è stata l'eliminazione della tassa sulle successioni e donazioni per i grandi patrimoni, visto che l'Ulivo aveva già soppresso l'imposta per la stragrande maggioranza degli italiani. Per effetto dell'intervento dell'attuale Governo, siamo oggi l'unico paese occidentale a non prevedere questa imposta equitativa, uno dei pilastri dell'economia di mercato e del liberismo economico, che garantisce l'eguaglianza delle condizioni di partenza legata anche alla parziale redistribuzione della ricchezza accumulata.

Infine il provvedimento sullo « scudo fiscale » per il rientro dei capitali dall'estero. Un successo, certo, ma si trattava in realtà di un condono generalizzato per gli esportatori di capitali, che assolve il contribuente disonesto da ogni responsabilità fiscale e penale con il pagamento di una modesta mancia del 2,5 per cento.

3. Il DPEF 2003-2006.

3.1 Il quadro di riferimento macroeconomico tra auspicio e previsione.

Lo scenario dell'evoluzione della finanza pubblica delineato nel DPEF, nonostante le correzioni in senso peggiorativo delle precedenti stime ufficiali, rimane ingiustificatamente ottimista, come dimostra il quadro macroeconomico programmatico 2003-2006.

DPEF 2003-2006

QUADRO MACRO ECONOMICO PROGRAMMATICO

	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
PIL reale effettivo	1,3	2,9	2,9	3,0	3,0
Indebitamento netto(%)	-1,1	-0,8	-0,3	-0,1	-0,2
Debito P.A./PIL	108,5	104,5	99,8	97,1	94,4
Pressione fiscale	42,3	41,9	41,4	40,4	39,8
Inflazione programmata	1,7	1,4	1,3	1,2	1,2
Occupazione	1,2	1,6	1,6	1,6	1,6
Tasso disoccupazione	9,1	8,5	8,0	7,5	6,8

Il profilo di crescita economica delineato per i prossimi quattro anni prevede infatti tassi di sviluppo a dir poco sostenuti (prossimi al 3 per cento), soprattutto se confrontati con la modesta crescita che ha caratterizzato l'economia italiana nell'ultimo decennio (1,5 per cento medio annuo).

Le stime del Fondo monetario internazionale sottolineano in particolare come la crescita economica italiana non supererà l'1,2-1,3 per cento di aumento del PIL nel 2002 (contro il 2,3 per cento dell'obiettivo programmatico originario), attestandosi al livello dei più modesti risultati di sviluppo messi a segno dall'economia nazionale.

Nonostante il persistente ottimismo del Governo, il ridimensionamento delle prospettive di crescita per il 2002 era stato largamente previsto dai principali istituti nazionali di ricerca economica (Prometeia, Ref.Irs, Cer, Isae, Centro studi Confindustria).

Se il Ministero dell'economia nell'aprile scorso rimaneva convinto di una crescita per il 2002 pari al 2,3 per cento, Prometeia preconizzava l'1,3 per cento, il Ref-Irs addirittura ipotizzava una crescita dell'1 per cento, il FMI annunciava l'1,4 per cento e l'Isae l'1,5 per cento.

Le discordanze tra il Ministero e gli istituti di ricerca si ripropongono per le previsioni connesse alla crescita del PIL nel prossimo triennio, come si evince dalla tabella seguente.

Italia: previsioni a confronto per il prodotto interno lordo (PIL) a medio termine (variazioni per cento)

	2002	**2003**	**2004**	**2005**
ISAE	1,5	2,8		
Prometeia	1,3	2,4	2,8	
REF	1,0	2,4		
CER	1,4	2,3	2,5	2,6
DPEF 2003-2006	1,3	2,9	2,9	3,0

(fonte CNEL)

Una variabile molto importante del DPEF è il livello dei tassi d'interesse e dell'inflazione programmata, in base al quale è previsto l'adeguamento di salari e stipendi nell'arco di un biennio.

Le correzioni apportate per il 2002, comunque ottimistiche, confermano la tendenza del Governo alla sottostima delle pressioni inflazionistiche: il DPEF passa da una previsione dell'1,7 per cento a una stima del 2,2 per cento per l'incremento dell'inflazione su base annua, contro le indicazioni tendenziali dell'ISTAT che si attestano attorno al 2,5 per cento.

È evidente che fissare valori programmatici irrealistici significa contenere le dinamiche retributive al di sotto dell'inflazione effettiva nel biennio. Peraltro, un contenimento dei redditi delle famiglie risulterebbe in contrasto con l'annunciato obiettivo di una espansione dei consumi e quindi del PIL nazionale. Già nel 2001, infatti, la riduzione dell'inflazione e della domanda pubblica è stata accompagnata da una flessione dei consumi interni del 2,7 per cento.

Prevedere dunque, come propone il DPEF per il 2003, consumi in ascesa e una politica fiscale fortemente espansiva, per un verso, e un contenimento dell'inflazione e dei tassi per l'altro verso, si qualifica come una posizione quanto meno contraddittoria. A meno che non si voglia consentire un correlativo aumento dei profitti tale da compensare lo squilibrio. In alternativa si dovrebbero contrarre i risparmi, con effetti deleteri sugli investimenti e sul finanziamento della spesa pubblica. Ovvero occorrerebbe costruire un sistema-paese interamente « *export-oriented* », cioé una soluzione analoga a quella elaborata dai paesi in via di sviluppo, costretti dal FMI a seguire rigorose politiche di austerità.

Il DPEF prospetta infatti un incremento delle esportazioni pari all'8,6 per cento, non chiarendo come questa ipotesi possa essere compatibile con le attuali tendenze di rafforzamento dell'euro rispetto al dollaro.

Inoltre, la previsione del Governo, pure apparentemente ottimista, deve essere letta alla luce dell'andamento del commercio mondiale, per il quale è prevista una crescita costantemente superiore a quella delle nostre esportazioni. Come conseguenza ci si deve attendere un ridimensionamento della quota di mercato complessiva detenuta dal nostro Paese.

Quanto al mercato del lavoro, il DPEF prevede una accelerazione del tasso di crescita dell'occupazione, che secondo gli obiettivi programmatici dovrebbe raggiungere, già nel 2003, il valore del 56,6 per cento, per arrivare nel 2006 al 60 per cento.

Parallelamente si registrerebbe una intensificazione del processo di contrazione del tasso di disoccupazione, che passerebbe dall'8,5 per cento del 2003 al 6,8 per cento del 2006.

Nelle valutazioni del documento di programmazione, l'andamento dell'occupazione sarebbe attribuibile ai supposti effetti delle politiche strutturali del Governo, volte a « superare le numerose strozzature che tuttora permangono nel mercato del lavoro ».

Posti di lavoro in imprese con più di 15 addetti, non più coperti dall'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori	
Primo anno della sperimentazione	240.000
Secondo anno	440.000
Terzo anno	584.000

Di fatto, l'unico presunto intervento « strutturale » attualmente riferibile alle politiche del lavoro del Governo è la sospensione temporanea e « sperimentale », per le sole imprese che crescono oltre i 15 dipendenti, della disciplina dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori sui licenziamenti senza giusta causa. Una misura dalla quale non si può comunque attendere alcun vistoso beneficio all'espansione occupazionale, a fronte di una sicura crescita del contenzioso sociale.

3.2 La finanza pubblica tra legislazione vigente e quadro programmatico.

Per quanto riguarda l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, il cosiddetto deficit rilevante ai fini del Patto

di stabilità, il DPEF rivede al ribasso le stime ufficiali, prevedendo per il 2002 un superamento di circa 0,6 punti percentuali dell'obiettivo programmatico dello 0,5 per cento, mentre il debito pubblico non riesce a scostarsi molto dal 110 per cento del PIL (109,3 per cento), scoraggiando ogni tentativo di negoziazione in sede europea di ulteriori allargamenti dei vincoli di bilancio.

Sul piano del risparmio, il Governo promette tagli permanenti alla spesa corrente essenziali per conseguire il pareggio di bilancio e ridurre la pressione fiscale. A questo proposito il DPEF indica come obiettivo l'1 per cento in meno di spesa in rapporto al PIL per ciascuno dei quattro anni.

Tali risparmi dovrebbero provenire dal settore della sanità e dalla pubblica amministrazione.

Per la sanità, oltre ai tagli sui consumi, il documento di programmazione accenna – non senza una certa ambiguità – all'introduzione sperimentale di forme mutualistiche integrative al servizio sanitario nazionale o – per quanto è lasciato supporre – addirittura sostitutive di esso. Se così fosse, si tornerebbe di fatto al vecchio sistema delle mutue, abbandonato da oltre un decennio per la sua inefficienza e per i costi elevatissimi e incontrollati che aveva comportato.

Un maggior ricorso agli acquisti *on line* per la pubblica amministrazione dovrebbe invece consentire di risparmiare 3,7 miliardi di euro, una cifra che appare decisamente sovrastimata, se si considera che in questo settore si è già realizzata, con i governi dell'Ulivo, una forte razionalizzazione dei costi.

In generale, il piano di risparmi prospettato nel DPEF non solo non appare idoneo al raggiungimento degli obiettivi di spesa previsti, ma rischia anche di risultare illegittimo sul piano costituzionale, limitando fortemente la piena autonomia di spesa delle regioni e degli enti locali, riconosciuta dall'articolo 119 della Costituzione.

Per quanto riguarda il rapporto disavanzo/indebitamento netto, il DPEF mette in evidenza uno « sforamento » di 12-13 miliardi di euro rispetto ai 7 miliardi previsti, solo metà del quale – secondo i principali istituti di ricerca – può essere attribuito al peggioramento della congiuntura mondiale.

Lo scenario di rallentamento non dovrebbe tuttavia compromettere la riduzione del deficit di bilancio in termini strutturali, mentre per quanto concerne la fase congiunturale è necessaria una correzione di una certa consistenza. In particolare, l'entità dell'intervento correttivo necessario per garantire il rispetto degli impegni europei potrebbe essere molto superiore a quanto annunciato.

Gli obiettivi programmatici delineati nel DPEF prospettano una manovra correttiva per il 2003 pari a 12 miliardi di euro (circa l'1 per cento del PIL).

Come rilevato anche dalla Corte dei conti, tali stime non contemplano tuttavia le risorse – pari ad almeno 40 miliardi di euro – necessarie per attuare il previsto programma di sgravi fiscali e per realizzare il piano di opere e infrastrutture preannunciato dal Governo. Si può supporre che, nelle intenzioni del Governo, tali risorse debbano scaturire dall'operazione (meramente contabile) che ha istituito le società Patrimonio Spa e Infrastrutture Spa. Se così fosse, non solo si realizzerebbe un'operazione del tutto illegittima di « esternalizzazione » dell'indebitamento pubblico, ma lo si farebbe in forme completamente sottratte al controllo democratico del Parlamento e, in generale, dell'intero circuito istituzionale.

Diversamente, per giustificare – almeno parzialmente – la stima della manovra correttiva del Governo, si deve supporre che essa già sconti l'interpretazione più elastica del pareggio di bilancio, decisa dal Consiglio dei ministri economici e finanziari (Ecofin) di Madrid ed accettata, non senza riserve, dalla Commissione europea.

Nell'interpretazione del Governo italiano, ciò consentirebbe di godere di un margine di flessibilità, rispetto all'iniziale obiettivo programmatico di annullamento del disavanzo, pari a circa lo 0,5 per cento (6-7 miliardi di euro), recuperando un importo che potrebbe essere destinato a

finanziare la riduzione delle imposte sui redditi prevista dalla riforma fiscale.

D'altra parte, gli accordi di Madrid, che pure hanno ammesso un certo grado di flessibilità nel rispetto del Patto di stabilità, hanno ribadito l'impegno generale, valido anche per l'Italia, a raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2004, laddove il governo italiano prevede per quell'anno ancora un segno negativo (-0,3 per cento). Su questo punto e sulla generale impostazione delle politiche economico-finanziarie del governo italiano, il commissario UE agli affari economici e monetari, Solbes, ha manifestato delle perplessità che il Ministro Tremonti non è stato in grado di fugare.

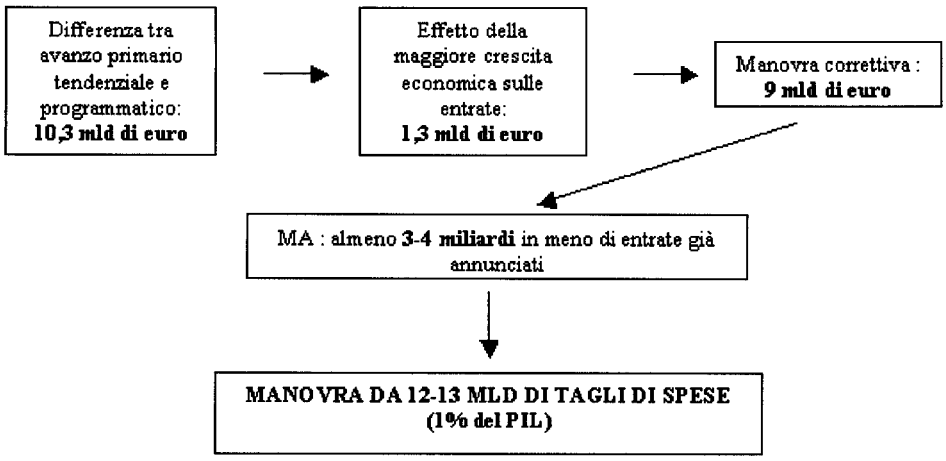
In generale, Bruxelles appare oggi poco disponibile a venire incontro alle esigenze italiane, anche a causa della persistenza di un debito pubblico – superiore ai 1.330 miliardi di euro – che è ormai pari a quasi un quarto del debito pubblico complessivo dell'area dell'euro.

In definitiva, le ipotesi di sviluppo prospettate nel DPEF devono essere collegate alla definizione di scelte concrete di politica economica e di politiche per lo sviluppo, che rendano peraltro credibile l'ipotesi di una forte accelerazione della crescita nei prossimi anni che è alla base dell'intero impianto del documento di programmazione.

Tuttavia le politiche di settore indicate nel DPEF non appaiono sostenute da indicazioni incisive circa l'entità effettiva e l'articolazione temporale dei singoli interventi, non consentendo di valutare la corrispondenza con lo scenario programmatico del Governo.

Infine, a rendere quanto meno problematico il raggiungimento degli obiettivi programmatici del DPEF è la completa assenza di un piano originale di politiche per lo sviluppo. Il documento si limita, di fatto, alla meccanica riproposizione dei contenuti del Piano per lo sviluppo del Mezzogiorno messo a punto dai governi dell'Ulivo, senza peraltro indicare come possa essere compatibile con il nuovo quadro economico e istituzionale.

Il quadro di finanza pubblica per il prossimo anno



Purtroppo il quadro programmatico delle amministrazioni pubbliche presentato nel DPEF è scarso di informazioni. I dati riportati sui saldi principali (avanzo primario, indebitamento netto e saldo corrente) non sono sufficienti per una compiuta valutazione della manovra di finanza pubblica per il prossimo anno. E sorgono alcune domande non formali.

Innanzitutto, l'avanzo primario per il 2003 è stimato a 57,3 miliardi di euro, con una correzione di 10,3 miliardi rispetto al

tendenziale (circa lo 0,8 per cento del PIL programmatico). Una parte di questa correzione deriva dalla prevista crescita economica. Ipotizzando che per ogni punto di PIL in più, le entrate crescano dello 0,5 per cento, nel 2003 circa 1,3 miliardi di euro aggiuntivi (lo 0,1 per cento del PIL) deriverebbero dagli effetti della crescita. Ciò significa che, tra tagli di spesa e entrate aggiuntive, il Governo pensa di correggere nel 2003 l'avanzo primario di 9 miliardi.

Ma non è finita. Il quadro non considera gli effetti della riforma fiscale sul bilancio per almeno 6 miliardi di euro di minori entrate tra IRPEF, IRPEG e IRAP. Naturalmente, non tutti gli sgravi impattano sul bilancio del prossimo anno, per gli sfasamenti temporali nel pagamento delle imposte. In particolare, l'impatto della riduzione dell'IRAP e dell'IRPEG si farà sentire soprattutto nel 2004.

La copertura della riforma fiscale resta dunque in alto mare ed è grave che il DPEF non dia alcuna indicazione precisa in proposito.

Per il primo modulo della riforma fiscale il DPEF prevede due interventi:

a) riduzione di due punti percentuali dell'aliquota IRPEG (dal 36 per cento al 34 per cento);

b) riduzione della base imponibile dell'IRAP, per la componente relativa alle « retribuzioni », in modo tale da ottenere una riduzione del prelievo pari a 500 milioni di euro (meno del 2 per cento del prelievo complessivo IRAP).

Nel progetto originario della riforma fiscale, la riduzione al 33 per cento dell'aliquota dell'IRPEG e l'abbattimento di 2300 milioni di euro dell'IRAP avrebbero dovuto essere finanziati con l'abolizione della DIT e con misure di « razionalizzazione » della base imponibile, relative principalmente alla tassazione dei dividendi, delle plusvalenze e minusvalenze: difficile però immaginare che queste misure, data la loro complessità, possano essere attuate nel 2003.

Resta il fatto che il Governo non chiarisce se intende cambiare idea rispetto a quanto ha scritto nella delega fiscale: là si parla chiaramente di invarianza dei saldi settoriali. Nel DPEF si parla invece di sgravi e anche sostanziali.

Un quadro così contraddittorio e incerto rende oggettivamente difficile alle imprese la pianificazione della propria attività. Ciò non potrà che ripercuotersi negativamente sulle loro decisioni di investimento di lungo periodo e, dunque, sull'obiettivo di crescita economica indicato dal Governo.

Resta l'imposta personale, il cui alleggerimento produce effetti immediati in termini di gettito già dal 2003.

Pertanto, non è azzardato prevedere che saranno necessari tagli di spesa per almeno 13 miliardi di euro (circa l'1 per cento del Pil).

Ma chi pagherà ?

I settori sono noti: razionalizzazione della spesa sanitaria e acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche. Ma il sistema sanitario non si modifica in un giorno (tanto più che ci vuole l'accordo con le regioni); e la pubblica amministrazione ha anch'essa un comportamento inerziale e in genere poco permeabile ai cambiamenti.

Il sospetto non infondato è che per il 2003 i « tagli » arriveranno prevalentemente dal trasferimento fuori bilancio delle spese per investimenti.

3.3 Il debito dimenticato.

Stiamo discutendo dei principali saldi della finanza pubblica nel prossimo quadriennio, ma c'è il rischio che si presti troppa attenzione a questo aspetto dimenticando che il problema vero dell'Italia è la massa del debito pubblico, che rimane al 110 per cento del PIL. È il debito più elevato dell'intera Unione, molto al di sopra del traguardo del 60 per cento fissato nel Trattato di Maastricht. La vera ragione per cui l'Italia deve nei prossimi anni andare al pareggio del bilancio è la necessità di ridurre questo debito.

Certo, il rapporto matematico debito/PIL si dovrebbe ridurre anche prima di raggiungere il pareggio del bilancio. Infatti se il PIL nominale cresce più del deficit, il denominatore cresce più del numeratore e il rapporto si riduce. Questo fenomeno si

è verificato in passato e certo ha consentito di ridurre il rapporto debito/PIL dal 123 per cento nel 1995 al 110 per cento di oggi.

Ma dal 2000 in poi la discesa del rapporto debito-PIL si è interrotta, nonostante siano proseguite le politiche di risanamento. In realtà da qualche tempo il deficit non riflette più tutto il debito nuovo che lo Stato si accolla in un dato anno, a causa delle differenti modalità di calcolo che sottostanno ai due aggregati. Questa differenza è stata pari al 2 per cento del PIL nel 2001 e intorno al 1 per cento del PIL nel 2002. Resta il fatto che ci penalizzano i differenti criteri contabili con cui si misura il deficit del settore pubblico e il fabbisogno del settore statale, cioè la necessità dello Stato di finanziarsi sul mercato. Da questo deriva la necessità di un piano credibile di risanamento per un effettivo pareggio dei conti pubblici.

Quanto a Patrimonio Spa e Infrastrutture Spa, potranno generare qualche guadagno di efficienza (appropriate imputazioni del costo d'uso del capitale pubblico), qualche maggiore economicità di gestione. L'operazione, per produrre effetti temporanei sul deficit annuo, deve necessariamente generare maggiori entrate o riduzioni di spesa finanziate con la contrazione di debito in testa all'una o all'altra società. Questo debito sarà classificato come debito delle società finanziarie private, anziché come debito del settore pubblico, con perdita di trasparenza dei conti pubblici.

4. Le politiche di settore del DPEF.

4.1 La riforma del sistema fiscale.

Alla riforma del sistema fiscale, come delineata dal governo nel collegato alla manovra 2002 attualmente all'esame del Senato, il DPEF attribuisce una posizione centrale nel quadro di finanza pubblica 2003-2006.

Tuttavia, il DPEF non chiarisce nessuno dei punti – pure cruciali per la valutazione dei profili di equità della riforma – rimasti ambigui o indeterminati del collegato fiscale.

L'impianto generale della riforma fiscale proposta dal governo si presenta articolato in un sistema di deleghe legislative, centrato sulla scelta dell'adozione di un codice per l'ordinamento del sistema fiscale.

Tale sistema appare di caratterizzato da alcuni vistosi limiti formali e sostanziali:

l'indeterminazione del numero e della tipologia delle deleghe conferite. Si fa infatti riferimento all'adozione di « uno o più decreti legislativi recanti la riforma del sistema fiscale » (articolo 1), senza peraltro indicare se l'eventuale molteplicità di provvedimenti debba essere riferita alla disciplina delle diverse imposte ovvero alle fasi di attuazione di una riforma per ora enunciata solo in termini programmatici;

la disomogeneità dei criteri e principi di delega, in alcuni casi estremamente generici anche su aspetti cruciali della riforma (la determinazione della soglia di povertà, la struttura del sistema delle deduzioni, ecc.); in altri casi ingiustificatamente dettagliati (inclusione dei consulenti del lavoro tra i soggetti abilitati all'assistenza tecnica);

l'indeterminazione circa i tempi di realizzazione della riforma, sia in relazione al rapporto temporale tra l'emanazione del codice e dei decreti legislativi ulteriori, sia in relazione al dichiarato contenuto gradualistico della riforma. In particolare, il termine di due anni per l'esercizio delle deleghe non sembra possa essere considerato il termine per l'entrata in funzione a regime della riforma in tutti i suoi obiettivi-manifesto (riduzione a due delle aliquote dell'imposta sul reddito, abolizione dell'IRAP, ecc.); dunque, l'attuazione della riforma deve ritenersi temporalmente indeterminata;

la previsione di un meccanismo di consultazione parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi incomprensibilmente differenziato in due procedure – l'una per il decreto di adozione del codice e l'altra

per gli ulteriori decreti – diversamente garantistiche delle prerogative del Parlamento (articolo 10);

la mancanza di una credibile forma di copertura finanziaria non solo per l'attuazione a regime della riforma, ma anche per le fasi progressive.

Per la riforma complessiva di IRPEF, IRPEG e IRAP il DPEF prevede uno stanziamento di 7,5 miliardi di euro per il 2003, senza tuttavia specificare se la corrispondente riduzione del carico fiscale avverrà mediante una rimodulazione delle aliquote o della base imponibile. Per l'Irpef, in particolare, non è fornita alcuna indicazione circa eventuali interventi sul sistema delle detrazioni/deduzioni, né sulle modalità di determinazione della soglia di povertà per l'esenzione totale.

Il DPEF si limita alle seguenti indicazioni:

per quanto riguarda l'IRPEF, l'attuazione della riforma dovrebbe partire dai redditi medio-bassi (fino a 25.000 euro), per un importo pari a 5,5 miliardi di euro;

per l'IRPEG si prevede una riduzione dell'aliquota attuale di due punti percentuali, per un importo pari a 3,8 miliardi di euro;

quanto all'IRAP, si inizia con una progressiva esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro per un importo pari a 500 milioni di euro. La riduzione è pari al appena al 2 per cento del gettito IRAP e reca pertanto un alleggerimento del tutto marginale del costo del lavoro

Tali operazioni dovrebbero consentire di ridurre la pressione fiscale complessiva dal 42,3 per cento di quest'anno al 39,8 per cento del 2006. Il programma della Casa delle Libertà prevedeva tuttavia la riduzione della pressione fiscale al 38 per cento.

Non è previsto, inoltre, alcun recupero del drenaggio fiscale *(fiscal drag)*. Il meccanismo del recupero del *fiscal drag*, già previsto dai governi dell'Ulivo nel caso di tassi di inflazione superiori al 2 per cento, è stato infatti bloccato dal governo del Polo, con un costo per le famiglie che potrebbe arrivare a circa 3.000 miliardi per il solo 2002 (v. tabella).

Stima del drenaggio fiscale 2001-2002				
	2000	2001	2002	Totale 2001-2002
A – Gettito IRPEF (incr. %)		6,4	7,18	
B – PIL (incr. % nominale)		4,5	4,63	
C – Differenza (A-B)		1,9	2,55	
D – Gettito IRPEF (mln euro)	113.707	121.006	129.704	
E – **Fiscal drag** *(D*C/100)*		2.160	3.086	5.246

Infine, nessuna misura è prevista nel DPEF per i cosiddetti incapienti, cioè i contribuenti con redditi così bassi da non poter godere dei benefici riconosciuti nella forma di detrazioni di imposta. Sembra dunque che gli incapienti, che rappresentano il 14 per cento delle famiglie italiane, restino comunque esclusi almeno dalla prima fase di attuazione della riforma fiscale.

4.2 La riforma del mercato del lavoro.

Assieme alla riforma del sistema fiscale, l'altro asse portante della forte espansione economica prevista dal governo è costituito dalla riforma del mercato del lavoro.

Il DPEF prevede infatti una macroscopica accelerazione del tasso di crescita dell'occupazione, che secondo gli obiettivi programmatici dovrebbe raggiungere, già nel 2003, il valore del 56,6 per cento, per arrivare nel 2006 al 60 per cento.

Quello che il DPEF omette di registrare è che l'attuale fase espansiva della base occupazionale è riferibile unicamente al un vasto processo di riforma del mercato

del lavoro avviato dai governi di centrosinistra.

A segnare la svolta è stata la cosiddetta « legge Treu » (L. n. 196/97), che rimane tuttora il principale intervento di riforma degli strumenti contrattuali e di modernizzazione del mercato del lavoro realizzato negli ultimi anni, oltre che la più consistente immissione di flessibilità nel nostro ordinamento. È' alla legge Treu, per esempio, che si deve l'introduzione nel nostro paese del lavoro interinale, già tempo diffuso in altri paesi dell'Unione Europea, e la riforma dei contratti di apprendistato e di tirocinio.

Oggi, con il governo di centrodestra, questo vasto processo di riforma – peraltro realizzato senza incrinare la pace sociale – rischia di arrestarsi, vanificando gli sforzi fin qui sostenuti.

Ciò accade nel momento in cui si stanno effettivamente producendo gli effetti attesi dello sforzo riformatore dell'Ulivo: la riduzione della disoccupazione e, soprattutto, la creazione di buona occupazione.

L'ultima rilevazione trimestrale ISTAT ha infatti finalmente registrato un incremento totale degli occupati dipendenti (+1,7 per cento) e, per la prima volta dopo anni, un incremento dell'occupazione dipendente a tempo indeterminato (+2,3 per cento).

In questo quadro, il DPEF si limita essenzialmente ad indicare due principali linee d'intervento del governo in materie di politiche del lavoro:

l'introduzione di elementi strutturali di flessibilità nel mercato del lavoro;

la riforma sistema ammortizzatori sociali.

Quanto al primo punto, l'unico presunto intervento « strutturale » attualmente riferibile alle politiche del lavoro del governo è la sospensione temporanea e « sperimentale », per le sole imprese che crescono oltre i 15 dipendenti, della disciplina dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori sui licenziamenti senza giusta causa. Una misura – comunque discutibile sul piano della legittimità – dalla quale non si può comunque attendere alcun vistoso beneficio all'espansione occupazionale, a fronte di una sicura crescita del contenzioso sociale.

La riforma degli ammortizzatori sociali annunciata dal governo corrisponde invece ad un mero incremento dei sussidi di disoccupazione già oggi riconosciuti, per il cui finanziamento si rinvia a uno stanziamento in finanziaria pari a 700 milioni di euro in ragione d'anno.

I sussidi di disoccupazione, attualmente al 40 per cento dell'ultima retribuzione, sarebbero elevati al 60 per cento per i primi sei mesi, per poi scendere al 40 per cento e al 30 per cento nei due successivi trimestri.

Tuttavia, le risorse stanziate appaiono già chiaramente insufficienti a coprire i costi effettivi della riforma, in corrispondenza di crescenti tensioni occupazionali nei settori manifatturieri (come ha dimostrato il caso FIAT).

Il principale limite della riforma degli ammortizzatori sociali delineata dal governo rimane comunque di tipo strutturale: le misure proposte muovono nell'unica direzione della protezione dei lavoratori già garantiti, non offrendo alcuna protezione o sostegno al reddito in caso di disoccupazione ai lavoratori autonomi, ai non lavoratori e ai lavoratori cosiddetti « atipici ».

Il DPEF lascia anche supporre che il reddito minimo di inserimento sia un'esperienza ormai chiusa: la stessa ipotesi del governo di trasferirne gli oneri a carico delle regioni è l'anticamera del suo definitivo accantonamento.

Soprattutto, il DPEF non sembra idoneo a realizzare l'atteso completamento del processo di modernizzazione del mercato del lavoro per il quale, a distanza di cinque anni dalla prima immissione di flessibilità contrattuale nel nostro ordinamento (attraverso la legge n. 196/97), si renderebbe oggi necessario un ulteriore sforzo riformatore.

In particolare, non si ravvisa nel documento una coerente linea di riforma degli strumenti contrattuali formativi e flessibili oggi a disposizione, quali apprendistato, contratto di formazione e lavoro,

tirocinio, interinale, part-time, tempo determinato, collaborazione coordinata e continuativa, che li renda meglio aderenti alle esigenze delle imprese e dei lavoratori, anche in relazione alle specifiche tipologie e dimensioni d'impresa.

4.3 La riforma previdenziale.

Anche per la riforma del sistema previdenziale, il DPEF rinvia alla proposta di legge-delega presentata in Parlamento, omettendo ogni chiarimento circa i contenuti quantitativi degli interventi e il percorso di attuazione della riforma.

Le proposte del governo sulla previdenza prevedono, quale obiettivo qualificante, una riduzione dell'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro da 3 a 5 punti percentuali, per i nuovi assunti, « senza effetti negativi sulla determinazione dell'importo pensionistico dei lavoratori ». Quest'ultima clausola, già problematica nell'economia interna del provvedimento, appare del tutto irrealistica nel quadro degli equilibri di spesa complessivi.

La stessa relazione tecnica trasmessa dal governo su richiesta del Parlamento, in sede di esame della legge-delega, ammette che, pure « al netto degli effetti fiscali derivanti dalla riduzione del costo del lavoro di cui beneficeranno le imprese, l'onere per la finanza pubblica nel complesso si attesterebbe tra 0,3 e 0,6 punti percentuali di PIL ».

Tra l'altro, si tratta di un onere che aumenta con il progressivo stratificarsi di generazioni: di entità modesta all'inizio, ma strutturalmente crescente nel tempo. Una decontribuzione di 5 punti percentuali solo per il prossimo triennio comporterebbe una necessità di copertura pari a circa 3 mila miliardi di lire, e fino ad 8-10 mila miliardi di lire a regime, che non trova nel DPEF un'esplicita corrispondenza.

Per questo come altri interventi di riforma, infatti, per il reperimento delle risorse necessarie il governo rinvia alla legge finanziaria, con una tecnica di norma-annuncio (o norma-manifesto) che di fatto si traduce in una sostanziale elusione dell'obbligo di copertura delle leggi stabilito dall'articolo 81 della Costituzione, oltre che in un indebito vincolo per il legislatore futuro.

Questa proposta non appare inoltre idonea ad incidere in modo efficiente e mirato sul mercato del lavoro, in quanto propone una riduzione del costo del lavoro limitata ai rapporti di subordinazione a tempo indeterminato e indifferenziata per tipologia e dimensione d'impresa, con prevalente beneficio per la grande impresa.

4.4 Il Mezzogiorno e le politiche per lo sviluppo delle aree depresse.

Nel ridurre la spesa di tutti i dicasteri, la prima legge finanziaria del governo Berlusconi aveva tagliato o differito a dopo il 2005 i fondi per le politiche di sviluppo e per le aree depresse già iscritti in bilancio per il 2002-2003 dall'ultima legge finanziaria del governo dell'Ulivo.

Si è trattato di tagli trasversali a tutte le politiche per lo sviluppo, che però sono risultati più pesanti nei loro effetti concreti per le aree del Mezzogiorno.

I tagli hanno infatti colpito direttamente la programmazione negoziale, i patti territoriali, i contratti d'area e di programma, gli incentivi ai prestiti d'onore e all'imprenditoria giovanile, per un risparmio totale di circa 4 mila miliardi di lire per il solo 2002. Inoltre, è stata abolita una delle misure di agevolazione più efficaci e meglio utilizzate dagli imprenditori che investono nel Mezzogiorno: il credito d'imposta (di cui all'articolo 8 della legge n. 388/2000), finanziato nella scorsa legislatura dai governi dell'Ulivo con uno stanziamento di 15 mila miliardi di lire per il triennio 2001-2003.

A fronte dell'abolizione del credito d'imposta e del drastico taglio dei finanziamenti, il governo si è limitato fino ad oggi a riproporre il sistema di incentivi alle imprese della legge Tremonti: uno strumento inefficace e costoso nelle fasi economiche recessive (quale l'attuale), che inoltre rischia di ridurre il vantaggio com-

petitivo del Mezzogiorno e di indebolire la capacità di attrazione in quelle aree di nuovi capitali d'impresa (come dimostra il dato sull'allocazione territoriale degli incentivi erogati sulla base della prima legge Tremonti, che sarebbero andati per l'88 per cento al Centro-Nord e solo per il 12 per cento al Sud).

Il governo ha dovuto tuttavia correggere almeno parzialmente il tiro.

Appena prima della presentazione del DPEF, era stato infatti varato un provvedimento – comunque tardivo – per rifinanziare il prestito d'onore con 25,8 milioni di euro (circa 50 miliardi di lire): una misura, tuttavia, appena sufficiente per qualche centinaio di soggetti.

Il DPEF prevede ora « risorse pubbliche aggiuntive in conto capitale, nazionali e comunitarie, che abbiano natura addizionale rispetto ai flussi ordinari di spesa » che, secondo il governo, dovrebbero concorrere a realizzare un balzo nella produttività e negli investimenti.

A questo fine, il DPEF indica nel 45 per cento il valore obiettivo della quota di spesa in conto capitale da destinare al Mezzogiorno. Tuttavia tale valore, comunque inferiore di un punto percentuale a quanto era stato previsto dai governi dell'Ulivo (il 46 per cento), è riferito alla media del periodo 2002-2008, mentre per il prossimo triennio il DPEF indica una spesa largamente inferiore a tale soglia, pari a circa 26 miliardi di euro.

Questi obiettivi rimangono comunque condizionati, come riconosciuto anche dal DPEF, al conseguimento quanto meno di un grado accettabile di stabilità nell'erogazione dei servizi primari quali acqua ed energia, per i quali tuttavia il documento non indica alcun specifico piano di investimento.

In particolare, manca nel documento ogni riferimento alla crisi idrica che affligge cronicamente il Mezzogiorno e all'esigenza di prevedere un apposito piano di sostegno alle aziende agricole e agli allevatori danneggiati dalla siccità.

Quanto agli interventi specifici proposti per il Mezzogiorno, pur ricorrendo a formule apparentemente innovative quali il « marketing territoriale », il DPEF si limita di fatto alla meccanica riproposizione dei contenuti del Piano per lo sviluppo del Mezzogiorno messo a punto dai governi dell'Ulivo, senza peraltro indicare come possa essere compatibile con il nuovo quadro economico e istituzionale.

4.5 La scuola, l'università, la ricerca.

In materia di istruzione scolastica, università e ricerca il DPEF è assieme laconico e generico.

Per quanto riguarda la scuola, il documento di programmazione non introduce alcuna correzione di tiro rispetto all'impostazione delle proposte già formulate dal governo.

In particolare, non vengono fornite risposte o ulteriori indicazioni sui punti già oggetto delle valutazioni critiche dell'Ulivo.

Tra questi:

la riduzione delle risorse economiche complessivamente destinate al sistema scolastico;

il prospettato indebolimento del sistema pubblico nazionale di istruzione, con il ridimensionamento delle aree di eccellenza e delle peculiarità positive del sistema italiano dei licei e delle scuole d'infanzia;

la riduzione dell'autonomia scolastica, in controtendenza con il processo di decentramento avviato nell'ultimo decennio e, soprattutto, in contrasto con il nuovo dettato costituzionale che riconosce esplicitamente « l'autonomia delle istituzioni scolastiche »;

la rottura dell'unità del sistema di istruzione e formazione, come conseguenza dell'ammissione di opzioni scuola/lavoro troppo precoci, che potrebbero preludere ad un'estensione delle aree di esclusione sociale e, in generale, ad una perdita di competitività del sistema produttivo nazionale.

Senza intervenire direttamente in nessuno di questi temi, il DPEF si limita alla riproposizione dei contenuti di massima –

meramente qualitativi – del disegno di legge-delega per la riforma del sistema scolastico.

L'unico obiettivo quantitativo concreto contenuto nel documento di programmazione riguarda invece l'incremento dei finanziamenti assegnati nel prossimo quadriennio alla ricerca scientifica, che passerebbero dall'attuale 0,6 per cento all'1 per cento del PIL.

Tuttavia anche questo, come molti altri « valori-obiettivo » enunciati nel DPEF è condizionato alla « compatibilità con gli equilibri di finanza pubblica », una formula che evidentemente riduce al minimo il grado di responsabilizzazione politica per i risultati obiettivi (o meglio per i mancati risultati) delle politiche di spesa messe in atto dal governo.

Inoltre, anche per la ricerca scientifica il documento fa riferimento a « meccanismi di co-finanziamento pubblico/privato » non ulteriormente specificati, che dovrebbero tradursi in un aumento degli investimenti complessivi.

4.6 La riforma sanitaria.

In materia di sanità, il contenuto più qualificante del DPEF è il ritorno a forme mutualistiche già sperimentate in passato, sia pure riviste e corrette.

Per il governo, i risparmi in materia di sanità si dovrebbero sviluppare attraverso la riduzione del consumo pro-capite e l'immissione di nuove risorse « per evitare un peggioramento progressivo del livello di benessere sanitario raggiunto ».

Secondo il DPEF le nuove (vecchie) mutue, dovrebbero essenzialmente proteggere dal rischio della non-autosufficienza degli anziani. Oggi nel Nord Italia quasi il 10 per cento della popolazione ha più di 75 anni, poco meno nel Sud, e la disabilità in questa fascia di popolazione raggiunge il 30 per cento.

Con questa formula, il DPEF delinea una riforma centrata sull'introduzione di una sorta di assicurazione obbligatoria e, verosimilmente, su un'ennesima sterzata al mercato dei farmaci.

4.7 Le politiche per le riforme istituzionali. Il tradimento del federalismo e le nuove tentazioni centraliste.

Alle politiche di riforma istituzionale il DPEF dedica solo una parte di una sezione inspiegabilmente intitolata alle riforme « istituzionali-sociali ».

Il tema delle riforme istituzionale è dunque incongruamente assimilato ai temi della sanità, dei beni culturali, della scuola, dell'università e della ricerca scientifica (!).

A ben guardare, questa operazione di « mimetizzazione » tematica appare verosimilmente orientata a mascherare l'assoluta mancanza di ogni concreta indicazione circa tempi, modi e forme di realizzazione del progetto federalista che pure era uno dei punti qualificanti del programma elettorale del Polo.

L'omissione non riguarda solo i necessari provvedimenti di attuazione del Titolo V della Costituzione, ma anche le stesse proposte di riforma costituzionale del governo in materia di devolution.

In generale, l'impianto complessivo del DPEF configura un doppio « tradimento » del federalismo, perpetrato attraverso:

la mancata attuazione dell'attuale contenuto federalista della Costituzione;

la sostanziale smentita dello stesso programma federalista del Governo e, in particolare, della devolution prospettata dalla proposta « Bossi » di riforma costituzionale.

Soprattutto, manca del tutto nel DPEF il tema che nell'attuale contesto istituzionale sarebbe stato più ovvio attendersi da un piano di programmazione economica pluriennale, un tema addirittura cruciale per un governo di sedicente vocazione federalista: il federalismo fiscale.

Infatti, alle maggiori competenze delle Regioni – già previste dalla riforma del titolo V e ulteriormente rafforzate dalla proposta « Bossi » – dovrebbe corrispondere una maggiore responsabilizzazione delle Regioni stesse nella tassazione e nella

spesa. Il DPEF smentisce entrambe le aspettative attraverso, rispettivamente:

il progetto di riforma fiscale,

l'accentramento della spesa nel comparto dei beni e dei servizi.

Infine, va rilevato che la riforma fiscale appare addirittura di segno contrario al disegno federalista costituzionale.

Infatti, sebbene la delega riguardi il solo sistema fiscale statale, un programma di riforma della portata e dell'ampiezza di quello proposto dalla delega non può non incidere, sotto vari profili, sul sistema dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti locali, come delineati dall'articolo 119 della Costituzione.

In tal senso, i profili della riforma rilevanti per gli equilibri della finanza regionale appaiono soprattutto tre:

gli effetti – sia quantitativi che qualitativi – della progressiva cancellazione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive);

gli effetti sulla compartecipazione delle regioni all'IRPEF e all'IVA derivanti dal nuovo profilo delle aliquote e dalla conseguente riduzione del gettito atteso;

la complessiva incidenza della riforma sulla distribuzione territoriale delle risorse e, in questo senso, la compatibilità con il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, concernente il cosiddetto federalismo fiscale.

Con riferimento ai primi due punti si deve rilevare una vistosa contraddizione: il testo della delega prevede per un verso che siano « garantiti in termini qualitativi e quantitativi » gli attuali meccanismi di finanza locale, per altro verso che la progressiva riduzione dell'IRAP sia « compensata da trasferimenti o compartecipazioni ».

Il DPEF non precisa, peraltro, se l'eventuale estensione della compartecipazione deve intendersi riferita a nuovi tributi oppure alle imposte già esistenti (le compartecipazioni delle regioni all'IRPEF e all'IVA).

In ogni caso, gli effetti redistributivi delle risorse sul territorio sarebbero notevoli, a tutto scapito delle Regioni economicamente più deboli, e imporrebbero forti correttivi per riequilibrare la situazione.

La riforma fiscale del governo, confermata dal DPEF, segna dunque una inversione di tendenza rispetto al processo, avviato nella scorsa legislatura, di rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni. Soprattutto, essa segna una vistosa battuta d'arresto nel processo di attuazione della riforma costituzionale del Titolo V, come delineato dal nuovo testo dell'articolo 119.

Per quanto riguarda la razionalizzazione e il conseguente accentramento della spesa per beni e servizi, il DPEF prevede un rafforzamento del ruolo della CONSIP Spa, una società interamente posseduta dal Ministero dell'economia, che dovrebbe raccogliere e « centralizzare » la domanda di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, per ottenere prezzi più bassi sul mercato attraverso aste comuni.

È evidente che questo meccanismo non solo non incentiva la responsabilizzazione delle singole amministrazioni nella gestione, ma di fatto comprime l'autonomia e il potere di spesa degli enti e delle amministrazioni locali ormai pienamente riconosciuto dal dettato costituzionale. Inoltre, l'aggregazione della domanda non può che determinare una limitazione dell'offerta ai soli fornitori che sono in grado di sostenere grandi ordinativi (pochissime imprese, per ciascun settore merceologico, per tutto il territorio nazionale).

In definitiva, in spregio alle esigenze di tutela e sviluppo della concorrenza, la proposta del governo incentiverebbe la formazione di oligopoli nel settore della fornitura di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni.

5. Cosa manca nel DPEF. Le proposte dell'Ulivo.

Abbiamo condotto una disamina molto approfondita del documento che il go-

verno ha presentato, ma ovviamente tale esposizione non sarebbe completa se non prevedesse una indicazione, sia pure generale, delle proposte alternative che riteniamo indispensabili. A queste proposte è dedicata l'ultima parte della relazione, ovviamente strettamente collegata con la risoluzione parlamentare che i gruppi dell'Ulivo presenteranno al termine del dibattito. Si tratta di un capitolo che vuole concentrare la sua attenzione su pochi obiettivi strategici, capaci di incidere realmente su uno sviluppo caratterizzato da efficienza e giustizia, legando tra di loro in modo inscindibile questi concetti.

5.1 La competitività del Paese, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo delle imprese.

Negli ultimi anni l'economia italiana è stata caratterizzata da una rilevante perdita di competitività, che è stata all'origine anche delle difficoltà nella crescita rispetto agli altri paesi europei. A fronte di un andamento della domanda interna sostanzialmente omogenea con quella degli altri paesi europei, la penalizzazione principale dell'economia italiana è dovuta alla insufficiente dinamica delle sue esportazioni, che crescono ad un ritmo decisamente inferiore a quello del commercio mondiale, e ancor più rispetto alle altre economie europee. È pienamente giustificato quindi porre una particolare attenzione nei confronti di questo problema, individuando quegli interventi che possono favorire una sua soluzione. Occorre tuttavia una precisazione in premessa: il problema della competitività della nostra economia si colloca tutto sul versante della qualità. Tra le più forti economie europee è facile registrare una specializzazione industriale dell'Italia nelle lavorazioni tradizionali, a minore intensità tecnologica, mentre i sistemi produttivi della Francia e della Germania sono caratterizzati da produzioni a contenuto tecnologico medio-alto. Le conseguenze sono evidenti per quanto riguarda la qualità delle nostre esportazioni, la loro capacità di reggere nella concorrenza globale. L'individuazione di una strategia per la competitività del paese appare quindi urgente, e deve costituire a nostro avviso uno degli assi portanti del nuovo documento di programmazione.

Il dibattito su questo tema è aperto, ed occorre raccogliere i contributi che da varie parti da tempo vengono prodotti. Le stesse questioni che abbiamo trattato fin qui (fisco, pubblica amministrazione, ecc.) sono elementi fondamentali di una strategia di competitività da ricostruire.

Mezzogiorno.

Grazie alle politiche messe in campo con il « patto di Natale » del 1998 e nel successivo « Dpef e Mezzogiorno » la questione meridionale, sul finire della passata legislatura, era tornata ad essere questione nazionale. Un vasto ed articolato complesso di misure varate dal centrosinistra ha favorito l'affermarsi, in molte parti del Sud, di uno sviluppo autopropulsivo, fondato per lo più sul protagonismo dei soggetti pubblici e privati locali. I risultati sono stati confortanti: tutti gli indicatori economici, in particolare dell'occupazione, hanno segnalato fino al 2001 miglioramenti nel Sud più che al Nord e, pur rimanendo molto ampie, le distanze hanno iniziato a ridursi. Dell'exploit del Mezzogiorno si è giovato l'intero Paese: il Pil nazionale è significativamente cresciuto, deficit e debito sono calati, l'Azienda Italia è divenuta più competitiva.

Il governo Berlusconi ha deciso di frenare questo andamento con: la Tremontibis, un vero deterrente per gli investimenti privati nel Sud; una finanziaria per il 2002 che ha ridotto le risorse verso il Mezzogiorno e ha congelato gli strumenti della programmazione negoziata; la previsione, nella legge per le infrastrutture, di destinare al Mezzogiorno « almeno il 30 per cento » degli investimenti pubblici che non corrisponde nemmeno al 36 per cento che gli spetta in proporzione alla popolazione; la proposta della modifica « ad hoc » per il Sud dell'articolo 18 che tende ad introdurre una « gabbia dei diritti » peggio di quella, che pure si vorrebbe, « dei salari »;

l'affermazione nella Relazione previsionale e programmatica che il Mezzogiorno potrà ripartire solo dal 2003. Lo stesso Dipartimento per le politiche di coesione, da noi immaginato come direzione strategica per una coordinata azione nel Mezzogiorno, è stato depotenziato e, per l'accaparramento di spazi di gestione da parte di diversi ministri, ha perso tale ruolo.

Il Mezzogiorno, insomma, nell'agenda del governo non c'è, se non per misure contro il Mezzogiorno. Una strategia assurda. Finito, infatti, l'effetto lungo delle politiche strutturali da noi avviate, i processi di crescita del Sud stanno passando. La SVIMEZ ha dimostrato il rallentamento ! Una strategia autolesionista, in quanto è convinzione di tutti che solo se il Sud crescerà del 2002 di 3-4 punti sarà possibile conseguire il previsto aumento del Pil nazionale nella nuova ridotta previsione dell'1,2 per cento.

Il Mezzogiorno è, oggi, il punto più critico della politica economica nazionale e, allo stesso tempo, la più ampia di potenzialità di sviluppo dell'intero Paese.

Occorre solo continuare nella direzione intrapresa dal centrosinistra nella passata legislatura, favorendo e stimolando il protagonismo imprenditivo locale e accrescendo le condizioni complessive di appetibilità territoriale. Occorre affinare gli strumenti sperimentati, semplificare le procedure di sostegno alle imprese, completare le opere infrastrutturali avviate e mettere in cantiere quelle per le quali sono già state finanziate le progettazioni, destinare le necessarie risorse finanziarie per gli investimenti garantendo la effettiva addizionalità dei fondi comunitari e controllare l'efficacia dell'impiego delle risorse di Agenda 2000. Occorre alleggerire la pressione fiscale sulle famiglie povere: essendo queste residenti prevalentemente al Sud, l'aumento dei consumi che ne deriverà inciderà beneficamente sulla produttività complessiva. Così come resta obbligata la scelta dell'alleggerimento della pressione fiscale e contributiva per le imprese che investono nel Mezzogiorno. A riguardo, pure se tardivamente, il governo ha accolto la nostra proposta del cumulo tra Visco-sud e Tremonti-bis, ma i limiti posti all'utilizzazione del credito di imposta appaiono fortemente in contraddizione con la conclamata volontà di sospingere l'attività d'impresa per sostenere la crescita.

L'attenzione va spostata anche verso l'esigenza di una riduzione prudente del costo del lavoro nel Mezzogiorno e l'introduzione di forme di flessibilità nel mercato. Occorre un forte impegno per tonificare le esperienze di programmazione negoziata, manovrando anche con i sostegni della legge 488, per « concentrare » le risorse verso i distretti che stanno decollando in modo da consolidare i processi di sviluppo autopropulsivo. Le intese istituzionali di programma rappresentano i binari entro i quali Governo, Regioni ed enti locali, imprenditoria privata e forze produttive possono costruire insieme occasioni strutturali di sviluppo.

In sinergia con l'impegno ed il potenziamento delle Forze dell'ordine, anche finanziando nuovi « patti per la sicurezza », devono essere costruite condizioni di serenità ambientale, primo requisito per attrarre gli investimenti esteri.

È anche il momento di riprendere le azioni avviate nella scorsa legislatura a sostegno dei « centri di eccellenza ». Uno sviluppo autopropulsivo nel Sud non vi potrà essere senza un forte impulso alla ricerca e nella innovazione, con il pieno coinvolgimento delle Università meridionali e del CNR.

Ricerca e formazione.

Abbiamo già ricordato che le previsioni del DPEF in questa materia sono assolutamente insufficienti. Non basta definire l'obiettivo quantitativo dell'aumento delle spese per la ricerca, ma occorre un vero e proprio investimento straordinario nel settore che parta dall'incremento delle risorse disponibili per l'incentivazione della ricerca da parte delle imprese e dal rafforzamento del rapporto tra Università e aziende. Una particolare attenzione va posta alla creazione di condizioni che favoriscano le attività di ricerca delle pic-

cole e medie imprese mediante forme consortili costituite a livello distrettuale. In questo contesto occorre perseguire l'obiettivo di avviare un programma straordinario di potenziamento delle attività universitarie di ricerca, mediante l'attivazione di nuovi contratti e il reclutamento di nuovi ricercatori.

Per quanto riguarda la formazione, occorre individuare le risorse necessarie per realizzare un sistema scolastico che garantisca livelli elevati di qualità e si integri con un sistema della formazione professionale capace di costituire un legame tra la formazione di base e i fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese. L'Italia presenta un deficit di scolarizzazione che non ha riscontro negli altri paesi industriali, ha un basso livello di laureati in discipline scientifiche e tecnologiche, e ha bisogno di un grande sforzo per creare profili professionali ed umani capaci di innovare i processi produttivi.

Le imprese.

Un programma di riduzione del carico fiscale per le imprese era nel programma del Centro Sinistra, e deve essere perseguito con la necessaria continuità e gradualità. Particolare importanza assume il « mix » di interventi da mettere in campo, che deve comprendere accanto alla riduzione delle aliquote IRPEG il mantenimento della DIT e la sua accelerazione, secondo un meccanismo che avevamo proposto con un emendamento alla finanziaria dello scorso anno. Anche l'IRAP deve essere oggetto di intervento, con l'obiettivo finale di togliere il costo del lavoro dall'imponibile. In termini generali occorre riprendere una strategia di riduzione del cuneo contributivo e del cuneo fiscale, per portare il costo del lavoro e il peso fiscale sulle imprese a livello dei nostri concorrenti europei.

Una delle caratteristiche peculiari del sistema produttivo del nostro paese è costituita dalle piccole imprese; come tutte le rilevazioni periodiche confermano, il fenomeno si sta accentuando, per l'elevato numero di imprese che nascono; tale numero è crescente da alcuni anni, ed è certamente uno dei segnali di vitalità della nostra economia. Nel DPEF manca una politica per la piccola impresa, che assume invece importanza centrale per la crescita della competitività del sistema. Riduzioni del carico fiscale mirate alle peculiarità delle piccole imprese, incentivazioni per le operazioni di riorganizzazione e di accorpamento, interventi per favorire le attività di ricerca e di innovazione anche nella piccola impresa, favorendo iniziative comuni all'interno di politiche di distretto.

5.2 La coesione sociale come condizione della competitività del Paese.

Intorno alla riorganizzazione dello Stato sociale, all'idea di un « nuovo welfare » che garantisca diritti universali di cittadinanza, valorizzi la responsabilità delle persone e costituisca una condizione di efficienza del sistema si gioca una delle partite politiche centrali della modernità. Intorno a questo tema si collocano anche le differenze politiche vere, che vedono da un lato l'idea di uno « Stato minimo » che garantisce alcune prestazioni di base alle fasce povere della popolazione e affida al mercato la tutela della salute e della vecchiaia, e dall'altro quella di un sistema di protezione sociale garantito a tutti indipendentemente dal reddito come condizione della uguaglianza delle persone. La nostra scelta per uno Stato che garantisca per tutti la « cittadinanza sociale », resa ancora più urgente ed attuale dalle ricerche che mettono in evidenza il permanere in Italia di situazioni gravi di diseguaglianza e di povertà, fa i conti con le esigenze di riorganizzazione profonda del sistema di sicurezza sociale del nostro paese che ne affronti le criticità finanziarie, le storture organizzative e gli squilibri che con il tempo si sono consolidati. La spesa sociale del nostro paese, come è noto, non è superiore alla media europea, ma la distribuzione delle risorse privilegia gli interventi previdenziali rispetto alla tutela dei giovani, del lavoro, della fami-

glia. Soltanto una riorganizzazione profonda del nostro sistema di welfare, che lo ridefinisca come « welfare delle opportunità » e lo adegui alla diversità dei bisogni che caratterizza la nostra società può rispondere alle esigenze di definire una nuova universalità del nostro stato sociale. In questo senso si tratta di riprendere le fila di un discorso impostato nella precedente legislatura, che attende ora la ricomposizione in un quadro organico. Riformare lo Stato sociale per difenderne la natura universalistica ed equitativa.

La sanità.

Abbiamo già ricordato che il Documento di programmazione ipotizza la sperimentazione di forme di assistenza integrativa simili alle mutue ed un ridimensionamento della spesa sanitaria pubblica, ed abbiamo già dichiarato la nostra ferma contrarietà ad uno strumento che prefigura la fuoriuscita di una parte dei cittadini dal servizio sanitario nazionale ed al tentativo di privatizzazione del diritto alla salute che mette a rischio il sistema sanitario stesso.

Ci impegniamo a difendere i principi fondamentali del servizio sanitario nazionale:

universalità di accesso e libertà di scelta del luogo di cura;

globalità della copertura per tutti i servizi e le prestazioni necessarie;

finanziamento pubblico attraverso la fiscalità generale.

In particolare:

quanto alla universalità, a realizzare le condizioni necessarie affinché tutti possano fruire delle cure nel luogo in cui vivono e lavorano, ed a garantire l'assistenza sanitaria indipendentemente dalla regione di appartenenza;

rispetto alla globalità, ad assicurare prestazioni e servizi sanitari efficaci ed appropriati alle necessità di ciascuno;

a mantenere il finanziamento pubblico attraverso la fiscalità generale ed a valorizzarlo come strumento di solidarietà, ritenendolo il mezzo più adatto a garantire il buon funzionamento di un sistema sanitario moderno in grado di rispondere ai nuovi bisogni dei cittadini ed alle diverse situazioni locali.

a contrastare la strategia di privatizzazione messa in atto dal Governo riaffermando l'esclusività della funzione pubblica di tutela e la necessità della natura pubblica delle aziende sanitarie.

Chiederemo che, nella prossima finanziaria, si riservi alla sanità una quota del PIL pari al 7 per cento, sia per adeguare il finanziamento della sanità al resto d'Europa, sia per garantire la piena attuazione dei livelli essenziali di assistenza, compresa l'integrazione sociosanitaria.

Vista l'impostazione del Governo in materia di sanità, ci impegniamo a promuovere una iniziativa legislativa a sostegno della non autosufficienza, condizione particolarmente rilevante, soprattutto per quelle fasce più deboli della società e in special modo per gli anziani che saranno i più penalizzati dalla introduzione del sistema assicurativo delle polizze private.

Il Governo ha trascurato in maniera troppo evidente il problema della non autosufficienza: alle promesse fatte non c'è ancora alcun riscontro concreto, e intanto i bisogni degli anziani e di tutte le persone non autosufficienti si aggravano e richiedono interventi sia sanitari che assistenziali più specifici. Proponiamo di istituire un sistema di protezione sociale e di cura per le persone anziane non autosufficienti con l'attivazione di uno specifico fondo nazionale.

Il lavoro.

Se il *welfare* è una condizioni della competitività e dell'equilibrio sociale, le politiche del lavoro sono politiche di welfare, e nella direzione delle politiche del lavoro occorre fare un grande sforzo, sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista organizzativo. Le aree di intervento sono essenzialmente due: assicurare uomini e donne dalla discontinuità

di reddito dovuto alla mobilità lavorativa, garantire un sostegno mirato alla occupabilità che aiuti a cogliere tutte le opportunità di un mercato del lavoro caratterizzato da forte flessibilità. Alcuni di questi temi sono affrontati nel recente accordo sindacale, che noi vogliamo significativamente migliorare nell'azione parlamentare.

In questo quadro occorre:

completare ed accelerare le riforme già avviate dal Centro sinistra (come abbiamo ampiamente ricordato in altra parte della relazione) sui servizi all'impiego per metterli in grado di offrire a tutti informazioni, occasioni di lavoro e formazione. Liberalizzare i servizi dell'impiego non deve significare il depotenziamento dell'intervento pubblico, ma permettere ad agenzie private di agire entro regole definite per contribuire ad un miglior servizio complessivo, stimolando l'efficienza delle strutture pubbliche.

Definire misure specifiche e mirate per i giovani, rafforzando le misure che oggi già esistono e unificandole (assegni formativi, aiuti alla mobilità territoriale, prestiti d'onore, premi di inserimento al lavoro, ecc.). Per le donne, mediante strumenti di formazione personalizzata e servizi che rendano compatibile famiglia e lavoro, in particolare agevolando il reinserimento al lavoro dopo la maternità. Per le persone di età matura, con premi di reinserimento al lavoro e incentivi alla permanenza nella vita attiva.

Promuovere l'occupazione anche nelle sue forme nuove e flessibili, che rispondono a forti aspirazioni individuali, oltre che alle esigenze del mercato. In questa direzione serve una riforma degli ammortizzatori sociali che risponda soprattutto ai bisogni dei lavoratori più esposti, atipici e precari. Serve anche un intervento che garantisca una tutela previdenziale adeguata, per coprire una delle aree di incertezza che caratterizza le forme di lavoro atipico e flessibile.

Per completare l'opera di modernizzazione e liberalizzazione del mercato occorre inserirla in un quadro organico di politiche e di tutele, che riteniamo possa essere costituito dall'approvazione di uno « Statuto dei lavori » che ridefinisca i diritti fondamentali di tutti i tipi di attività.

La lotta alla povertà.

I dati dell'ISTAT ci hanno recentemente richiamato l'attualità di un fenomeno con cui da tempo non siamo abituati a fare i conti: l'esistenza in Italia di aree di povertà relativa, ma soprattutto assoluta, ancora consistenti, che tendono a radicarsi in alcune categoria e fasce di popolazione. Sono a rischio le famiglie numerose, gli anziani soli. Accanto a politiche articolate, di cui abbiamo già parlato (estensione a tutti gli aventi diritto dell'aumento a un milione della pensione minima, soluzione del problema degli incapienti nell'ambito della riforma fiscale) è necessario richiamare la necessità di estensione della sperimentazione del reddito minimo di inserimento, realizzata negli ultimi cinque anni. Si tratta di uno strumento importante, da ridefinire anche alla luce di sperimentazioni realizzate in altri paesi, che costituisce una forma di tutela indispensabile per fasce di popolazione marginale, ma tuttavia ancora quantitativamente significativa.

5.3 Il federalismo e la crescita del Paese.

Nel DPEF 2003-2006, c'è un convitato di pietra: il federalismo fiscale.

La modifica del titolo V della Costituzione avvenuta lo scorso anno, e « ratificata » dalla volontà popolare attraverso il referendum confermativo è totalmente ignorata dal Dpef 2002.

I mutati rapporti tra centro e periferia, il percorso tracciato dal precedente governo di centrosinistra affinché attraverso il federalismo fiscale le regioni e gli enti locali potessero, nel giro di un paio di anni, contare a tutti gli effetti su una fiscalità locale autonoma e responsabile che non significasse solo più tasse per i

cittadini, sono clamorosamente ignorati dal Governo Berlusconi.

Infatti se prendiamo in considerazione le politiche in materia di finanza locale attuate da questo governo è lampante l'obiettivo intrinseco che esse hanno: depotenziare il federalismo, renderlo odioso alla gente perché causa di nuove tasse, in definitiva solo un problema in più.

Noi non abbiamo, in verità, ancora ben capito, dove va questo Governo perché se da un lato si dimostra accentratore e lesivo delle autonomie locali, dall'altro lato addirittura si prefigge di superare il « nostro » federalismo per arrivare direttamente alla confusa devolution bossiana.

Al momento noi possiamo valutare solo quello che il Governo Berlusconi ha fatto in questo ultimo anno per le Regioni e le autonomie locali: un taglio considerevole di risorse che ha prodotto come effetto un aumento della tassazione locale e delle tariffe relative ai servizi oltre il tasso di inflazione.

Le autonomie locali si sono trovate strette in norme capestro che da un lato le hanno private di risorse e dall'altro le hanno sottomesse a vincoli di bilancio e di spesa.

Forse il Governo non si è reso conto che, così facendo, ha ottenuto un risultato contrario al proprio programma elettorale: la pressione fiscale complessiva è aumentata invece di scendere come promesso.

I nemici del federalismo e delle autonomie hanno gioco facile in questo nuovo contesto, creato ad arte dal centrodestra, a sostenere che il federalismo porta ad ottenere dei danni anziché avere dei vantaggi. Infatti attuare un decentramento senza compensarlo con un corretto federalismo fiscale, come sta avvenendo, comporta degli scompensi che se non corretti, possono dare l'impressione che il federalismo sia negativo.

Quindi oggi assistiamo ad un passaggio di competenze da parte dello Stato a Regioni ed Enti locali senza che vi sia stato a monte un pari trasferimento delle risorse. Non vorremmo che il federalismo si sia trasformato solo in un'ennesima trovata del Ministro dell'economia per rimpinguare le casse dello Stato.

Di conseguenza per far fronte alle maggiori esigenze economiche, Regioni, Comuni e Province, sono state costrette ad applicare una serie di tasse e balzelli diversi da zona a zona, contribuendo ad aumentare sia la pressione che la confusione fiscale. È assolutamente necessario cambiare rotta e che lo stato definisca chiaramente quali sono le tasse e i tributi da applicare su tutto il territorio nazionale e che Regioni ed Enti locali agiscano su quello che è il costo dei servizi.

A nostro giudizio l'unico strumento che consente la semplificazione fiscale e un'applicazione reale e efficace del federalismo fiscale, è la compartecipazione per regioni ed enti locali alle entrate fiscali e tributarie dello Stato.

In questo modo, si ottiene un duplice risultato: si semplifica il sistema fiscale e si coinvolgono Regioni ed Enti locali nella lotta al sommerso, vero problema del nostro Paese.

Infatti avvicinare il luogo del prelievo fiscale al luogo in cui realmente vengono spese le risorse è un modo per avvicinare i cittadini alle istituzioni e a far rendere meno indigesto il pagamento di tasse e tributi; allo stesso tempo, gli enti locali hanno tutto l'interesse a contribuire a far emergere tutte quelle attività sommerse presenti nel proprio territorio.

Gli stessi cittadini, quando si renderanno conto che diventano disponibili più risorse per i servizi del proprio territorio, svolgeranno una importante funzione sociale di pressione, affinché emerga il sommerso e tutte quelle attività poco chiare e questo, nel lungo periodo, produrrà maggiori risultati della repressione svolta dalle forze dell'ordine.

Inoltre, nel momento in cui i comuni hanno un interesse diretto ad accrescere la capacità produttiva nel proprio territorio, in particolare attraverso il potenziamento degli investimenti, è indubbio che velocizzeranno anche il rilascio di permessi e autorizzazioni con ricadute positive sull'economia territoriale.

Solo in questo modo, agganciando le entrate degli enti locali alle entrate dello Stato, mettendo insieme quindi come unico obbiettivo amministrazioni locali e amministrazioni centrali, si riuscirà a far partire quel circolo virtuoso fondamentale per combattere il problema del sommerso e per dare nuovo impulso allo sviluppo e una maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Un'altra questione che in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione va affrontata, è il meccanismo della finanza locale che va ripensato e riformulato in quanto vi sono troppe sperequazioni e differenze nella ripartizione dei fondi tra le regione e tra gli enti locali.

Andrebbe prevista una ripartizione che parta da un contributo massimo per abitante a seconda delle diverse tipologie di Ente e tenendo conto delle difficoltà territoriali, in modo da determinare una cifra che ovviamente verrà integrata dalla compartecipazione alle entrate sopra richiamate.

In sintesi, l'applicazione del federalismo fiscale deve partire da:

una riforma della finanza locale con una ripartizione equa delle risorse;

un sistema di compartecipazione di regioni ed enti locali ad IRPEF, IRPEG, IVA e Accise sui carburanti;

efficienza delle pubbliche amministrazioni e diminuzione degli sprechi;

applicazione del principio di sussidiarietà.

Onorevoli colleghi,

il fallimento dei programmi del Governo, l'inattendibilità delle sue previsioni, l'indeterminatezza del quadro di finanza pubblica per i prossimi anni appaiono in tutta la loro evidenza nel Documento di programmazione che stiamo discutendo.

La nostra opposizione e il nostro progetto alternativo intendono dare al Paese il segnale che esiste una prospettiva diversa, che si può coniugare sviluppo e coesione sociale, che la strada del risanamento e della modernizzazione intrapresa dal precedente esecutivo può ancora essere percorsa.

MORGANDO, *relatore di minoranza*, Michele VENTURA, RIZZO, VILLETTI, PECORARO SCANIO