ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LVII**
n. **3/A-*bis***

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 29 luglio 2003

(Relatore di minoranza: **Giorgio BENVENUTO**
designato congiuntamente dai gruppi Democratici di sinistra-L'Ulivo, Margherita, DL-L'Ulivo e dalle componenti del gruppo misto: Comunisti italiani, Socialisti democratici italiani, Udeur-popolari per l'Europa 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 2004-2007

(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 17 luglio 2001

RELAZIONE DI MINORANZA

IL DPEF CHE NON C'È

Il documento presentato con grande ritardo dal Governo non risponde alle caratteristiche proprie di un DPEF: per capirlo basta ricordare i contenuti propri che deve possedere un Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il contenuto del Dpef in relazione alla normativa.

Il contenuto proprio del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) è individuato all'articolo 3 della legge 468/1978, sostituito dall'articolo 3 della legge 362/1988, e ulteriormente modificato dall'articolo 2 della legge 208/1999. In base alle disposizioni richiamate, il Documento di programmazione economico-finanziaria deve contenere i seguenti elementi:

a) definire la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale (non inferiore a 3 anni);

b) consentire la valutazione « puntuale e motivata » degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati dai precedenti documenti programmatici, nonché dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale, in particolare della Comunità europea;

c) indicare gli obiettivi macroeconomici, ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;

d) contenere i quadri tendenziali di finanza pubblica, illustrando i flussi di entrata e di spesa del conto consolidato della P.A. e del settore statale, sulla base della legislazione vigente. Le previsioni tendenziali devono riguardare i grandi comparti di entrata e di spesa del settore statale e del conto delle pubbliche amministrazioni ed indicare il flusso di risorse destinate al Mezzogiorno, con l'indicazione della quota nazionale addizionale;

e) indicare gli obiettivi di finanza pubblica, definiti in rapporto al PIL, riferiti al fabbisogno del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, al lordo e al netto degli interessi;

f) definire altresì gli obiettivi, coerenti con quelli indicati in precedenza, di fabbisogno complessivo, di disavanzo corrente del settore statale e del conto delle pubbliche amministrazioni, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nonché gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica e le relative cause;

g) esporre, in coerenza con gli obiettivi così definiti, le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato (nonché degli enti pubblici ricompresi nel conto della P.A.), nonché indicare i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale;

h) indicare gli obiettivi in termini di debito del settore statale e della P.A.

i) definire l'articolazione degli interventi, anche settoriali, collegati alla manovra di finanza pubblica necessaria per il conseguimento degli obiettivi, con la valutazione di massima dell'effetto economico-

finanziario attribuito a ciascuno degli interventi in rapporto all'andamento tendenziale;

j) indicare i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, con l'evidenziazione del riferimento alle regole ed agli indirizzi definiti nel documento medesimo; ciascuno dei collegati reca disposizioni omogenee per materia.

Il documento presentato non corrisponde alle caratteristiche che definiscono il Dpef. Il nostro non è un giudizio di parte, ma il parere della stessa Corte dei conti.

È rimasto inevaso (1) – secondo la Corte – l'obbligo di fornire al Parlamento « *quadri tendenziali e programmatici di finanza pubblica dettagliati, confrontabili e analiticamente illustrati nei criteri di costruzione* ». Viene diffusa una proiezione tendenziale di finanza pubblica relativa al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, ma non un corrispondente quadro programmatico. In luogo di questo sono proposti solo i valori obiettivo dei principali indicatori in rapporto al Pil (avanzo primario, indebitamento e debito).

Restano, pertanto, imprecisati i passaggi che, per le singole categorie di spesa e di entrata, consentono di trasformare gli andamenti tendenziali in valori programmatici. Per cui è impossibile per il Parlamento ogni tentativo di verifica e di valutazione.

La Corte poi scrive: « *Il Dpef sottoposto all'esame del Parlamento non sembra rispondere ai contenuti ed alla funzione ad esso assegnata dall'ordinamento di bilancio e contabile... La previsione programmatica di medio periodo inclusa nel Dpef, ..., dovrebbe offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si lega la copertura graduale delle riforme affidata alle leggi finanziarie annuali ed ai decreti legislativi* ». Poco prima la Corte richiamava, per l'appunto, le riforme in questione: le leggi delega in materia di fisco (legge n. 80/2003), di mercato del lavoro (legge n. 30/2003), di istruzione e formazione (legge n. 53/2003); e citava il disegno di legge di riforma della previdenza (AC 2145).

Il Dpef manca vistosamente alla sua funzione principale: quella di esplicitare le condizioni di compatibilità economico-finanziaria di medio periodo del disegno « riformatore », eventualmente rimodulandone tempi e contenuti in relazione ad una aggiornata ricognizione delle risorse disponibili.

In assenza di queste non si comprendono le stesse poche cifre della manovra correttiva indicata:

la correzione di 16 miliardi di euro è sufficiente ad assicurare solo la copertura ai fini del contenimento del disavanzo tendenziale ?;

oppure allo stesso tempo assicura la copertura finanziaria agli interventi attuativi delle « riforme » (fisco, lavoro, scuola, previdenza) ?;

oppure assicura nel contempo, oltre alla correzione del deficit e del debito tendenziali ed alla copertura delle « riforme », le risorse necessarie ad effettuare interventi di carattere espansivo, di sostegno alla crescita ?

Ci sembra più realistica la prima ipotesi. In questo caso – sottolinea la Corte dei conti – l'impianto e i numeri della manovra correttiva sono necessariamente « scritti a matita ».

Il Dpef, uno strumento per il confronto Governo-Parlamento.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) è stato introdotto nell'ordinamento con le modifiche che la legge 23 agosto 1988, n. 362 ha apportato alla legge 5 agosto 1978, n. 468.

Nelle intenzioni del legislatore, il DPEF deve indicare, per un periodo non inferiore a quello considerato nel bilancio pluriennale, sulla base degli andamenti dell'economia e della finanza pubblica nel-

(1) Corte dei conti – *Documento per l'audizione dinanzi alle Commissioni Bilancio riunite* – 24 luglio 2004.

l'anno in corso e dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale, gli obiettivi macroeconomici (in particolare quelli relativi alla crescita e all'occupazione), l'andamento tendenziale dei conti pubblici e gli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldi e di evoluzione del debito.

Nel documento devono, inoltre, essere indicati gli indirizzi per gli interventi necessari al conseguimento degli obiettivi fissati, da adottare sia nella legge finanziaria sia nei provvedimenti collegati.

Si tratta di un documento che disegna il quadro generale di una complessa manovra legislativa, che deve definirsi nel prosieguo di tempo, con i singoli provvedimenti.

Dopo la legge 362/1988, la disciplina contenuta nella legge 468/1978 è stata ulteriormente modificata. In particolare, le innovazioni introdotte dalla legge 208/1999 hanno affidato al DPEF il compito di delineare, in una logica coerente, il quadro di compatibilità economiche e finanziarie, gli obiettivi che il Governo intende realizzare e gli interventi da adottare con la legge finanziaria e i provvedimenti collegati.

Per quanto attiene, più in particolare, al rapporto tra DPEF, legge finanziaria e provvedimenti collegati, le modifiche recate dalla legge 208/1999 hanno stabilito che:

a) il DPEF deve contenere l'articolazione degli interventi, compresi nella manovra di finanza pubblica e necessari per il conseguimento degli obiettivi previsti dal documento medesimo;

b) il DPEF deve indicare i disegni di legge collegati, precisano che ciascuno dei quali deve contenere disposizioni omogenee per materia.

Contestualmente, la legge 208/1999 ha modificato la struttura del complesso della manovra di finanza pubblica, attraverso l'ampliamento del contenuto della legge finanziaria (con la possibilità di inserirvi anche disposizioni di carattere espansivo), il superamento del c.d. collegato di sessione e l'individuazione, nei provvedimenti collegati, dello strumento legislativo destinato a dare attuazione delle politiche settoriali.

Rispetto alla nuova articolazione degli strumenti attraverso i quali si realizza la manovra di finanza pubblica, si accentua, quindi, la funzione, propria del DPEF di offrire l'occasione per un confronto tra Governo e forze politiche rappresentate in Parlamento sui contenuti generali della politica economico-finanziaria che lo stesso Governo intende perseguire, entro il quadro di compatibilità risultante dall'andamento dell'economia reale e della finanza pubblica.

Proprio allo scopo di valorizzare la funzione del DPEF, l'approvazione della legge 208/1999 è stata accompagnata dalla presentazione alla Camera di un ordine del giorno (l'ordine del giorno 4354-quinquies-B/4), sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari, accolto dal Governo nella seduta del 17 giugno 1999.

L'ordine del giorno, richiamandosi al nuovo contesto determinatosi a seguito dell'avvio dell'Unione economica e monetaria, individuava nel DPEF lo strumento adatto a definire le politiche strategiche per il perseguimento sia degli obiettivi di stabilità che di quelli di sviluppo. Per quanto riguarda le politiche per la stabilità (che costituiscono il contenuto tradizionale del DPEF), l'o.d.g. raccomandava che il DPEF fornisse gli elementi di informazione politicamente più rilevanti.

Quanto alle politiche di sviluppo, si richiedeva al Governo di individuare gli obiettivi in termini misurabili e verificabili.

In questo modo si affermava l'idoneità del DPEF a costituire lo strumento attraverso il quale, nel rispetto dei vincoli di compatibilità finanziaria, viene ricostituito un quadro unitario delle diverse politiche settoriali, al cui interno riportare le risultanze dei processi decisionali che si sviluppano anche al di fuori del Parlamento, nel confronto tra il Governo, da un lato, e le istituzioni comunitarie, le parti sociali, le autonomie territoriali, dall'altro.

L'ordine del giorno raccomandava, infine, che nel DPEF trovassero specifica

illustrazione le politiche di sviluppo del Mezzogiorno.

Le problematiche affrontate nell'o.d.g. sono state successivamente riprese nella risoluzione approvata dalla Commissione Bilancio della Camera il 15 giugno 2000 (risoluzione relativa alla funzione del documento di programmazione economico-finanziaria dopo l'ingresso dell'Italia nell'UEM e ad un anno dall'entrata in vigore della legge n. 208 del 1999).

Sempre in relazione ai parametri di convergenza stabiliti ai fini dell'Unione monetaria europea , i DPEF successivamente trasmessi al Parlamento, a partire dal 1992 e, più ampiamente, dal 1993, hanno dedicato una crescente attenzione all'evoluzione dello stock del debito pubblico.

Successivamente all'approvazione della legge n. 208/1999, nel DPEF hanno assunto rilevanza centrale, a fianco degli obiettivi di consolidamento della finanza pubblica (sostanzialmente in linea con quelli fissati, a livello comunitario, negli aggiornamenti annuali del programma di stabilità) le problematiche connesse alle linee di intervento a sostegno dello sviluppo. Dal DPEF 1999-2001 la struttura della manovra di finanza pubblica ha presentato, insieme ad interventi di carattere correttivo (aumenti di entrate e risparmi di spesa che costituiscono la tradizionale « manovra correttiva »), anche misure di carattere espansivo.

Il Dpef lo deve scrivere il Governo.

Nell'insieme, il testo è del tutto generico ed rinvia in buona sostanza le scelte vere alla Finanziaria. Anche se accenni, indiscrezioni, progetti fatti trapelare, ma per ora tenuti nei cassetti dei vari ministeri, ci consentono alcune prime considerazioni.

Anche negli incontri del Governo con le Autonomie e con le parti sociali, gli interlocutori hanno quasi tutti rilevato « l'assoluta mancanza di risposta » ai quesiti posti. Il Dpef si presenta come una cornice vuota, o per meglio dire come lo specchio del fallimento della politica economica perseguita nei primi due anni dal Governo Berlusconi-Tremonti. Intanto il Governo, diviso su quasi tutto, guadagna tempo fino a settembre.

Ora però il Governo, mentre rinvia le scelte vere alla stesura della legge finanziaria, apre « 11 tavoli » di concertazione con le parti sociali, con un metodo che si presenta come partecipativo ma che mira in realtà a coinvolgere in particolare i sindacati sulle scelte in merito ai tagli agli enti locali, alle pensioni ed alla sanità.

Certo non si accenna più alle pensioni in maniera esplicita ma il tema rientrerà dalla finestra sotto la dicitura di « questioni intergenerazionali », in puro stile gesuitico.

Una manovra che sarebbe insidiosa se il merito delle questioni non presentasse ben pochi margini di manovra per il Governo stesso.

La soddisfazione di AN e dell'UDC per il ridimensionamento del ruolo di Tremonti non risolve la sostanza delle scelte che la Casa delle libertà dovrà compiere nelle prossime settimane.

Due elementi di novità.

L'esame del Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2004-2007 non potrà prescindere da due elementi di novità.

Se il dato relativo al Pil del secondo trimestre del 2003 sarà negativo, come quello del primo trimestre (- 0,1 per cento), saremo tecnicamente in recessione. In ogni caso, è innegabile che l'economia italiana è in una fase di stagnazione da circa due anni.

Le rilevazioni Istat a maggio del 2003 registrano un calo della produzione industriale pari al 7 per cento rispetto allo stesso mese dello scorso anno. Il dato tendenziale è il peggiore dall'agosto del '96, quando si toccò il 10 per cento.

La recessione industriale si conferma e mostra di coinvolgere la generalità dei settori, la grande e la piccola impresa.

Certo, in parallelismo con quanto accade nelle economie degli altri Paesi Ocse, ma con un'accentuazione del fenomeno strettamente collegata alle deficienze del nostro Sistema-Paese ed alla politica economica del Governo Berlusconi-Tremonti.

Emerge dunque l'esigenza di affrontare non solo i problemi strutturali dell'Italia, ma anche quella di mettere in opera adeguate misure anticicliche e congiunturali per sostenere la domanda e qualificare l'offerta nel breve-medio periodo.

Il 19 giugno scorso, la Confindustria e le tre principali organizzazioni sindacali hanno firmato un accordo che individua la competitività del sistema economico come la principale questione che il nostro Paese deve affrontare in questo momento. Confindustria, Cgil, Cisl e Uil hanno trovato una posizione comune su alcuni punti essenziali di una politica di sviluppo: ricerca, formazione, infrastrutture e Mezzogiorno.

Siamo dunque ad una autocritica implicita di Confindustria che aveva in precedenza puntato tutte le sue carte sulla precarizzazione della forza lavoro e sulla diminuzione della pressione fiscale e del costo del lavoro, come elementi cardine per fare recuperare alle imprese italiane la competitività persa sui mercati internazionali. Ci auguriamo che ciò rappresenti anche un primo passo per l'apertura di una nuova stagione di confronto sui temi veri dell'economia italiana.

CORREZIONI DELLE PREVISIONI MACROECONOMICHE

Il Governo corregge al ribasso per l'ennesima volta le sue previsioni sulla crescita del Prodotto interno lordo, per l'anno in corso, dal 1,1 per cento allo 0,8 per cento.

Per il 2004, si scende dal 3,1 per cento (tendenziale DPEF 2002-2006) all'1,8 per cento. Con la manovra si spera di alzare tale incremento al 2 per cento (ma non si dice come). La crescita del Pil è significativamente posta uguale a quella prevista per i consumi interni che però possono essere condizionati negativamente proprio da tagli alle pensioni ed ai servizi sociali.

Si sostiene che la ragione dello scostamento tra le previsioni del Dpef 2003 ed i risultati conseguiti sia da attribuire a elementi non prevedibili registrati dagli organismi internazionali e dai centri ricerca con ritardo: in realtà solo con estrema riluttanza ed ampio ritardo rispetto alle previsioni di tali organismi il governo italiano ha riconosciuto i nuovi parametri.

Si registra la stasi dell'occupazione nel Mezzogiorno ammettendo che questa « riflette anche la difficile, tuttavia indispensabile, fase di assestamento di alcuni strumenti di incentivazione del capitale e del lavoro », ossia i tagli drastici ai crediti d'imposta per gli investimenti (Visco-Sud) e per le assunzioni.

Tabella previsioni crescita PIL

	2001		2002		2003	
	Governo	Altri	Governo	Altri	Governo	Altri
Dpef 2002 (luglio 2001)			3,1		3,2	
Aggiornamento (ottobre 2001)			2,3		3,0	
Dpef 2003 (luglio 2002)			1,3		2,9	
Aggiornamento (ottobre 2002)			0,6		2,3	
Aggiornamento (aprile 2003)			—		1,1	
Dpef 2004 (luglio 2003)					0,8	
Confindustria (settembre 2002)				0,6		2,2
Prometeia (ottobre 2002)				0,5		1,5
Confindustria (giugno 2003)						0,8
Istat a consuntivo	1,8		0,4			

In una elaborazione congiunta realizzata per il Cnel, dagli istituti di analisi economica Cer, Prometeia e Ref, si traccia il quadro macroeconomico di medio periodo:

L'economia internazionale continua a essere condizionata dal processo di aggiustamento degli squilibri in atto negli Stati Uniti e in Giappone.

La crescita dell'economia americana sarà inferiore al potenziale per tutto il quadriennio 2003-2006: si aggirerà intorno al 2,5 per cento con una punta del 2,9 per cento nell'anno elettorale 2004. Per il Giappone non si vede l'uscita dalla fase di stagnazione dell'attività economica anche nei prossimi tre anni 2004-2006.

L'apprezzamento dell'euro e il conseguente peggioramento della competitività, penalizzeranno le esportazioni europee nei mercati internazionali. A ciò si sommerà la debolezza della domanda interna e, quindi, la crescita media negli anni 2003-2006 è stimata attorno all'1.8 per cento (2.4 per cento nel 2006).

Gli effetti dell'apprezzamento dell'euro e i tempi e l'intensità del ciclo internazionale tendono ad annullarsi l'un l'altro, poiché una ripresa, che potrebbe configurarsi come export-led, dovrà invece fronteggiare una ridotta competitività di prezzo dei prodotti nazionali.

Nel 2003 il tasso di crescita del Pil italiano è stimato allo 0.7 per cento. Pesa l'eredità sfavorevole lasciata dal primo trimestre (-0.1 per cento sul trimestre precedente), conseguenza del venire meno degli incentivi fiscali scaduti a fine 2002 che hanno riallocato nel tempo gli investimenti programmati dalle aziende; rimangono cauti i comportamenti dei consumatori, motivati dalla perdita di valore della ricchezza finanziaria netta in termini reali delle famiglie e dal rallentamento della crescita dell'occupazione sperimentati nel biennio 2002-2003, unitamente ad una possibile percezione di restrizioni future nell'andamento della spesa sociale.

Nel periodo 2004-2006 il tasso di crescita del Pil italiano è stimato del 2 per cento medio annuo.

Il venire meno dei provvedimenti di entrata non ripetibili che hanno permesso il contenimento dei disavanzi nel 2002 e 2003 renderà necessaria l'adozione di misure restrittive a partire dal prossimo anno (stimate nell'ordine di 0.6 punti percentuali del Pil) che limiteranno le potenzialità espansive del bilancio. Il rapporto tra indebitamento netto e Pil è previsto al 2.4 per cento nel 2003, 2.8 per cento nel 2004.

Il FMI ha corretto le previsioni di crescita del Governo diagnosticando un magro + 0,6 per cento di crescita del Pil nel corso del 2003 e l'1,8 per cento per il 2004. L'Isae invece conferma lo 0,6 per cento per il 2003 e prevede un incremento dell'1,7 per cento per l'anno prossimo.

La crescita del PIl italiano nel 2003 può oscillare all'interno di una forchetta compresa tra lo 0,3 e lo 0,8 per cento. Molto dipenderà dal cambio con il dollaro. Se il dollaro aumenta il suo valore l'Europa può sperare in un qualche sostegno per le sue esportazioni, in caso contrario la stagnazione continua. I centri di ricerca prevedono una crescita pari ad una media del 2 per cento solo per il triennio 2004-2006. Un valore molto modesto che ci porrà, anche nel medio periodo, molti problemi a partire da quelli di una difficile gestione dei nostri conti pubblici.

Un aumento del Pil italiano per il 2003 pari allo 0,8 per cento rappresenta una cifra inferiore di almeno tre decimi di punto rispetto alla media UE, escluse Italia e Germania.

Alcuni temono che quest'anno l'incremento del Pil non supererà lo 0,3-0,4 per cento (Vedi Confcommercio).

L'allarme è grande. Confindustria parla di prossimo « crack competitivo », di tenaglia per le nostre imprese costituita dalle produzioni di media qualità dell'Est asiatico e dal rilancio in atto dell'economia Usa vivacizzata dal dollaro debole. La stessa auspicata ripresa internazionale aggraverà i problemi italiani. L'associazione delle piccole e medie imprese (Confapi)

rileva che la produttività è in forte rallentamento, e l'incapacità del nostro Sistema Paese di modificare la propria specializzazione produttiva. Il Governatore Fazio da tempo denuncia (in sintonia, su questo punto, con l'opposizione) il rischio declino per la nostra economia, e parla di « bradisismo competitivo che peggiora ogni anno ». La Banca d'Italia ha calcolato la cosiddetta « crescita della produttività generale dei fattori ». Oggi in Europa siamo superati anche dalla Grecia, forse dal Portogallo.

Italia a rischio declino.

Come è possibile che ciò accada ad appena due anni dai proclami sul « nuovo miracolo economico » promesso da Tremonti e Berlusconi agli italiani ?

Di fronte alle difficoltà Tremonti ha sempre la risposta pronta, anche se il gioco si fa sempre più frusto e logoro: prima era colpa dell'extradeficit lasciato in eredità dal Centrosinistra, poi dell'11 settembre, adesso della Cina. Quest'ultima affermazione rivela peraltro, involontariamente, la « filosofia » economica di questo governo: abbiamo scelto di competere con un Paese in via di sviluppo, anziché con gli Usa, la Germania, la Francia o il Giappone.

Lo scarto tra gli obiettivi fissati lo scorso anno e l'andamento reale dei conti pubblici è interamente imputato dal governo alla minore crescita economica, rispetto alle previsioni originarie.

Ma ad una attenta lettura (2), che vada oltre la semplice osservazione dei saldi di bilancio, questa spiegazione non convince e lascia aperti molti quesiti. Prendiamo ad esempio le entrate, che sono la voce di bilancio più sensibile all'andamento dell'economia. In linea di massima ci si può infatti attendere che una riduzione dell'1 per cento del Pil nominale, rispetto a quanto previsto, provochi una riduzione percentuale analoga nel prelievo. Confrontando le stime contenute nel Dpef dello scorso anno (luglio 2002) con quelle di quest'anno, si osserva una riduzione del Pil nominale dell'1,6 per cento per il 2003 e del 2,6 per cento per il 2004. Ma le entrate si riducono molto di più. Osservando i dati relativi al bilancio programmatico dello Stato, il calo è del 4,8 per cento per il 2003 (da 381,5 a 363,2 miliardi) e dell' 8,3 per cento per il 2004 (da 392,5 a 360 miliardi). Lo scostamento è ancora maggiore se si considera che il bilancio programmatico dello scorso anno non includeva gli introiti del condono.

D'altronde anche il Governatore Fazio ha detto che solo un terzo dei disavanzi attuali può essere attribuito alla crisi internazionale.

A due anni e più di distanza il panorama che possiamo osservare ci indica che questo Governo, aggravando tutte le carenze ed i difetti del nostro Sistema-Paese, sta conducendo l'Italia verso il declino.

L'Italia fa peggio in pressoché tutti i settori rispetto agli altri paesi dell'Unione europea:

tasso di crescita effettivo: dal 3,6 medio annuo degli anni '70, al 2,4 per cento negli anni '80, all'1,5 per cento dei '90 sino alla stagnazione attuale (0,4 per cento su base annua).

produttività del lavoro: rimane molto elevata rispetto agli standards internazionali, ma la sua crescita è in rapida diminuzione, e negli ultimi anni si è limitata all'1 per cento, nel 2002 è diminuita dello 0,4 per cento.

investimenti: negativi sono soprattutto i dati relativi alla produttività totale dei fattori che nella seconda metà degli anni '90 è scesa allo 0,7 per cento. Poco confortanti sono le statistiche relative all'efficienza aziendale, con l'Italia collocata al 23° posto; all'efficienza della PA (39° posto); a quella di sistema (31° posto).

livelli medi di istruzione: inferiori alla media europea, così come lo è il grado di cultura generale dei nostri ragazzi. La

(2) S. Giannini e G. Pisauro – *Possiamo fare a meno del Dpef ?* – lavoce.info.

quota di adulti di età compresa tra 25 e 64 anni con istruzione terziaria è del 36 per cento negli Stati Uniti, intorno al 30 per cento in Giappone, Regno unito, Svezia, Finlandia e Belgio; in Italia è pari al 10 per cento, anche per effetto di levati tassi di abbandono. La proporzione di nuovi laureati in ingegneria e in altre discipline scientifiche si colloca al livello più basso tra i principali paesi industriali.

spese per la ricerca e lo sviluppo: tra le più basse (0,5 per cento del PIL, rispetto all'1,5 per cento dell'Europa e al 2 per cento degli USA), e di bassa qualità sono le spese per la formazione.

mercato del lavoro: la disoccupazione in Italia, pur essendosi fortemente ridotta negli ultimi anni, è superiore alla media europea e dei paesi Ocse (9 per cento rispetto a 7,6 per cento e 6,5 per cento; gli Stati Uniti sono ora al 6 per cento); i livelli occupazionali in Italia sono i più bassi della media europea: 55 per cento rispetto a 65 per cento; così come minore è la partecipazione alla forza lavoro: 61 per cento rispetto ad una media europea del 70 per cento. La stessa qualità dell'immigrazione dall'estero è decisamente inferiore rispetto a quella degli altri paesi.

propensione al risparmio: si è ridotta e si attesta oggi sui livelli medi europei: 20 per cento, dopo essere stata per decenni nettamente superiore.

competitività del paese: nella classifica mondiale della competitività (stilata dall'Imd di Losanna) l'Italia arretra: era tredicesima nel 2001, quattordicesima nel 2002, per finire nel 2003 al 17° posto. Le esportazioni si sono progressivamente ridotte rispetto al passato e in misura maggiore rispetto agli altri paesi, nonostante la competitività di prezzo sia migliorata dopo le svalutazioni del '92 e '95, e la dinamica salariale sia stata molto contenuta: oggi le esportazioni italiane sono di poco superiori alla quota italiana nel PIL mondiale (3,7 per cento rispetto al 3,1 per cento); quella dell'area euro nel suo complesso (l'Italia inclusa) sono invece pari a quasi due volte la quota del PIL relativo. A una crescita del commercio mondiale del 3 per cento negli ultimi due anni, corrisponde un incremento delle esportazioni della Germania del 7,8 per cento e di quelle francesi del 3,2, mentre quelle italiane sono rimaste, quantitativamente, sui livelli registrati nel 2000.

distribuzione del reddito e della ricchezza: forte peggioramento (in particolare, le retribuzioni hanno perso l'1 per cento del loro valore reale rispetto ad un anno fa) ed aumento delle situazioni di disagio economico e di povertà.

prezzi: tra il 1974 e il 1984 l'inflazione media italiana risulta pari a poco meno del 16 per cento, solo nel 1985 il tasso di inflazione scende sotto le 2 cifre (ma il differenziale rispetto agli altri paesi rimane molto elevato – un punto circa sopra gli altri, in particolare Francia e Germania, nostri principali concorrenti sul mercato interno ed europeo).

Si profila dunque una caduta del tono concorrenziale dell'Italia dovuta tra l'altro ai seguenti elementi:

Settori chiave in cui la concorrenzialità del mercato rilevante è scarsa ed in cui permangono oligopoli: telecomunicazioni, servizi professionali alle imprese, trasporti aerei marittimi e terrestri, energia elettrica, commercio ed assicurazioni; questa situazione determina dei costi netti per il sistema industriale così come per i consumatori finali;

Un aspetto di questa scarsa concorrenzialità, e della tendenza alla creazione di recinti e feudi di competenze produttive e professionali, magari sanzionati dalle stesse leggi dello Stato, è rappresentato dal settore dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti. Da tempo è in discussione un tentativo di riforma delle professioni, tentativo, però che rischia di abortire a causa degli interessi corporativi delle professioni attualmente riconosciute a mantenere il recinto delle proprie esclusive.

Una diffusa struttura di imprese piccole e medie può determinare una alloca-

zione efficiente delle risorse, specialmente per produzioni ed attività di nicchia o in cui la rilevanza del lavoro personale è preponderante, ma questa considerazione non è risolutiva: il nanismo industriale e la progressiva deindustrializzazione dell'Italia determina un crollo degli investimenti in ricerca e sviluppo e una sostanziale dipendenza della Nazione da decisioni e innovazioni prese all'estero;

L'Italia risulta collocata al dodicesimo posto nell'Europa a 15, per il 2001, con solo 74 domande di brevetti per milione d'abitanti, di cui, tra l'altro, solo il 10 per cento riguardava apparati o prodotti high tech:

Un singolare e significativa compressione del mercato viene attuata per l'acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni attraverso la Consip. Il meccanismo originario, infatti, è stato sostanzialmente stravolto attraverso alcune modifiche, quali l'obbligo di aderire alle convenzioni Consip e l'abbassamento a 50.000 euro della soglia significativa (articolo 24 l. 289/2002). Queste modifiche stanno togliendo a moltissime PMI la possibilità di continuare a lavorare con la P.A. e, secondo l'Autorità Garante per la Concorrenza, sta creando le premesse per la costituzione di cartelli anticoncorrenziali. Per altro, un accoglimento parziale delle istanze fatte valere dalla opposizione, anche mediante l'approvazione di appositi atti di indirizzo, è stato operato dall'articolo 5 del decreto-legge n. 143 del 2003, come modificato dal Senato, attualmente all'esame della Camera dei deputati.

La competitività dell'Italia, il declino da sconfiggere (3).

Un'analisi al di fuori degli stereotipi del caso italiano ci mette, dunque, nelle condizioni di poter problematizzare le visioni ipersemplificate sulla competitività, tanto care alla destra. Possiamo meglio collocarci rispetto all'interrogativo se le difficoltà delle imprese nel sostenere le nuove condizioni di competitività dipendano principalmente da una squilibrata struttura dei costi – il che richiederebbe prevalenti interventi « dal lato dell'offerta » – o da ritardi accumulati nella competizione, nell'innovazione e nell'adeguamento della gamma dei prodotti, il che richiederebbe un mix articolato di politiche, in cui interventi « dal lato dell'offerta » convivranno con « politiche della domanda », nelle quali la componente « investimenti » e la componente « consumi » delle famiglie giochino un ruolo sinergico importante.

Con tale ottica, quello che colpisce della situazione italiana dell'ultimo quindicennio non è solo il dato relativo alle singole variabili, ma l'associazione tra alcune di esse. Per esempio, tra un livello infimo della spesa in ricerca e sviluppo – in un periodo in cui anche paesi al di fuori del G7 (come Svizzera, Svezia, Olanda) conquistano posizioni di punta – e una impressionante staticità della specializzazione produttiva. In nessun altro paese si verifica quel che è avvenuto in Italia e cioè che i settori tradizionali rafforzano la loro quota sul totale dell'industria, mentre perdono peso i settori a media intensità tecnologica e soprattutto i settori high tech, dove peraltro è maggiore il divario nelle spese in ricerca e sviluppo.

I fenomeni indicati a loro volta si accompagnano a:

un incremento dei profitti che trova precedenti solo negli anni '50 (in notevole misura dovuto a misure fiscali agevolative) e che tuttavia solo parzialmente sembra prendere la via della destinazione a maggiori investimenti (derivando peraltro più dal taglio dei costi che dall'incremento del fatturato e degli investimenti);

un'eccezionale liberazione di risorse provocata dalla decurtazione della spesa per interessi (scesa dai 101 miliardi di euro nel 1996 ai circa 71 odierni) che non riesce ad essere intercettata dal sistema produttivo.

(3) Osservazioni conclusivi del *paper* di L. Pennacchi e G. Proietti Rossi – *La competitività dell'Europa e dell'Italia a dieci anni dal Piano Delors: il declino da sconfiggere* – luglio 2003.

Dopo tanto parlare di crowding out da parte del debito pubblico sulle attività produttive, non ci si può esimere dal riflettere sulle difficoltà che il sistema imprenditoriale ha manifestato a valersi delle condizioni del crowding in create dai governi dell'Ulivo. Così come c'è da interrogarsi sulle ragioni che fanno sì che nel nostro paese la formazione di risparmio ecceda sistematicamente gli investimenti. Non si può tacere, ad esempio, dell'influenza che hanno le rigidità che ancora caratterizzano il mercato del credito e dei capitali o la insufficiente « contendibilità » del mercato dei « diritti di proprietà », anchilosato da una esigua propensione al mutamento e al rischio e da una scarsa disponibilità all'apertura del capitale a terzi, o le « barriere all'accesso » e l'assetto arcaico del sistema dei servizi professionali.

Anche la variabile costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) – indubbiamente determinante in un contesto di moneta unica – deve essere attentamente valutata. Infatti, la scomposizione dell'andamento del CLUP nelle sue componenti principali (e cioè il reddito nominale per lavoratore dipendente e la produttività media del lavoro) evidenzia che, per quanto riguarda il reddito da lavoro dipendente per occupato, le retribuzioni reali pro-capite sono rimaste invariate (senza partecipare agli aumenti di produttività) e gli oneri sociali sono stati ridotti, sicché il costo del lavoro in termini reali dal 1993 è sceso del 3,4 per cento, mentre aumentava del 8,2 per cento e del 1,6 per cento in Francia e in Germania. Dunque, la maggiore dinamica in termini nominali del costo del lavoro italiano si spiega con il tasso di variazione dei prezzi alla produzione e al consumo, vale a dire con la scarsa competizione – nonostante le privatizzazioni e le liberalizzazioni compiute – presente in molti settori produttivi: l'industria del credito e delle assicurazioni, dei servizi professionali, dei servizi a rete, i servizi pubblici locali, la distribuzione commerciale.

Per quanto riguarda la produttività del lavoro – così elevata in valori assoluti da mantenere l'Italia nei primissimi posti al mondo insieme agli USA – il rallentamento della sua dinamica negli ultimi anni non può non chiamare in causa sia i bassi livelli di spesa, pubblica e privata, in ricerca e innovazione, sia la qualità e l'efficienza delle infrastrutture pubbliche.

Da tutto ciò discendono chiaramente le priorità che la politica economica deve darsi per innalzare la competitività sistemica dell'Italia e accentuarne il tasso di innovazione qualificata:

l'eliminazione delle rendite e degli extraprofitti che si annidano nei settori in cui ancora vige una « regolazione corporativa » (le quali si esprimono nell'elevatezza dei « prezzi relativi » cui dà luogo l'assetto dei prezzi e delle tariffe in alcuni servizi a rete);

la riqualificazione della armatura infrastrutturale del paese, ivi compresa le Pubbliche Amministrazioni;

il potenziamento degli investimenti (pubblici e privati) in R&S e in formazione.

Dell'ultimo punto merita in particolare segnalare il fatto che esso è essenziale per aggredire quella staticità della specializzazione produttiva che frena lo spostamento nazionale verso le frontiere più avanzate dell'innovazione sociale e tecnologica. Si annida qui un grumo intrecciato di questioni poiché il riorientamento della specializzazione produttiva implica sia l'accesso a nuovi mercati geografici, sia l'ingresso in produzioni contigue, sia il vero e proprio spostamento verso produzioni più avanzate.

A loro volta tali requisiti richiedono:

un salto dimensionale del sistema produttivo nazionale (che è costituito per quasi il 98 per cento del totale da imprese da 1 a 49 addetti, ma in cui solo il 9,5 per cento circa sono le imprese tra 10 e 19 addetti, intorno, cioè, alla fatidica soglia dei 15 dipendenti);

un salto generazionale (poiché un'intera generazione di imprenditori si avvicina all'età di un ricambio naturale di cui,

invece, non sembrano pronte le condizioni);

un salto nella quantità e nella qualità delle informazioni di cui gli operatori dispongono.

In effetti, l'efficacia delle strategie di sviluppo delle imprese richiede molto di più che pure e semplici riduzioni di costo del lavoro o la disponibilità di un determinato ammontare di risorse finanziarie – che in alcuni casi appare addirittura sovrabbondante – ma domanda di informazioni, conoscenza dei mercati, monitoraggio sistematico a scala globale delle possibilità di investimento e delle opportunità di integrazione-cooperazione-competizione con gli operatori del proprio settore e di settori contigui. Ecco perché va individuata come decisiva la creazione di un patrimonio di risorse conoscitive, privilegiando, congiuntamente, due linee di azione:

un'accelerazione del tasso di introduzione delle innovazioni tecnologiche e organizzative che sia connesso a un incremento degli investimenti in ricerca anche « di base », alla creazione di una autentica « rete di scambi » fra Università e mondo della produzione, a un rafforzamento dei servizi (specie quelli « a base conoscitiva ») in grado di correggere la drammatica « sottoterziarizzazione » di cui soffre l'economia italiana.

Un maggiore dinamismo dei mercati finanziari che guardi non solo all'ampliamento dei capitali ivi affluenti ma anche, e soprattutto, all'allargamento delle alternative di investimento, le quali possono essere consentite solo da un arricchimento delle tipologie degli intermediari e dei prodotti offerti, tra cui abbiano spazio nuove quotazioni e nuovo capitale di rischio (il più rilevante ai fini del cambiamento della specializzazione produttiva).

Il binomio « innovazione e servizi » – potendo investire il campo non solo dei servizi alla produzione, ma anche quello dei servizi alla persona, alla collettività, al territorio, tutti ad alta femminilizzazione – può essere alla base dell'innalzamento del tasso di attività femminile, creando le condizioni per rendere pienamente utilizzabile l'enorme potenziale dell'offerta di lavoro delle donne. Così come il binomio « innovazione e formazione » può essere il motore della valorizzazione delle risorse dei giovani e degli adulti over 45.

DUE ANNI DI POLITICA ECONOMICA DISASTROSA

Una finanza pubblica « creativa ».

Il 26 giugno scorso, la Corte dei conti, dopo la Banca d'Italia, il Cnel e la stessa Confindustria, hanno certificato le difficoltà presenti e future della nostra finanza pubblica.

Il giudizio della Corte è chiaro: senza le manovre « una tantum » il saldo del bilancio delle pubbliche amministrazioni tra il 2001 e il 2002 non avrebbe segnato alcun miglioramento restando in tutti e due gli anni al 3,5 per cento del Pil.

Nel 2002, le manovre non permanenti hanno pesato per 19,9 miliardi di euro sull'indebitamento (1,6 per cento del Pil), per 2,3 miliardi sul deficit di cassa (1,9 per cento del pil), per 49,1 miliardi sul debito (3,9 per cento del Pil), anche a causa del con cambio di titoli con la Banca d'Italia.

Nello stesso anno, l'indebitamento al 2,3 per cento del Pil, in calo di 0,3 per cento rispetto al 2001, è – secondo la Corte – « per intero da assegnare all'ulteriore discesa della spesa per interessi », ridottasi dal 6,4 al 5,7 per cento del Pil.

Mentre l'avanzo primario (il saldo attivo al netto della spesa per interessi) è sceso di altri 0,4 punti al 3,4 per cento del Pil, il minimo da otto anni.

Le entrate si riducono, ma anche la spesa sarebbe andata molto peggio senza il rinvio del rinnovo dei contratti di lavoro dei dipendenti pubblici.

Nel 2003, la manovra di bilancio consiste complessivamente in 20 miliardi, di 12 per contenere il deficit e 8 per sostenere l'economia. Dei 12 miliardi destinati

a migliorare il saldo, solo il 40 per cento avrà ancora effetto nel 2004, e il 15 per cento nel 2005.

Il progressivo esaurirsi della manovra 2003, « è imputabile all'andamento delle entrate » che quest'anno verranno migliorate dai condoni, ma che nel 2004 e 2005 produrranno « un impulso espansivo sull'indebitamento » per il prevalere degli sgravi rispetto agli incassi.

In ogni caso, sottolinea la Corte dei conti (4), « la revisione di segno peggiorativo del disavanzo 2003 poteva essere letta come un segnale di aggravamento tendenziale dei conti pubblici di portata superiore a quella giustificata dal ciclo economico negativo ».

L'avanzo corrente (differenza tra entrate correnti e spese correnti) che mostra, ancor più dell'avanzo primario (il saldo depurato dalle spese per interessi), la capacità di tenuta del bilancio dello Stato, per il 2003 si è quasi annullato: alla fine dell'anno sarà pari a 664 milioni di euro (lo 0,05 per cento del Pil !). Era di 19,4 miliardi nel 1999, e di 8,2 miliardi a fine 2002. La Relazione di cassa dell'aprile scorso (cioè di tre mesi fa) prevedeva un avanzo corrente per il 2003 pari a 10.370 milioni di euro, cioè lo 0,8 per cento del Pil.

La manovra 2004, secondo la Corte dei conti, dovrà quindi avere « dimensioni assai rilevanti ». In particolare, dovrà essere verificata la sostenibilità della forte riduzione della pressione fiscale prevista dalla Delega fiscale, alla luce del rispetto del Patto di stabilità ed anche del decentramento di una serie di scelte politiche in applicazione del principio del federalismo fiscale.

Nella sua audizione del 22 luglio di fronte alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, il ministro dell'economia ha sostenuto che « il Governo ha fatto meno una tantum di quelle realizzate dai precedenti esecutivi del centro sinistra... Le cartolarizzazioni su immobili le abbiamo trovate nella finanziaria di Amato... Avete fatte le una tantum almeno per almeno il doppio di noi ... ».

Rispondiamo, senza commenti, con i dati che Tremonti, pur essendo il Ministro dell'economia, ha difficoltà a fornire:

Una tantum *realizzate nei vari anni.*

1998: 650 milioni di euro;

1999: 4,5 miliardi di euro;

2000: 1,35 miliardi di euro;

2001: 1,35 miliardi di euro;

2002: 9,6 miliardi di euro (19,9 mld secondo la Corte dei conti);

2003: 16,7 miliardi di euro (*);

2004: 10 miliardi di euro (previsione del Dpef).

(*) stime.

(Fonte « Sole-24Ore » di Martedì 15 luglio 2003).

Il Governo tende ad incolpare la crisi economica internazionale. Ma, anche tenendo conto di questo aspetto, c'è circa un punto di aumento strutturale del disavanzo. Nel primo anno e mezzo di Governo la maggioranza ha sottovalutato la situazione espandendo ottimismo a piene mani, poi è corsa ai ripari con misure una tantum, anticipi di entrate, posticipi di spese, cartolarizzazioni, swap e condoni a ripetizione. Non hanno controllate le spese, per poi erogare finanziamenti alle regioni ed agli enti locali con il contagocce. Bloccando i pagamenti di cassa alle Regioni le hanno costrette ad indebitarsi, aumentando i costi e bloccando molti servizi.

Il disastro Tremonti

Malgrado le innegabili difficoltà del quadro internazionale, il Governo, ed in particolare il Superministro dell'economia, hanno dato il loro contributo al peggioramento sensibile dei conti pubblici e alla quasi stagnazione della nostra economia nazionale.

(4) Corte dei conti – *Documento per l'audizione dinanzi alle Commissioni Bilancio riunite* – 24 luglio 2004.

Il risultato è quello di un deficit e di un debito reali fuori controllo, della stagnazione della domanda interna, del declino del sistema industriale, del rallentamento della stessa positiva dinamica occupazionale messa in moto dai provvedimenti del centrosinistra.

Questi risultati non sono dovuti solo alla pessima congiuntura internazionale, ma bensì alle premesse (sbagliate) della politica di Tremonti-Berlusconi:

A. l'idea che la riduzione delle tasse potesse di per sé rilanciare la domanda: gli investimenti ed i consumi privati (Tremonti-bis; controriforma fiscale).

Lo schema di ragionamento era il seguente: la ricostituzione della fiducia (il Governo amico degli imprenditori), la liberazione dai vincoli posti ai mercati, la riduzione delle imposte, genereranno sviluppo, il quale produrrà maggiori entrate fiscali e faciliterà l'adozione successiva di misure di riduzione permanente della spesa pubblica, che convalideranno le riduzioni iniziali di imposte permettendone di successive.

Si è coscientemente perso di vista che il significato e il ruolo della tassazione non sono valutabili in se stessi, ma si commisurano anche e soprattutto agli effetti redistributivi che essa consente di perseguire e al livello e alla qualità dei servizi di cui una società desidera disporre, i quali a loro volta, esprimono la qualità e la natura dei « beni collettivi » e dei « legami di cittadinanza » propri di quella stessa società.

B. il recupero della produttività e della competitività del nostro sistema-Paese tramite la compressione del costo del lavoro e la precarizzazione dei rapporti di lavoro (riduzione del valore reale delle retribuzioni; riduzione dei contributi previdenziali; riforma del mercato del lavoro).

Non è vero, in particolare, che l'aumento della flessibilità in uscita (la libertà di licenziare senza costi) aumenti il livello dell'occupazione, a parità di altri fondamentali economici. La flessibilità in uscita, infatti, aumenta solamente la dinamica complessiva del sistema, il quale raggiunge il suo punto d'equilibrio tra occupazione, domanda aggregata e fattori produttivi in tempi più rapidi rispetto ad un sistema in cui sussistono rigidità normative (vedi gli USA).

Il livello complessivo d'occupazione, pertanto, non viene determinato dalle regole sulla flessibilità in uscita, ma dai fondamentali dell'economia.

La crisi delle PMI (5).

Nel corso della seconda metà del 2002 la scena economica italiana è stata dominata dalla crisi della grande industria privata, segnatamente nel settore automobilistico. Una crisi certamente non inattesa che ha reso evidente un processo già chiaro quasi un ventennio fa, quando i tentativi della grande industria nazionale di darsi una prospettiva globale trovarono una tanto rapida quanto negativa conclusione.

Ma mentre il tema della grande industria privata occupava, giustamente, tutti gli spazi mediatici un'altra crisi – di dimensioni economiche e sociali forse ancora più imponenti – si andava giorno dopo giorno concretizzando: quella del sistema delle piccole e medie imprese a partire dai settori più tipici del made in Italy. Il comparto del tessile e dell'abbigliamento, quello delle calzature sono, per fare solo alcuni esempi, ad oggi fra i più colpiti. E con essi colpiti sono i tassi di occupazione, in particolare femminili, tanto nel centro nord quanto nel Mezzogiorno d'Italia oltre che la presenza italiana su significativi mercati esteri.

Il settore tessile ha chiuso il 2002 in flessione, nonostante il modesto recupero registrato negli ultimi mesi dell'anno, risentendo pesantemente del rallentamento dei consumi di vestiario nei paesi indu-

(5) N. Rossi – brano tratto dalla relazione alla PdL *Disposizioni per il rafforzamento del sistema italiano delle piccole e medie imprese* – luglio 2003.

strializzati ed in particolare nell'Unione europea. Il settore dell'abbigliamento, della maglieria e della calzetteria ha archiviato il 2002 come un anno decisamente negativo, sia per l'attività produttiva che per le vendite complessive, a motivo di una minore dinamicità della domanda estera e di un brusco ridimensionamento delle vendite sul mercato interno. Anche la raccolta degli ordini per la stagione primavera-estate del 2003 si è chiusa in flessione e le attese sono per una accelerazione dei consumi di abbigliamento solo a partire dalla stagione autunno-inverno 2003. Debole dovrebbe rimanere comunque il contributo della componente estera anche a ragione della perdurante debolezza del dollaro nei confronti dell'euro. Per il settore dell'arredamento il 2002 è stato un anno di stagnazione determinata dalla scarsa dinamicità della domanda tanto interna quanto estera. E, nonostante i timidi segnali di ripresa intervenuti nella seconda parte dell'anno, anche per il comparto della meccanica strumentale i risultati del 2002 non sono stati positivi. Solo l'alimentare ha evidenziato una crescita nel corso del 2002 grazie al positivo andamento della domanda interna ed all'ampliamento dei fatturati sui mercati esteri. In prospettiva, l'intero comparto del made in Italy dovrebbe essere interessato nel 2003 da una ripresa di entità modesta anche se ritardata nel tempo.

Al di là delle valutazioni congiunturali, la globalizzazione ed i processi di liberalizzazione stanno modificando profondamente lo scenario degli scambi internazionali per i prodotti made in Italy e, più in generale, per il sistema italiano di piccole e medie imprese. In questo quadro emergono – più che in altri settori – i limiti strutturali che riducono significativamente la capacità competitiva tanto di singoli comparti quanto dell'intero sistema italiano di piccole e medie imprese.

Le esternalità tipiche delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ad esempio, nei servizi di gestione finanziaria o nel trasferimento di innovazioni di processo di natura non specifica) si affermano con difficoltà nel panorama italiano delle piccole e medie imprese mentre, contemporaneamente, la ricerca di recuperi di efficienza mina alla base, in molti comparti, la peculiare modalità italiana di organizzazione del processo produttivo centrata sui cosiddetti sistemi produttivi locali. I processi di delocalizzazione in atto, se non governati, spezzano infatti le filiere produttive e riducono in misura considerevole la capacità competitiva dei sistemi locali di piccole e medie imprese.

Di contro, le recenti evoluzioni della tecnologia ed i processi di globalizzazione hanno portato ad una crescente diffusione dei fenomeni di contraffazione: si valuta che la quota di merce contraffatta nel commercio mondiale sia prossima all'8 per cento e che per oltre due terzi la merce contraffatta provenga dal Sud-Est asiatico. Informazioni dettagliate sui prodotti candidati alla contraffazione sono oggi disponibili sulla rete, la tecnologia ha consentito miglioramenti significativi nella qualità dei prodotti contraffatti e drastiche riduzioni nei loro costi di produzione, Internet rappresenta un canale distributivo di primaria importanza e di relativa anonimità. Non può sorprendere, quindi, che nel solo anno 2000 il fenomeno della contraffazione sia costato oltre 17 mila posti di lavoro nell'Unione Europea ed una contrazione del prodotto interno lordo superiore agli 8 miliardi di euro.

Per le caratteristiche della sua specializzazione produttiva e della configurazione del suo sistema imprenditoriale, l'economia italiana appare particolarmente vulnerabile. Il made in Italy costituisce, infatti, uno dei comparti di principale interesse per l'industria del falso. Inoltre, la ridotta dimensione media delle imprese italiane rende complessa la introduzione di misure anti-contraffazione. La lotta alla contraffazione non può, infatti, essere fatta solo di una pur necessaria informazione al consumatore e di una ferma attività di repressione e sanzione. Anche in questo campo, misure preventive possono essere particolarmente efficaci: dalle modalità di etichettatura alle condizioni necessarie per identificare i prodotti lungo la « catena dell'offerta ». Si tratta, in

ogni caso, di misure tecnologicamente sofisticate che implicano costi sopportabili solo in presenza di dimensioni aziendali significative.

Alla radice di molte difficoltà attraversate dal sistema produttivo italiano rimane, in altre parole, l'insufficiente dimensione media delle imprese che spesso impedisce una capitalizzazione adeguata ed un accesso al comparto dei servizi finanziari più moderni, che costringe ad una dimensione esclusivamente locale e spinge a scelte anche delocalizzative unicamente mirate alla compressione dei costi, che limita la possibilità di ricerca ed innovazione e rende sempre attraente la prospettiva del sommerso.

Fermo restando che un irrobustimento del tessuto della nostra piccola e media impresa necessita di una grande impresa efficiente ed innovativa capace anche di offrire i servizi di cui le piccole e medie imprese hanno bisogno e che quindi assai poco utile è affrontare i temi del nostro sistema produttivo in termini di un « dualismo dimensionale », è evidente che l'asse portante del nostro sistema produttivo rimangono le piccole e medie imprese ed in particolare quelle operanti in specifiche aree territoriali. Da esse è dunque necessario partire e domandarsi se e come è possibile rafforzarne la capacità competitiva e, al contempo, sfruttarne la peculiare architettura organizzativa per facilitare il salto dimensionale di cui l'intera economia italiana ha bisogno.

Si intende far leva, in particolare, su ambedue le modalità prevalenti di articolazione organizzativa delle piccole e medie imprese. Quella più rigida dei gruppi d'imprese e quella più flessibile data dall'agglomerazione di imprese territorialmente, oltre che settorialmente, definite o distretti.

L'evoluzione organizzativa delle piccole e medie imprese ha condotto, alla fine del 2000, a registrare la presenza di circa 42 mila gruppi d'impresa, ovvero gruppi di società legati da partecipazioni di maggioranza assoluta. Il fenomeno coinvolge circa 120 mila società e quindi il 2,6 per cento del sistema imprenditoriale italiano o, più precisamente, circa un quarto di quello operante sotto forma di società di capitali. Prese singolarmente, le società appartenenti a gruppi hanno dimensione media di poco superiore ai 40 addetti e fatturato vicino ai 10 milioni di euro. Considerate, invece, come gruppo esse passano a circa 120 addetti ed a livelli di fatturato prossimi ai 22 milioni di euro. La struttura a gruppo consente di concentrare alcune funzioni aziendali critiche – dalla finanza al commerciale, dalla ricerca e sviluppo ai rapporti con i fornitori – in strutture serventi per l'intero gruppo e, al tempo stesso, permette di aggirare gli effetti di soglia che sono ancora largamente presenti nella normativa italiana. Nell'industria manifatturiera, poco meno di un quarto delle imprese appare legato dalla presenza di partecipazioni di maggioranza. La presenza dei gruppi è particolarmente radicata nell'Italia settentrionale e centrale e spesso coincide con la presenza di distretti produttivi. Nel Mezzogiorno, il fenomeno dei gruppi d'impresa interessa, invece, solo una azienda su cento e, per lo più, in veste di società controllata.

Ancora più diffusi sono, poi, i rapporti di collaborazione flessibile e le reti di interazioni che caratterizzano i sistemi produttivi locali o distretti industriali. Questi assommano ad oltre 200, comprendono ben 240 mila unità locali manifatturiere, vantano una quota superiore al 30 per cento sull'export nazionale e pari al 60 per cento sull'export dei settori specializzati del made in Italy (moda, arredocasa, meccanica tradizionale, alimentare) nonché una occupazione superiore ai 2,2 milioni di addetti e pari al 40 per cento circa dell'occupazione manifatturiera totale del Paese ed al 60 per cento dell'occupazione complessiva dei settori tipici del made in Italy.

La dimensione, in termini di fatturato, di alcuni distretti raggiunge e supera i 2,5 miliardi di euro: Sassuolo nel campo delle piastrelle ceramiche, Prato e Biella nel tessile. In altri casi, la dimensione si attesta fra 0,5 e 1,5 miliardi di euro di fatturato: Como nel settore della seta,

Arzignano (Vicenza) e Santa Croce (Pisa) in quello della concia delle pelli, il Fermano nelle calzature, Castel Goffredo nel settore della calzetteria femminile, la Brianza e l'Alto Livenza nel mobilio, il Cadore (Belluno) per gli occhiali e Montebelluna (Treviso) per le calzature sportive, il Lago d'Orta (Novara) e Lumezzane (Brescia) per la rubinetteria ed il valvolame, il veronese e le Alpi Apuane per i lapidei, Vicenza ed Arezzo per l'oreficeria, Bologna per le macchine da imballaggio, Milano e Varese per le macchine per la lavorazione della plastica, la Murgia (fra Bari e Matera) per i divani, Pesaro per le cucine e per le macchine per la lavorazione del legno (così come Rimini e Forlì). In numerosi altri casi la dimensione dei distretti si attesta intorno a qualche centinaio di milioni di euro ma non impedisce ai distretti stessi di assumere posizioni di leadership nei diversi mercati: da quello delle selle per bicicletta a Rossano Veneto a quello delle forbici a Premana (Lecco), da quello dei bottoni a Bergamo a quello delle macchine per il calzaturiero a Vigevano a cui si aggiungono i tanti distretti delle produzioni alimentari tipiche.

La dimensione relativa dei distretti italiani è evidente anche se misurata in termini di quota del commercio mondiale all'interno dello specifico settore di attività. Il distretto emiliano delle ceramiche e quello della calzetteria femminile di Castel Goffredo detengono il 40 per cento circa dell'export mondiale del loro settore. La quota dell'export mondiale dei tessuti di lana dei distretti di Biella e di Prato non è lontana dal 20 per cento come quella del distretto di Como nel caso della seta. Si tratta di quote paragonabili se non superiori a quelle vantate dai grandi gruppi multinazionali dell'auto o della chimica nei loro comparti.

Diversamente che nel caso dei gruppi d'impresa, i distretti sono diffusi ed in alcuni casi sono particolarmente dinamici anche nel Mezzogiorno: oltre a quelli già citati si segnalano i distretti campani e pugliesi nel comparto del tessile, abbigliamento e calzature. Per quanto le nuove tecnologie permettano, in linea di principio, di ampliare i confini del distretto fino a svuotarlo di significato, i tre quarti circa delle aziende collocate in distretti industriali esaurisce le proprie relazioni con aziende collocate nello stesso ambito provinciale e dunque trova ancora sul territorio la configurazione più efficiente dei rapporti intersettoriali. La pressione competitiva dei mercati globali non si andrà, peraltro, alleggerendo nel prossimo futuro e sarà dunque necessario sfruttare fino in fondo i margini offerti dalla organizzazione distrettuale in termini di condivisione di esperienze, specificità dei luoghi e delle produzioni, stabilità e fiducia dei rapporti concentrando in ambito locale le attività in cui questi elementi sono preponderanti. Ciò è possibile anche evitando di ingabbiare i distretti in griglie eccessivamente rigide e poco adatte alla multiforme realtà delle piccole e medie imprese e privilegiando, più che l'aspetto settoriale, le specializzazioni di filiera.

LA MANOVRA DI BILANCIO

Viene ipotizzata una manovra di circa 16 miliardi di euro per correggere il deficit tendenziale: 5,5 da misure permanenti, il resto con provvedimenti una tantum.

In realtà, se si prende a base il deficit tendenziale per il 2004 (3,1 per cento – 41,9 miliardi – del Pil, peraltro da considerarsi un dato ottimistico), per ottenere il deficit programmatico (1,8 per cento del Pil, pari a 24,3 miliardi (6)), la manovra dovrebbe salire a 17,6 miliardi. Già rispetto al 2003 la Corte rilevava come si « propone l'interrogativo se anche le maglie ben più larghe concordate in sede europea (e giustificate dalla critica congiuntura economica) costituiscano una mera indicazione di massima, invece che un parametro da rispettare con rigore ».

(6) Deficit 2003: 2,3 per cento del Pil (anche questo è un dato ottimistico) – 0,5 per cento di riduzione strutturale dell'indebitamento = 1, 8 per cento.

Secondo l'Isae (assai vicino al Governo) il deficit tendenziale (7) è vicino al 3,4 per cento (servirebbero dunque due miliardi di euro in più per la manovra), per il Nens invece si supererà il 4 per cento (4,1-4,6 per cento).

Nel frattempo, per il 2004 l'avanzo primario, al netto cioè della spesa per interessi, diminuisce ulteriormente e scende al 3,1 per cento, mentre ci eravamo impegnati in sede europea a mantenerlo pari al 4,5-5 per cento del Pil.

Occorre poi, aggiungiamo, porre una particolare attenzione al servizio del debito, previsto in diminuzione ancora fino al 2004, ma che crescerà poi nel corso degli anni successivi anche in seguito all'auspicata ripresa economica internazionale.

Il debito pubblico dovrebbe diminuire al 105,6 per cento nel 2004 (106,7 per cento nel 2002) e sotto il 100 per cento nel 2006. Il Governatore Fazio ha espresso autorevoli dubbi sul conseguimento di tale risultato. Non viene spiegato come, anche se è facile ipotizzare che ciò avverrà, come per il concambio dei titoli con Bankitalia, con qualche artifizio contabile: alcune operazioni della Cassa depositi e prestiti finiranno « sotto la linea » con operazioni escluse dal bilancio dello Stato, cosi come con l'uscita dell'Anas dal settore delle pubbliche amministrazioni.

Suscita perplessità (8) l'ipotesi, incorporata nelle previsioni tendenziali, di esclusione dal conto delle pubbliche amministrazioni delle spese di competenza dell'ANAS, società per la quale non risulta che si siano ancora verificate le condizioni puntualmente richieste dalle regole statistiche standardizzate (SEC 95) per la classificazione tra le unità market.

Trasformare la Cassa depositi e prestiti in Spa ?

È esplicita l'intenzione di Tremonti di trasformare la Cassa Depositi e Prestiti in vera e propria società per azioni. Al di là di un giudizio sul merito, la fuoriuscita della Cassa dal comparto statale comporta profonde conseguenze che ne fanno un soggetto del tutto diverso.

Ricordiamone gli effetti più incisivi:

1) diventando la Cassa DP intermediario finanziario, il controllo passerà dal Tesoro alla Banca d'Italia;

2) la nuova Cassa sarà soggetta al TU sul credito ed agli obblighi da esso discendenti;

3) non potrà più godere dell'esenzione fiscale;

4) la raccolta dovrà essere fatta a condizioni di mercato, non essendo chiaro quale sarà il ruolo e la regolamentazione del risparmio postale -oggi collocato dalle Poste per conto della Cassa- che non potrebbe più fruire della garanzia dello Stato. (anche nel caso di fusione Cassa-Bancoposta).

Per la stragrande maggioranza degli enti locali, verrà meno la funzione trainante e calmieratrice della Cassa.

Il nodo principale che non viene messo in luce è costituto dal risparmio postale: rimarrà prerogativa statale ? Verrà meno la garanzia statale ed il riferimento all'ente statale in modo da non considerare il risparmio postale come « debito pubblico » ?

Sarebbe un bel colpo, quasi pari a quello del concambio di titoli con Bankitalia.

La liquidità della Cassa, oggi componente del debito fluttuante dello Stato, dovrà essere legislativamente mantenuta nei conti correnti di Tesoreria ? Come ciò sarebbe compatibile con la nuova natura giuridica non statale della Cassa ?

Come Ulivo proponiamo la trasformazione della Cassa DP secondo il modello, rivelatisi particolarmente efficiente pur garantendo il credito agevolato alle amministrazioni pubbliche, della Caisse des dé-

---

(7) A causa delle stime sulla crescita più contenute e dell'inclusione nel tendenziale delle uscite prevedibili per i contratti e per gli investimenti pubblici.

(8) Corte dei conti – *Documento per l'audizione dinanzi alle Commissioni Bilancio riunite* – 24 luglio 2004.

pots et consignations francese (holding statale + società operative di natura privatistica).

Nel 2004 dovrebbe ripartire il programma di privatizzazioni: Enel, Wind, Alitalia, Poste, Fs, e RAI. Ma i precedenti di questo Governo in materia non inducono all'ottimismo.

Si prevede una diminuzione della pressione fiscale dello 0,5 per cento da collegare alle minori entrate attese per il 2004 dai condoni fiscali; in quanto al secondo modulo della riforma dell'Irpef è rinviato sine die, mentre per la riduzione dell'Irpeg e dell'Irap si rimane sul vago. Baldassarri auspica di potere finanziare un'ulteriore piccola riduzione dell'Irap con un estensione della base imponibile Irpeg.

Nel Dpef si indica la necessità di subordinare l'alleggerimento strutturale della pressione fiscale all'ampliamento della base imponibile ed all'allargamento della platea dei contribuenti attraverso il contrasto all'evasione ed al sommerso.

Questa indicazione appare poco credibile:

a) per quanto concerne la lotta al sommerso, stante i modestissimi risultati conseguiti da questo governo malgrado altisonanti annunci;

b) per ciò che riguarda il contrasto all'evasione – che peraltro, in seguito alle misure già prese dai governi di centrosinistra (studi di settore, informatizzazione, controlli incrociati semplificazione degli adempimenti), ha già prodotto buona parte dei effetti più immediati – il terreno è già stato, per così dire, « svuotato » dalle sanatorie e dai condoni ripetuti, che hanno caratterizzato l'operato di questo governo, costituendo inoltre un incentivo per i contribuenti a disattendere ai propri obblighi tributari.

Le misure permanenti.

Le misure di correzione del deficit tendenziale a carattere permanente dovrebbero aggirarsi intorno al valore di 5,5 miliardi di euro (in realtà, per una riduzione strutturale dell'indebitamento pari allo 0,5 per cento del Pil la somma dovrebbe essere di almeno 6,75 miliardi; 5,5 miliardi corrispondono viceversa allo 0,4 per cento del Pil):

due miliardi di risparmi verranno da un'ulteriore stretta sulle forniture di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni tramite il meccanismo CONSIP;

un miliardo e mezzo da una stretta sulle pensioni;

1,75 miliardi da risparmi sulla spesa sanitaria;

250 milioni da tagli ai sussidi alle aziende.

Per quanto concerne la stretta sulle forniture, emerge tutta la doppiezza di questo Governo che se da un lato punta ad un forte risparmio (del tutto virtuale) con il rafforzamento del meccanismo Consip, dall'altro, tramite molti esponenti della maggioranza ma anche dello stesso Governo, dà assicurazioni alle PMI (ed alle Autonomie) sull'allentamento del meccanismo centralistico messo in cantiere con l'articolo 24 della Finanziaria per il 2003.

Si legge infatti: « Nel comparto della spesa per beni e servizi le misure di razionalizzazione mirano a conseguire un ulteriore risparmio attraverso l'utilizzo del ruolo della Consip come centrale di acquisti anche per gli enti decentrati della pubblica amministrazione. »

Probabilmente questo sarà uno dei veicoli per tagliare le risorse alle Autonomie.

La Corte dei Conti in una sua recente Deliberazione (9) ha messo in luce viceversa come spesso i risparmi annunciati a consuntivo siano solo apparenti, in quanto le norme introdotte dal centrodestra che hanno irrigidito il sistema delle forniture, ottengono spesso come risultato che i prezzi dei beni e dei servizi siano superiori a quelli dei fornitori locali, che la loro

(9) Corte dei conti – *Deliberazione e relativa relazione concernente il progetto degli acquisti centralizzati* – luglio 2003.

qualità sia decisamente inferiore inducendo sprechi ed inefficienze, che le apparecchiature (in particolare quelle informatiche) presentino un alto grado di obsolescenza, oppure che il servizio fornito sia meno efficiente (ad esempio i cellulari Wind – vincitore della gara – hanno una minore copertura territoriale rispetto ai precedenti).

Inoltre, è da rilevare come i risparmi dovuti a Consip siano calcolati con proiezioni, il cui carattere è ampiamente arbitrario, sull'insieme delle pubbliche amministrazioni. Si tratta dunque di una pessima politica che non garantisce la qualità, l'affidabilità dei beni e dei servizi, l'efficienza delle PP.AA, ed alla lunga neanche un vero risparmio.

Gran parte delle misure « strutturali » di contenimento del disavanzo 2004 dovrebbero derivare dalla prosecuzione dell'esperienza Consip. La Corte, viceversa, anche ultimamente ha rilevato « la difficoltà di un affidabile accertamento dei reali esiti finora conseguiti a livello delle amministrazioni pubbliche (e non solo Stato) » e ha messo in guardia « dal rischio di una disciplina attenta a controllare solo i prezzi unitari degli acquisti ». Sempre secondo la magistratura contabile « il consolidamento dei risultati conseguiti costituisce già un obiettivo molto ambizioso », come a dire: nessun ulteriore risparmio tramite la Consip è credibile.

La Consip è stata trasformata in un « mostro » burocratico.

Migliaia di imprese piccole e medie sono in gravi difficoltà in seguito ad una non equilibrata gestione del meccanismo di acquisti centralizzati di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni tramite la Consip.

Queste imprese, che riuscivano a permanere sul mercato grazie alla fornitura di beni e servizi resi ad amministrazioni locali ed alle Regioni, si trovano ora escluse da convenzioni che hanno l'effetto di privilegiare poche grandi imprese in danno di una struttura produttiva, come quella italiana, costituita da numerose aziende di dimensioni medio-piccole, ottenendo il risultato opposto rispetto a quello dichiarato di agevolare la trasparenza e la concorrenza.

L'importo degli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni che potenzialmente sarà gestito da Consip, dopo le modifiche introdotte con le due ultime leggi finanziarie, si aggirerà, a regime, intorno ai 40-50 miliardi di euro sui 97 miliardi di spesa delle PP.AA. per beni e servizi.

La creazione della Consip SpA (Concessionaria servizi informatici pubblici), 4 anni fa, da parte del Governo di centrosinistra, rispondeva all'esigenza di razionalizzare le politiche degli acquisti delle pubbliche amministrazioni, sopprimendo il Provveditorato generale e facendo del nuovo ente il perno di un sistema equilibrato per il governo della domanda pubblica di beni e servizi. Il mandato della Consip si fondava sui seguenti presupposti:

1) aggregare la domanda di beni e servizi omogenei, nei grandi volumi di spesa comune, per sfruttare le economie di scala e spuntare prezzi competitivi;

2) semplificare il processo di acquisto interno alle pubbliche amministrazioni, supportandone le capacità operative con l'assistenza di una struttura di elevata professionalità;

3) garantire l'autonomia dei centri di ordinazione della spesa, limitando i vincoli giuridici e stimolando l'adesione al sistema per ragioni di funzionalità, convenienza ed efficienza;

4) assicurare la trasparenza del mercato delle pubbliche forniture e stimolare l'ordinato sviluppo delle capacità concorrenziali;

5) introdurre e diffondere sistemi telematici di negoziazione.

In tale contesto, il ricorso alle convenzioni-quadro era obbligatorio solo per le amministrazioni dello Stato ed aperto, ma facoltativo, per tutte le altre pubbliche

amministrazioni che potevano ricorrere a tali convenzioni quando ne ravvisavano significativi benefici in termini economici di prezzo e di semplicità. Inoltre tali convenzioni affrontavano solo le voci di spesa per beni e servizi standard di interesse comune a qualsiasi pubblica amministrazione (telefonia, energia elettrica, fotocopiatrici, PC,...).

Per di più, al fine di bilanciare un sistema che avrebbe altrimenti finito per favorire solo le grandi imprese a totale discapito delle PMI, veniva parallelamente avviato un progetto finalizzato alla predisposizione di strumenti più flessibili di negoziazione (aste on line e market place). Ciò avrebbe consentito alle imprese più piccole, ma non per questo meno competitive, di partecipare a pieno titolo alle pubbliche forniture, soprattutto se riferite a segmenti di domanda con caratteristiche specifiche o di più stretto collegamento alle realtà locali. Il market place, in particolare, avrebbe avuto la funzione di creare un mercato dinamico per tutti gli acquisti di beni e servizi di valore inferiore alla soglia comunitaria di circa 164mila euro.

Il Governo Berlusconi, dopo avere cambiato tutto lo staff dirigenziale di Consip, ha introdotto delle modifiche, in particolare con le due Finanziarie del 2002 e del 2003, che hanno stravolto e squilibrato il meccanismo penalizzando le PMI anche a scapito della trasparenza e di una reale concorrenza tra le imprese.

Le modifiche più significative introdotte dal centrodestra sono le seguenti:

a) l'opportunità per le pubbliche amministrazioni non statali di ricorrere alle convenzioni Consip è diventato un obbligo;

b) è stata ridotta a 50.000 euro la soglia per gli acquisti che si possono effettuare senza ricorrere alle convenzioni Consip;

c) ma anche sotto quella soglia, è stata imposta una stretta alle trattative private obbligando le amministrazioni pubbliche a farvi ricorso solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato e dandone comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti.

Il risultato è che i funzionari fanno ricorso alla Consip anche per spese minime. Spesso non acquistano dalle PMI anche quando il prezzo è inferiore a quello delle convenzioni-quadro. Tutto è diventato più farraginoso ed i tempi si sono allungati. Migliaia di imprese e decine di migliaia di lavoratori sono a rischio.

Occorrono interventi urgenti: il Governo deve dare immediate disposizioni ai dirigenti Consip al fine di riservare spazi concreti alle piccole e medie imprese nelle gare, le quali non devono essere artificiosamente accorpate ed estese fino a pretendere di ricoprire potenzialmente tutti i fabbisogni, anche minuti, della pubblica amministrazione. Occorre attivare rapidamente le aste elettroniche e il marketplace per affiancare il sistema delle convenzioni-quadro. Sul piano legislativo, occorre ritornare alla situazione normativa iniziale abrogando le norme introdotte con le due ultime finanziarie che hanno fatto degenerare, insieme ad una gestione centralizzatrice e burocratica di Consip, gli intenti originari per i quali è stata creata la concessionaria. Il Governo potrebbe intervenire con un decreto-legge.

Riteniamo comunque doveroso presentare, in attesa di predisporre una proposta di riforma organica delle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle PP.AA. alla quale i Gruppi parlamentari dell'Ulivo stanno lavorando, un'apposita proposta che ripristini la situazione originaria abrogando i commi 6 e 7, dell'articolo 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e l'articolo 24 della legge 27 dicembre 2002, n.289, in materia di convenzioni della CONSIP Spa.

Il comma 6 dell'articolo 24 della legge n. 448 del 2001 (Finanziaria 2002), stabilisce che per l'acquisto di beni e servizi le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni-quadro Consip. In ogni caso per procedere ad acquisti in

maniera autonoma i citati enti devono adottare i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso. Al comma 7 si prevede che gli enti locali emanino direttive affinché gli amministratori da loro designati negli enti e nelle aziende promuovano l'adesione alle convenzioni o l'attuazione delle procedure di cui al comma 6.

Inoltre, il comma 1 dell'articolo 32 della medesima legge n. 448, stabilisce che gli enti pubblici diversi da quelli di cui al comma 6 dell'articolo 24 (cioè diversi dagli enti locali), nonché gli enti privati partecipati, devono aderire alle convenzioni Consip.

L'articolo 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Finanziaria 2003), mette in essere il seguente meccanismo:

a) riduzione a 50.000 euro della soglia oltre la quale le PP.AA. sono tenute al rispetto delle modalità di gara (qualunque ne sia la tipologia), stabilite in sede comunitaria e recepite nel nostro paese;

b) eccezionalità della trattativa privata, la quale, pur entro la soglia dei 50.000 euro, diventa di difficile percorribilità: il ricorso alla trattativa privata, anche quando astrattamente possibile, viene limitato a casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato, dandone comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti (articolo 24, comma 5). In caso di violazione di queste disposizioni è prevista la nullità dei contratti stipulati con la responsabilità personale di chi li ha sottoscritti.

Per quanto concerne la previdenza, il Dpef per la verità conteneva solo un accenno anche se di peso, che poi in una successiva redazione sembrerebbe essere stato tolto senza peraltro che cambi la sostanza.

Il testo era il seguente: « al fine di assicurare un giusto equilibrio delle finanze pubbliche ed evitare che la pressione fiscale soffochi l'economia e imponga un onere eccessivo alle generazioni future, è necessario proseguire con vigore il cammino delle riforme dei settori dell'istruzione, del lavoro e delle pensioni ».

Per la previdenza in particolare si leggeva: « assicurare l'equilibrio finanziario di lungo periodo, adeguando le erogazioni ai contributi, integrando la previdenza pubblica con le altre forme di risparmio e allungando su base volontaria la permanenza al lavoro ».

In pratica (almeno secondo le ipotesi avanzate da Maroni), si prevede l'estensione a tutti del metodo di calcolo contributivo (anche alle Casse dei professionisti) ed interventi su statali (base di calcolo la media delle retribuzioni degli ultimi 10 anni e non quella dell'ultimo mese e la media dell'ultimo quinquennio), autonomi (riduzione del differenziale (3,50 per cento) tra aliquota contributiva e aliquota di computo, anche per dipendenti privati (030 per cento) e statali (0,65 per cento)), un giro di vite sui falsi invalidi, ed anche la temporanea riduzione da 4 a 2 delle finestre di uscita per l'accesso alle pensioni di anzianità (0,7 miliardi di risparmio). Si ipotizza anche un contributo di solidarietà da parte dei pensionati più ricchi.

Mentre, la delega previdenziale del Ministro Maroni è parcheggiata su un binario morto, si susseguono tantissime proposte di « riforma » del sistema previdenziale che hanno uno solo scopo: recuperare risorse per fare quadrare i conti pubblici. Non ci pone nell'ottica di una riforma complessiva del Welfare, ma si punta in maniera esplicita semplicemente a « fare cassa », oppure, nella versione più soft, ad acquistare per questa via, una maggiore credibilità in sede europea per proporre ed ottenere la così detta golden rule per gli investimenti.

La manovra sulle pensioni che viene anticipata dalle indiscrezioni non ha nulla a che vedere con la sostenibilità del sistema previdenziale che, dalla riforma Dini in poi, ha in sé le garanzie per una sostenibilità del sistema sia a breve che a lungo termine come testimoniato dalla

Relazione della Commissione presieduta dal Sottosegretario Brambilla (10).

I tagli alle spese sanitarie.

Si prevede la detassazione dei premi ai Fondi sanitari volontari di categoria per incentivare il ricorso al Servizio sanitario nazionale per le prestazioni in libera professione dei medici pubblici.

Si svincolano 2 miliardi, già previsti per l'edilizia sanitaria.

Si prevede la creazione di « aziende territoriali convenzionate », con medici di famiglia e pediatri che collettivamente dovranno gestire un bilancio determinato.

Si annuncia un maggior rigore nella « lotta agli sprechi » delle Regioni con l'arrivo di Commissari governativi.

Con ogni probabilità altri interventi di risparmio riguarderanno i farmaci.

In via sperimentale, si prevede di istituire una « Azienda territoriale convenzionata » che dovrebbe utilizzare i medici e i pediatri di base per contenere la domanda di ricoveri negli ospedali (per evitare « l'uso improprio » dell'assistenza ospedaliera).

Con una manovra ad hoc, si accelera il processo di « privatizzazione » della sanità: saranno detassati i premi dei fondi sanitari volontari di categoria, allo scopo di favorirne la diffusione.

Da osservare che:

tali premi sono già « detassati » il datore di lavoro applica la ritenuta sulla retribuzione « al netto » delle spese sostenute e quindi anche degli eventuali premi (sono volontari) pagati ai fondi sanitari. La detrazione si applica nei limiti del plafond di 1291 euro previsto per le assicurazioni. L'unica possibile detassazione è, pertanto, l'ampliamento di tale plafond. Gli effetti potrebbero essere:

una riduzione del reddito disponibile per i lavoratori, che saranno incentivati a sottoscrivere assicurazioni sanitarie private e ad avvalersi di prestazioni mediche private (la detassazione del premio non è mai integrale e le prestazioni sono rimborsate in una percentuale che varia dal 70 per cento all'80-90 per cento; comunque il rimborso avviene dopo tempo e quindi sul reddito si ha un effetto « di cassa » con un immediato esborso);

un costo elevato per la finanza pubblica, con una perdita di gettito in parte compensata dal maggior gettito derivante da un incremento delle entrate sull'imponibile delle assicurazioni e dei professionisti;

un forte impulso ad avvalersi di prestazioni sanitarie private e, soprattutto, dice Sirchia, delle prestazioni private offerte da medici nell'ambito della professione intramoenia negli ospedali (da notare che sono tuttora pochi gli ospedali attrezzati per l'esercizio privato della professione medica; queste, peraltro, sono le tipiche infrastrutture che possono essere realizzate in project financing e in project leasing- quindi nell'immediato le aziende sanitarie pubbliche non attrezzate avranno un esborso per dotarsi delle infrastrutture invece che un immediato maggiore introito);

una probabile riduzione del gettito dei ticket sulle prestazioni sanitarie pubbliche che Berlusconi ha reintrodotto a partire dal 2003 con uno « spiazzamento » della sanità pubblica (che sarà sempre più degradata anche perché le aziende sanitarie avranno l'interesse a convogliare gli investimenti verso la professione intramoenia) a vantaggio di quella privata.

Meno contributi alle imprese.

Non è chiaro se verrà attuata la prospettata trasformazione dei contributi alle imprese in prestiti a lungo termine ed a basso interesse (in un primo momento questa misura era stata inserita nel documento e poi cancellata provvisoriamente ?).

---

(10) Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n. 335/1995 e successivi provvedimenti – *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità* – settembre 2001.

Le autonomie locali allo stremo.

La legge Finanziaria 2003 rappresenta una linea antiautonomistica e centralista, con tagli delle risorse e pesanti vincoli per comuni, province e regioni.

L'apporto al Patto di stabilità degli enti locali, delle Regioni e della sanità pubblica, è pari a circa 4.500 milioni di euro.

Tutto ciò ha pesanti ripercussioni sui bilanci, i programmi ed i servizi sociali delle comunità locali, aggravando così le condizioni dei ceti più deboli e da chi è colpito dalla crisi di strutture industriali e dal mancato sviluppo del Paese.

La legge finanziaria ha sanzionato il taglio del 2 per cento dei trasferimenti statali per il 2003 e prevede un taglio del 3 per cento nel 2004.

Il mancato utilizzo nei trasferimenti agli enti locali dei risparmi del Fondo investimenti ammonta nel triennio 2003-2005 a 1.500 milioni di euro, che vengono riservati al bilancio statale. Modestissimi, quasi inesistenti, sono poi gli stanziamenti per l'edilizia scolastica, sia per la messa a norma di sicurezza, sia per il potenziamento delle strutture.

Non sono sufficienti le risorse per garantire il Servizio sanitario nazionale, né per il superamento dei ritardi statali nel trasferimento delle risorse pattuite per la sanità. Questa carenza di risorse ha creato squilibri nei bilanci regionali, ed è aumentata la pressione sugli enti locali per ridurre gli interventi socio-sanitari a favore degli anziani e delle famiglie più bisognose.

Oltre al taglio dei trasferimenti, la Finanziaria 2003 ha disposto la sospensione degli aumenti delle addizionali regionali e comunali all'Irpef, nonché della maggiorazione dell'aliquota dell'Irap, deliberati successivamente al 29 settembre 2002, che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002.

I dati resi noti dalla Corte dei Conti riguardo all'andamento del fabbisogno statale per il 2002 evidenziano che, decisivi per il risultato « vantato » dal Governo, sono i circa 14 miliardi di euro destinati alle regioni e bloccati nelle casse dello Stato.

Un esempio significativo della scarsa attenzione verso i temi del federalismo fiscale, è costituito dalla vicenda I dell'Alta Commissione di studio, prevista dall'articolo 3 della legge finanziaria 2003 con il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

L'Alta Commissione avrebbe dovuto presentare, entro il 31 marzo 2003, una relazione al Governo, il quale, a sua volta, entro il 30 aprile 2003, avrebbe dovuto trasmettere al Parlamento una relazione nella quale dar conto degli interventi, anche di carattere legislativo, necessari per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione. L'Alta Commissione avrebbe dovuto proporre anche i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno la sede legale e tutta o parte dell'attività produttiva in regioni diverse.

L'Alta Commissione, tuttavia, è stata costituita soltanto in aprile e dei suoi lavori non si ha ormai notizia.

Ancora tagli alle autonomie.

Completamente by-passata, per la stesura del Dpef 2004, l'intesa interistituzionale che prevedeva che il DPEF doveva vedere la compartecipazione delle Regioni, un impegno formale che è stato disatteso.

Secondo i Governatori nel Dpef « non c'è materia su cui esprimere alcun giudizio ». Le Regioni sono preoccupate per eventuali interventi che irrigidiscano il Patto di stabilità interno e per i prospettati interventi sulla sanità. Il Patto dell'8 agosto 2001 non regge, alla luce della stagnazione e della mancata crescita del Pil, ma anche dalle strette dei flussi cassa e dal mancato varo dell'autonomia tributaria regionale. Negli ultimi due anni ci sono stati interventi dello Stato « con pesanti ripercussioni sulla tenuta del sistema sa-

nitario locale ». Servono nuove risorse e non l'ulteriore riduzione dei fondi sanitari.

Il federalismo fiscale « va attivato utilizzando già la Finanziaria 2004 ».

Negativo il giudizio delle associazioni dei vari livelli amministrativi che denunciano l'ipercentralismo che scarica sul sistema delle Autonomie (e dunque in ultima istanza sui cittadini) l'onere di far quadrare i conti.

Nonostante la situazione di « stress finanziario » degli enti decentrati dopo le misure draconiane della Finanziaria 2003 (che ha disposto la sospensione degli aumenti delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF, nonché della maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP, deliberati successivamente al 29 settembre 2002, che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002) nel DPEF 2004 per le Regioni ancora una volta si riparla di « lotta agli sprechi ».

Le Regioni che non riusciranno a contenere la spesa pro capite nei limiti della media nazionale saranno « commissariate »: il commissario farà una « ricognizione della situazione esistente » e applicherà misure sostitutive di razionalizzazione.

Le misure una tantum – *Condono infinito*.

Le misure così dette « one-off » dovrebbero comprendere:

Le cartolarizzazioni immobiliari (in particolare, rilancio di Scip3 dopo la bocciatura della Camera);

La cartolarizzazione dei crediti dello Stato;

Il condono edilizio che sembra riprendere quota dopo il colloquio tra Fini e Fazio, e che il Vice Ministro Baldassarri non esclude, ovviamente con « attenzione alla tutela dell'ambiente »; intanto, nella legge di conversione del DL 143/2003 si condonano gli abusi realizzati sui terreni demaniali;

Acquista credito l'ipotesi di un altro condono fiscale nel corso del 2004, mirato specialmente alle società, in concomitanza con la riforma delle imposte sulle imprese, di cui si tornerà a discutere in autunno in vista della nascita dell'Ires, l'imposta che dovrebbe prendere il posto dell'Irpeg e innovare in più punti il trattamento tributario delle persone giuridiche.

Ombre pesanti incombono sulle operazioni di cartolarizzazioni degli immobili. Il punto centrale riguarda la proprietà dei 90mila alloggi messi in vendita. Eurostat sta analizzando la questione, perché, oltre al decreto che stabilisce il passaggio di proprietà dagli enti previdenziali alla società Scip, manca l'accordo tra gli enti previdenziali e la società veicolo che è incaricata della vendita.

Il rischio è che le operazioni di cartolarizzazione già avviate (9,6 miliardi di euro: Scip1 e Scip2 – Scip3 com'è noto è stata bloccata dal voto del Parlamento). In particolare Scip2 (2-3 mld) rischia di vedere abbassato il rating dei titoli se questi dubbi non verranno rapidamente sciolti. Chi garantisce i titoli obbligazionari ? Lo Stato o la società Scip ?

Inoltre, non ritrovano carte catastali, visure, né stime sul prezzo. Gli enti previdenziali che non sarebbero più proprietari sono però obbligati a una serie di mansioni onerose come la manutenzione, la gestione degli affitti, il versamento dell'80 per cento alla Scip dei fitti presunti anche se non incassati. Gli enti sono altresì obbligati ad accollarsi la differenza sui mutui agevolati concessi agli inquilini.

La seconda fase del processo di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici previdenziali (cosiddetto « Scip 2 »), attualmente in corso di espletazione, sta facendo emergere evidenti sperequazioni tra gli inquilini, dal momento che le ultime valutazioni degli immobili sono risultate sensibilmente superiori a quelle relative agli immobili inseriti nel primo provvedimento di cartolarizzazione del dicembre 2001.

Una percentuale significativa degli attuali inquilini, in quanto economicamente

svantaggiati, non potranno dunque procedere all'acquisto degli immobili adibiti ad uso abitativo, andando pertanto incontro a spiacevoli procedure di rilascio coattivo degli immobili, a cui si aggiungeranno ulteriori difficoltà dovute alla crescita esponenziale degli affitti degli appartamenti registrata in questi ultimi mesi nei maggiori centri urbani.

Il documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 2004-2007 prevede di reperire risorse nel settore immobiliare e del real estate pari a ben 10 miliardi di euro. Pertanto gli obiettivi di bilancio debbano essere coniugati con l'esigenza di tutelare, nell'ambito delle ulteriori procedure di dismissione degli immobili pubblici, le fasce più deboli della popolazione.

Più in generale, al governo difetta completamente sul problema delle abitazioni: non ha una politica per la casa, ha tagliato le risorse al « Fondo sociale » per le locazioni, non finanzia i piani di qualificazione urbana.

E LO SVILUPPO ?

Dopo i primi due anni improntati all'esaltazione del « secondo miracolo economico », si ammette che « nel breve periodo il risanamento dei conti pubblici prevarrà sull'azione di stimolo all'economia ».

Il Dpef non sembra prevedere infatti alcun intervento di sviluppo competitivo che dovrebbe riguardare elementi strutturali come, quantomeno, la ricerca e la formazione. Nessun politica viene prevista per la internazionalizzazione delle imprese con le possibili conseguenze di perdita di quote di mercato dovute al rafforzamento dell'euro (previsto dallo stesso Governo); anche in questo le imprese sono lasciate sole.

Preoccupazioni destano anche le rinnovate proposte in materia di aiuti di Stato che vedranno sia una loro diminuzione quantitativa sia una loro differente modalità di erogazione.

IL CAPITALE UMANO E CULTURALE

La scuola.

I primi due anni di governo della destra sono stati disastrosi per l'istruzione

La legge finanziaria per il 2003, dopo quella già iniqua del 2002, ha continuato a presentare, per la scuola, per l'Università e la Ricerca scelte molto negative. L'istruzione, la formazione e la ricerca non hanno cessato di essere considerate occasioni di puro e semplice contenimento di spesa.

La scuola del Governo Berlusconi rappresenta un salto all'indietro. La riforma Moratti offre alle famiglie meno certezze, agli studenti meno sapere e agli insegnanti meno libertà.

L'impegno espresso dal governo di centro sinistra di investire nella formazione come leva significativa per la qualità dello sviluppo nel nostro Paese è stato complessivamente vanificato.

Occorre rimediare con urgenza ai tagli e ai danneggiamenti per l'istruzione, in particolare limitare o bloccare gli effetti negativi derivanti da:

Tagli per il personale docente.

Tagli per il personale ATA.

Riduzione dei posti integrativi per gli insegnanti di sostegno per l'handicap.

Abolizione del sostegno economico all'autoaggiornamento.

Riduzione del fondo dell'offerta formativa.

decreto ministeriale taglia spese: per il 2002, per la competenza, di 804 milioni di euro.

Contenimento del 10 per cento delle spese correnti non obbligatorie per il 2003.

Blocco dei mutui per l'edilizia scolastica.

Nessuno stanziamento specifico previsto per le nuove tecnologie didattiche.

Nel disegno di legge delega del Ministro Moratti è stato eliminato l'obbligo scolastico a 15 anni. Il governo ha disposto, inoltre, che i decreti legislativi comportanti nuovi oneri non solo non saranno applicati ma neanche emanati fino all'individuazione di opportune risorse.

Tale disposizione, connessa a quella che concede un termine di ventiquattro mesi per l'emanazione dei decreti attuativi, induce tuttavia a dubitare che entro due anni il Governo sia in grado di reperire le risorse necessarie alla riforma.

L'università.

Le politiche governative sull'università hanno prodotto, fino ad oggi, esiti decisamente negativi. E le prospettive non sembrano migliori.

In questo settore l'attacco è grave e si manifesta con il blocco e il controllo centralistico delle assunzioni, con il mancato adeguamento dei fondi ordinari per l'università – che, come ha già ripetutamente denunciato dalla CRUI – non sono sufficienti a far fronte agli oneri per le retribuzioni. Se non si invertirà immediatamente la tendenza impressa da questo governo, le università, come hanno sottolineato diversi esponenti dell'opposizione e i rettori, giungeranno presto al collasso.

In un simile drammatico contesto, e proseguendo le politiche messe in atto con i governi di centro sinistra, è quindi necessario ridare linfa vitale alle istituzioni universitarie – nodo strategico dello sviluppo economico oltre che civile e culturale del paese, riservando loro gli opportuni finanziamenti.

La ricerca.

La svolta da compiere nella politica della ricerca e dell'innovazione è indicata dall'accordo tra CGIL-CISL-UIL e Confindustria.

L'Ulivo condivide questo accordo e chiede che venga recepito dal DPEF.

La comunità scientifica non crede alle promesse del Governo ed è stanca delle promesse ufficiali. È necessario passare dalle parole ai fatti.

Oggi in Italia abbiamo due ministri che si occupano di Ricerca Scientifica. Uno promette e l'altro taglia. Il Ministro Moratti ribadisce l'impegno di Lisbona e anzi ha firmato un mese fa il Piano di Azione della Commissione Europea che individua un itinerario credibile per raggiungere l'obiettivo. Non solo, il Governo ha approvato lo scorso anno in sede CIPE le Linee Guida che prevedevano un aumento dell'investimento pubblico in ricerca dell'attuale 0,6 per cento allo 0.75 per cento nel 2004. Ma le decisioni concrete vanno nella direzione opposta. Dopo due anni, il Ministro Tremonti ha ridotto allo stremo il sistema della ricerca nazionale: l'Italia esce da importanti progetti europei per carenza di finanziamenti; progetti di ricerca industriale benché approvati non vengono finanziati.

Tenere gli Enti pubblici in una condizione di penuria finanziaria procura guasti gravi alla ricerca e produce uno spreco di risorse pubbliche. Ormai il finanziamento statale verso gli Enti non copre le spese fisse e talvolta neppure i costi degli stipendi.

Per fare ricerca l'unica possibilità consiste nel trovare finanziamenti esterni, ma questo non è sempre praticabile e certo non in tutti i settori. Ciò significa che si spendono comunque cifre cospicue per mantenere in funzione laboratori che poi sono impossibilitati a svolgere attività di ricerca. Per risparmiare si arriva a determinare uno spreco di risorse. Occorre garantire uno zoccolo minimo per le attività di ricerca a tutte le strutture pubbliche.

Il benchmarking europeo dimostra che la ricerca italiana presenta buoni risultati in termini di efficienza, ma è paurosamente sottodimensionata in termini di risorse umane impegnate.

Esiste, quindi, una paurosa carenza di ricercatori rispetto alla competizione mondiale. Eppure i nostri ricercatori raggiungono buoni risultati nel confronto inter-

nazionale. E anche sui brevetti i risultati sono meno negativi di quanto si dica normalmente. Il Governo sta aggravando questa debolezza italiana con il blocco delle assunzioni. Ciò impedisce a circa 10.000 giovani che operano con contratti di lavoro precario di entrare nel sistema ricerca e università. Un'intera generazione di giovani studiosi si trova di fronte al bivio: andare all'estero oppure cambiare mestiere. L'attuale età media dei ricercatori italiani è di circa cinquant'anni e, in molti laboratori, gli scienziati non trovano giovani ai quali trasmettere la loro esperienza. Il basso numero di ricercatori è il vero problema italiano.

La forza di un sistema scientifico nazionale consiste innanzitutto nella capacità di mettere a disposizione degli scienziati potenti infrastrutture di ricerca al fine di fornire servizi avanzati, laboratori di eccellenza, strumenti di avanguardia. L'investimento in infrastrutture realizza i massimi obiettivi di efficacia, di concentrazione delle risorse, di nuove opportunità per la scienza. È tutto il contrario di un finanziamento a pioggia. Si è messa molta enfasi sulla realizzazione di opere (senza peraltro raggiungere risultati apprezzabili), ma è giunto il momento di considerare anche le infrastrutture di ricerca come un capitolo importante della politica di infrastrutturazione del Paese.

Il Governo ha bloccato le procedure dei due fondi di incentivazione industriale, il FAR e il FIT. Siamo in una paradossale situazione: migliaia di imprese hanno presentato progetti di ricerca, in buona parte dichiarati idonei, ma il Ministero non eroga i finanziamenti. Non solo, il Governo ha reso molto più difficile per Università ed Enti il ricorso al finanziamento privato. In un Paese come l'Italia, caratterizzato da una quota di ricerca privata tra le più basse nel mondo, vengono mortificate proprio quelle imprese che tentano di superare tale arretratezza cimentandosi con la competizione qualitativa.

È proseguita con la Finanziaria per l'anno 2003, la politica dei tagli avviata con la finanziaria 2002. Ridotti tutti gli investimenti per la ricerca sia nell'ambito degli incentivi alle imprese che in quello del finanziamento degli enti di ricerca . La crisi della FIAT e dell'indotto, oltre che di tutti i settori di piccole e medie imprese esportatrici, dovrebbe viceversa consigliare un impegno molto serio nella direzione di una nuova stagione di investimenti in questo ambito essenziale per il futuro economico e produttivo del Paese.

Si ipotizza, per finanziare la ricerca, il ricorso alla cartolarizzazione dei crediti di stato.

Per l'innovazione non viene indicato nessun intervento di sostegno (Vedi credito d'imposta per l'innovazione varato dal centrosinistra).

Nel campo delle valutazioni sui risultati della ricerca, nulla di nuovo è stato fatto. L'unico rapporto sulla valutazione è quello realizzato dall'Osservatorio (CIVR) istituito a suo tempo dai governi dell'Ulivo. Tutto il settore degli incentivi alle imprese non è stato mai sottoposto a valutazione.

Beni culturali.

Il governo di centro destra sta attuando una sistematica politica di deresponsabilizzazione rispetto ai beni e alle attività culturali, attraverso la privatizzazione, la vendita dei beni, l'abbandono della pratica della programmazione dei finanziamenti e della certezza delle risorse e, infine, con i pesantissimi tagli al bilancio del ministero.

Il patrimonio e le attività culturali hanno invece bisogno di essere tutelati, valorizzati, incentivati. Questo sarà possibile solo se, si tornerà alla programmazione degli interventi pubblici, sia per gli investimenti, sia per gli obiettivi strategici da perseguire.

I beni culturali, un patrimonio abbandonato.

La principale caratteristica del patrimonio culturale italiano è la sua capillare diffusione sul territorio della nazione e l'imprescindibile rapporto che lega i beni al loro contesto. Proprio a partire da

questa considerazione l'esercizio unitario ed equilibrato delle funzioni di tutela e di valorizzazione dei beni culturali e paesistici italiani è migliorabile e, oggi realisticamente realizzabile, attraverso la collaborazione e la corresponsabilità tra i diversi livelli di governo della Repubblica. La ripartizione delle competenze, legislative e amministrative, previste dalla nostra Costituzione va attuata in ragione dei presupposti di efficacia e di efficienza degli interventi pubblici, fermi restando i principi imprescindibili di tutela del patrimonio, del diritto alla fruizione da parte dei cittadini e di un'idea di valorizzazione che consista in tutti gli interventi necessari a migliorare l'accesso e la conoscenza dei beni culturali.

È bene, inoltre, ricordare alcuni dei risultati negativi che l'attività dell'esecutivo attualmente in carica ha finora prodotto:

il Ministero per i beni e le attività culturali ha avuto, con l'ultima legge finanziaria, 67 milioni di euro in meno per gli investimenti rispetto all'anno precedente;

il taglio degli stanziamenti si è verificato anche per la spesa corrente, ragione per la quale archivi, soprintendenze, istituzioni culturali nazionali, biblioteche, musei, si trovano in gravissime difficoltà economiche, tali da rendere impossibile la gestione delle proprie spese ordinarie;

il 3 per cento degli stanziamenti per le infrastrutture che, secondo il comma 4 dell'articolo 60 della Finanziaria 2003, doveva essere finalizzato agli interventi a favore dei beni e delle attività culturali è rimasto una promessa non mantenuta, dato che nessuno ancora sa quale sia la sua consistenza;

è stata annunciata una proposta del governo per la riforma del sistema di tutela dei beni culturali e paesistici i cui contenuti sono in aperta contraddizione con le disposizioni del Titolo V della Costituzione;

Il Governo a più di due anni dal suo insediamento, non ha provveduto a concertare con le Regioni una programmazione degli interventi in attesa dell'attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, ma neanche, a fronte della delega ottenuta con la legge 137 del 2002, il Ministro ha presentato al Parlamento i provvedimenti di riforma del sistema di sostegno pubblico delle attività culturali. Continua a mancare del tutto la programmazione degli interventi e degli investimenti per i beni culturali: il governo non ha definito alcun indirizzo politico e strategico delle politiche pubbliche di sostegno e di promozione per lo spettacolo.

LE INFRASTRUTTURE

Il Governo è in grande, evidente difficoltà, in primo luogo a causa dello scarto enorme che c'è tra il fabbisogno finanziario per il piano delle grandi opere e le risorse effettivamente disponibili.

Il DPEF costituisce un passaggio molto importante per almeno tre ragioni. Primo: fare chiarezza sulle risorse effettivamente ad oggi disponibili (il Governo ha più volte dichiarato cha oltre ai 4,3 mld di euro della legge 166/2002 vi sarebbero 11,8 mld di risorse disponibili, senza mai chiarire a quali capitoli di bilancio facciano riferimento). Secondo: capire se con la prossima legge finanziaria vi sarà un incremento degli investimenti pubblici per infrastrutture, ridotti negli ultimi due anni. Terzo: la scelta delle opere da finanziare.

Legge obiettivo: i dati sulle risorse (11).

Promessi: 125,8 miliardi di euro (Piano opere strategiche);

Stanziati: 4,3 miliardi di euro (Legge 166);

Assegnati: 2,3 miliardi di euro (Delibere CIPE approvate);

Erogati: 0 miliardi di euro (con accordo firmato o decreto interministeriale).

---

(11) Tabella a cura di Fabrizio Vigni.

Legge obiettivo: i dati sulle opere.

276 opere promesse (Piano opere strategiche – CIPE 2001);

21 opere prioritarie (Dpef 2002);

91 opere promesse (Dpef 2003).

Cantieri aperti ad oggi: uno.

Come noto, il Ministro dell'Economia sta negoziando in sede UE il finanziamento delle infrastrutture con risorse BEI, allo scopo di alleggerire il bilancio pubblico (Vedi più avanti il « Piano Tremonti »). Ma l'ANCE, e lo stesso ministro per le infrastrutture, oltre ai piani europei per le infrastrutture e all'allentamento del patto di stabilità chiedono anche nuove, consistenti risorse sulla Finanziaria 2004.

Tremonti ha più volte dichiarato che il Piano europeo avrà effetti sull'economia fin dal 1° gennaio 2004. L'affermazione appare quantomeno estemporanea. Basti al proposito ricordare la valutazione del Presidente della BEI, Maystadt, che ritiene – come d'altronde era abbastanza evidente – che gli effetti degli investimenti non saranno evidenti nel breve periodo.

Secondo Maystadt, per le grandi reti ci vogliono mediamente 10 anni per la definizione del progetto e altri 5-7 per realizzarlo. Gli investimenti nell'innovazione invece hanno un ciclo più breve: dai 3 ai 5 anni per una nuova auto, dai 5 ai 7 per un nuovo aereo. Si può scendere a 2 anni quando la ricerca universitaria si sposa con business e imprese.

Il « Piano Tremonti ».

« Il Piano di azione europeo » dovrebbe sostenere la crescita (superare la stagnazione con politiche economiche espansive) attraverso finanziamenti di opere pubbliche senza modificare il Patto di stabilità.

Il modello è quello di Infrastrutture SpA: emissione di titoli sul mercato per finanziare investimenti pubblici.

Il Ministro sostiene che il rilancio dell'economia europea passa attraverso la ripresa degli investimenti pubblici, soprattutto nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, con riferimento al Piano Delors (1993).

Si dovrebbe prevedere un incremento degli investimenti pubblici in infrastrutture per lo 0,5 per cento-1 per cento del Pil europeo l'anno, colmando così il *gap* con gli obiettivi del Piano Delors. Negli anni '80, infatti, in Europa si destinava l'1,5 per cento del Pil a investimenti in infrastrutture e trasporti. Negli anni '90, il flusso è sceso all'1 per cento, con una differenza di 50 miliardi l'anno.

Due gli assi del Piano di azione europeo proposto:

a) la scelta delle priorità degli investimenti infrastrutturali;

b) lo sviluppo di uno strumento finanziario che si basa sulla capacità di indebitamento e sul *know-how* della Banca europea per gli investimenti (BEI).

Il piano Tremonti dovrebbe avere un valore di 50-70 miliardi di euro l'anno in obbligazioni emesse dalla Bei.

L'Ecofin del 15 luglio ha sì dato il via al Piano, ma solo ad uno studio preliminare di fattibilità da parte della Commissione e della BEI. Da parte della Banca europea per gli investimenti sono stati previsti 50 miliardi di investimenti in infrastrutture da qui al 2010 (sui 235 previsti per la realizzazione di 18 grandi opere prioritarie definite dal Gruppo Van Miert) ed altri 50 in infrastrutture immateriali. Il resto dovrà venire dall'apporto di capitali privati.

Tremonti proponeva di intervenire per circa 50 miliardi l'anno per 7 anni fino al 2010, e solo per infrastrutture materiali: dunque, se a dicembre (al Consiglio europeo finale della Presidenza italiana) il Piano avrà il nulla osta definitivo sarà comunque diverso da quello proposto dal nostro Ministro e terrà soprattutto conto del « piano d'azione » che da mesi la Commissione stava predisponendo.

Ad ogni buon conto, Danimarca, Spagna, Olanda, Svezia e Austria, hanno insistito sul fatto che il Piano non deve in nessun modo comportare un allentamento dei vincoli del Patto di stabilità, ed hanno sollevato dubbi su non solo sulle sue conseguenze per i bilanci nazionali, ma anche sulla capitalizzazione della BEI e sull'utilità di alcune opere. La Francia in particolare ha chiesto che fossero incluse nel Piano le spese per l'innovazione, formazione, ricerca, università, qualificando il Piano di Tremonti come passatista.

Il Presidente della BEI ha anche sottolineato la necessità di rendere più appetibile la partecipazione dei privati aumentando la redditività delle opere progettate, ad abbreviare i tempi di realizzazione delle infrastrutture e a semplificare la complessità delle procedure amministrative sia a livello europeo che nazionale.

Prime valutazioni.

Il Piano smentisce chi chiedeva di allentare il Patto di stabilità (Berlusconi-Bossi) ed è quello che il partito dei Democratici di sinistra proponeva da tempo: un ritorno al Piano Delors.

Ma esiste una differenza qualitativa tra il Piano Delors e il « Piano Tremonti »: il primo esprimeva una progettualità alta e forte che, per far recuperare competitività al Vecchio continente, sollecitava una convergenza profonda delle strutture produttive europee e una politica economica unitaria con un ampliamento del bilancio comunitario. Delors puntava sulle « nuove infrastrutture » quali il capitale umano, le tecnologie di frontiera, le telecomunizioni, la R&S, le reti, puntando su una competitività di qualità più che di costo.

Il problema principale di Tremonti è invece quello di aggirare i vincoli di bilancio stabiliti dalla partecipazione all'euro (dopo la bocciatura della sua proposta di adottare la cosiddetta « Golden rule » per gli investimenti in infrastrutture come singolo principio nazionale). Il « Piano Tremonti » si limita a tentare di reperire le risorse per finanziare opere infrastrutturali tradizionali senza, peraltro, che ne sia stata dimostrata, per alcune, l'effettiva utilità sociale.

I costruttori chiedono inoltre la velocizzazione e la semplificazione delle procedure anche per i lavori ordinari e denunciano le distorsioni del sistema CONSIP sui lavori di manutenzione degli immobili e la « inquietante pubblicizzazione strisciante del mercato ».

Un capitolo importante del mercato delle costruzioni sono le « manutenzioni »: su un mercato di 157,3 miliardi, 91,9 miliardi sono manutenzione e riqualificazione del patrimonio esistente.

L'economia marittimo-portuale dal 2001 si è avviata, dopo una prima fase di stagnazione, verso un declino pericoloso per la politica dei trasporti e per l'occupazione.

La flotta italiana ha già subito una perdita di quasi 1 milione di tonnellate di stazza lorda mentre nel triennio precedente era aumentata di 1.600.000 tonnellate.

I cantieri navali italiani – soprattutto privati ma anche Fincantieri – del settore mercantile sono a corto di commesse, quattro cantieri hanno chiuso definitivamente, altri sono in evidenti difficoltà con ricorso massiccio alla cassa integrazione.

Per le infrastrutture portuali il centro destra non ha ancora assegnato un solo euro. Per l'unico finanziamento disposto – con la legge 166/2002 – il decreto di assegnazione dei fondi alle Autorità Portuali è stato emanato solo a luglio 2003.

Infrastrutture Spa e la finanza di progetto.

Nel DPEF 2004-2007, si ricorda che Infrastrutture Spa è « la società di nuova costituzione creata per favorire e convogliare l'investimento di capitali privati nel settore strategico delle infrastrutture e delle grandi opere pubbliche ». Nel contempo, si dice che si tratta di « un investitore che assume rischi direttamente nel proprio bilancio, poiché effettua una valutazione rigorosa del merito di credito dei

progetti, e, in caso di esito favorevole, non necessita generalmente di controgaranzie di terzi ».

Nel DPEF dell'anno scorso il Governo affermava , tra l'altro, che Infrastrutture Spa rappresentava l'occasione per contribuire allo sviluppo anche in Italia di una tecnica come la finanza di progetto; prevedeva infatti di accentrare e sviluppare in Infrastrutture Spa competenze specifiche nella valutazione dei progetti, in modo complementare a quelle che si stanno sviluppando nel settore bancario italiano, accelerando la propensione generale del sistema verso la finanza di progetto.

Occorre considerare che:

1. L'elemento discriminante tra un'operazione di corporate finance ed una di project finance è che la prima ha garanzie dirette ed incondizionate *(« with recourse »)* poiché attribuisce tutti i rischi dell'operazione ai promotori e consente, quindi, ai finanziatori di rivalersi su di essi in caso di insuccesso dell'operazione. Nel caso di un'operazione realizzata in project finance, viceversa, tutti i rischi sono direttamente imputati al progetto, e suddivisi in varia gradazione tra i partecipanti. Il project finance consente pertanto di finanziare progetti la cui unica garanzia è rappresentata dall'investimento stesso.

Come si concilia questo con il fatto che oggi il Governo dice che Ispa è « un investitore che assume rischi direttamente nel proprio bilancio » quando un'operazione di finanza di progetto è – per quanto detto sopra – tipicamente un'operazione « *off balance sheet* » cioè « fuori bilancio » ?

2. In un'operazione di PF, l'intervento viene realizzato su iniziativa di un gruppo di promotori, che costituiscono una società ad hoc: questo consente la separazione giuridico-economica dell'investimento dai promotori. L'investimento viene valutato da banche e azionisti essenzialmente per la sua capacità di generare ricavi; il servizio del debito e la remunerazione del capitale sono assicurati dai flussi di cassa attesi dal progetto, a fronte di garanzie essenzialmente di natura contrattuale, piuttosto che reale. Per tutte le principali categorie di rischi (basti pensare al rischio di ritardo nel completamento dell'opera o al rischio di insufficiente domanda di mercato per il bene o servizio fornito) in una operazione di project finance ben strutturata esistono adeguate compensazioni stabilite da accordi contrattuali.

Se Ispa dovrà così operare – e quindi valutare il cash-flow del progetto nel suo complesso – perché nel DPEF 2004 si dice che « non necessita generalmente di controgaranzie di terzi » ?

3. Nella legge istitutiva di Ispa si prevede che la provvista necessaria all'attività di Ispa dovrebbe essere raccolta dal mercato, attraverso l'emissione di titoli di debito (sia strumenti finanziari che derivati) e l'assunzione di finanziamenti.

Sui titoli di debito emessi dalla società, sugli strumenti di finanziamento utilizzati e sulle garanzie prestate è espressamente prevista la garanzia dello Stato. È evidente che questo meccanismo non ha niente a che fare con la finanza di progetto, dal momento che i titoli emessi da un società di progetto garantiti dai flussi di cassa rivenienti dal progetto medesimo e da tutte le garanzie contrattuali costruite intorno all'operazione.

Sottoscrivere un'obbligazione di Ispa rientra dunque nella valutazione di rischio generale, non si tratta di un « bond » specifico legato alla valutazione di una specifica opera: non a caso per Ispa si è parlato di una « nuova IRI » con una missione istituzionale molto ampia per finanziare la quale emette, tra l'altro, titoli di credito legati al « merito di credito » dell'intera struttura.

È evidente che nel Governo manca totalmente la « cultura » della finanza di progetto e, più in generale, della « public-private partnership » nella realizzazione di infrastrutture.

Approvvigionamento e prezzo dell'energia.

La Camera sta per approvare il disegno di legge governativo in materia di riordino

del settore energetico (C. 3297) che in molte sue parti si è discostato dalle linee fondamentali contenute nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'energia. Nel DPEF dovrebbero essere contenute linee ed indirizzi (che dopo la riforma del titolo V della Costituzione dovrebbero essere concordati con le Regioni) per ciò che riguarda le quantità di nuova energia che è necessario produrre, la priorità per la dislocazione territoriale delle nuove centrali, i combustibili da utilizzare. Tutto ciò sarebbe condizione indispensabile per la realizzazione di nuove centrali, come dimostra la sostanziale inefficacia del decreto sblocca centrali e di altri interventi similari. Non si ha notizia di nulla di tutto ciò mentre l'assoluta incertezza del quadro normativo che rende aleatori i programmi di investimento privato, e lo scavalcamento dei poteri costituzionali delle Regioni, con i conseguenti ricorsi ai TAR ed alla Consulta, hanno bloccato anche la realizzazione delle centrali già autorizzate. Accelerare la liberalizzazione, riducendo il penso del monopolio Enel, sostenere i programmi di risparmio energetico e la crescita della quota delle fonti rinnovabili, aumentare l'efficienza delle centrali esistenti, privilegiare i combustibili meno inquinanti e che garantiscono maggiore diversificazione delle fonti, dislocare territorialmente i nuovi impianti nelle regioni che hanno il maggior deficit energetico, allargare a tutti i consumatori i benefici dell'apertura dei mercati.

Naturalmente il predetto disegno di legge, anziché accelerare la riforma Bersani con l'avvio della Borsa elettrica e l'estensione alle piccole imprese della liberalizzazione, attraverso un ravvicinato allargamento ad esse del meccanismo dei clienti idonei, come proposto dai DS, tende a farlo slittare al 2007 data ultima prevista dalle direttive europee appena approvate.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Ambiente.

Il governo, con la legge delega crea una situazione di incertezza e di precarietà per l'intera legislazione ambientale. Il centrosinistra propone che nel DPEF le politiche ambientali e di sviluppo sostenibile siano uno dei perni fondamentali per contrastare il declino economico e civile del paese, attorno ad una strategia di sviluppo fondata sulla qualità.

Sei anni fa, a Kyoto, i paesi industrializzati si erano assunti l'impegno assunto di ridurre le emissioni di gas serra in maniera consistente entro il 2008-2012. I paesi della UE hanno diminuito, sia pure in maniera insufficiente, l'emissione dei gas serra, dal 1990 al 2000, del 3,5 per cento di fronte ad un obiettivo del meno 8 per cento. Viceversa, l'Italia ha aumentato l'emissione dei gas del 12 per cento. La Germania, nello stesso periodo, ha quasi raggiunto l'obiettivo stabilito pari a meno 21 per cento, e li ha ridotte del 19,1 per cento.

È necessario prevedere nel DPEF lo stanziamento di risorse adeguate per gli interventi nelle aree colpite da calamità naturali (terremoto nel Molise e in altre aree del Sud, eventi alluvionali nel Centro-Nord) per le quali i finanziamenti finora decisi sono pochi e insufficienti.

Il diritto all'acqua.

Il 2003 è l'anno mondiale dell'acqua. Si discutono oramai da tempo i temi del diritto all'acqua, delle privatizzazioni e della solidarietà fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. La competizione negli usi che c'è fra il settore dell'agricoltura, quello dell'energia, dell'industria e i fabbisogni per lo sviluppo umano e per l'ambiente, sta determinando tensioni sia civili che politiche (12).

La distribuzione in Italia dell'acqua potabile è caratterizzata da:

un'elevata dotazione pro-capite di acqua, pari a 267 litri per abitante al giorno;

---

(12) Vedi Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche – *Relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – Anno 2002* – luglio 2003.

un'elevata percentuale di perdite (il 42 per cento), da non intendersi tuttavia solo come perdita fisica, comprendendo esse anche le utenze pubbliche non misurate e le derivazioni abusive;

la diversità territoriale nella disponibilità di acque e nelle perdite, con il Sud penalizzato sotto ambedue i profili;

la frammentazione del settore, che conta 7.856 gestori, di cui l'82 per cento sono ancora rappresentati da gestioni in economia dei comuni.

L'età media delle condotte di adduzione evidenzia valori compresi tra 12 e 50 anni; l'età media delle reti di distribuzione si attesta sui 30 anni.

Possiamo, in estrema sintesi, dire che l'acqua (la rete di adduzione, quella distributiva, la rete fognaria, gli impianti di depurazione) rappresenta per il nostro Paese una reale priorità infrastrutturale.

I SUD

« I Sud » perché il Mezzogiorno non è omogeneo. Ci sono Regioni ed aree territoriali più dinamiche, altre più sfavorite e più in ritardo.

Forti sono comunque le preoccupazioni per il Mezzogiorno nel suo complesso che vedrà ancora ridotte le possibilità di una crescita maggiore (necessaria per recuperare il divario con il resto del Paese) rispetto a quella delle aree del centro nord, crescita che non può avvenire senza politiche di riequilibrio dei maggiori costi per lo svolgimento delle attività produttive. Preoccupazioni destano anche le rinnovate proposte in materia di aiuti di Stato alle imprese (crediti d'imposta) che ipotizzano sia una loro diminuzione che una loro trasformazione in prestiti.

Il divario tra Nord e Sud fotografato dal rapporto Svimez del 16 luglio scorso rende ancora più evidente il fallimento delle politiche economiche di un governo che in due anni non solo non ha prodotto atti positivi ma ha addirittura sperperato gli ottimi risultati prodotti dalle riforme dell'Ulivo.

Malgrado nel 2002 l'economia del Mezzogiorno sia cresciuta dello 0,8 per cento (13), il doppio rispetto al centro-nord (0,4 per cento), il divario tra il sud e il resto del Paese resta ampio. La Svimez registra anche un ridimensionamento del trend degli investimenti, cresciuti dell'1 per cento rispetto al 2,6 per cento del 2002 e consumi delle famiglie in calo dello 0,2 per cento.

Per la Svimez il basso indice di produttività è un problema cruciale per il Sud, insieme alla frenata della crescita occupazionale nel Mezzogiorno dopo tre anni di forti incrementi.

Il divario di produttività è diretta conseguenza delle diseconomie connesse all'ambiente fisico, economico e sociale che impediscono al lavoro e al capitale di avere un rendimento paragonabile all'Italia del nord e al resto dell'Europa. Per rimuovere le condizioni strutturali di un simile divario è necessaria una politica di intervento specifica per l'area, di intensità adeguata alla portata e complessità degli obiettivi strutturali da raggiungere e capace di mobilitare risorse e strumenti idonei a rimuovere le diseconomie di ambiente fisico, economico e sociale che condizionano le possibilità di crescita dell'economia e dell'occupazione nel Mezzogiorno.

Il divario di produttività è però aumentato e il ritardo del Mezzogiorno nel 2002 ha raggiunto i 20 punti percentuali con un netto peggioramento rispetto ai 17 punti dell'anno precedente. Uno scarto originato dalle differenze qualitative tra le imprese che compongono i due sistemi industriali. Nel Mezzogiorno le cosidette funzioni immateriali (marketing, design, ricerca, sviluppo della qualità) hanno scarso peso rispetto al Centro-Nord dove contribuiscono in modo rilevante la creazione di valore aggiunto.

Nel Mezzogiorno la rete ferroviaria è diminuita cosi come l'energia. Aumenta

(13) Un risultato in netto calo rispetto all'1,9 per cento dell'anno precedente.

insomma il differenziale infrastrutturale con il Centro-Nord. I tanto sbandierati grandi investimenti non decollano, la legge obiettivo è sostanzialmente fallita, il processo di deindustrializzazione dell'apparato industriale non trova risposte adeguate.

Il Mezzogiorno continua a registrare un divario nel Pil per abitante molto alto indicato da Svimez in oltre 40 punti percentuali. Un indicatore che « assume particolare importanza ove si considerino i due elementi che ne determinano il livello: la produttività e il tasso di occupazione ».

Anche in termini di disoccupazione il mercato del lavoro italiano registra un netto dualismo: all'aprile 2003 il tasso di disoccupazione era del 4,5 per cento nel Centro-Nord contro il 18,2 per cento nel Mezzogiorno. Scarto che secondo Svimez è ancora più drammatico per il Sud a causa di un assai elevato livello della disoccupazione dei giovani fino a 24 anni (49,4 per cento contro il 13,9 per cento del Centro-nord).

L'occupazione nel Mezzogiorno rallenta in modo significativo contestualmente al blocco degli incentivi. Passa in negativo, infatti, nel 4° trimestre 2002 (-0,4 per cento), dato confermato e aggravato nel 1° trimestre 2003 (-0,7 per cento).

Si registra, nel Dpef, la stasi dell'occupazione nel Mezzogiorno ammettendo che questa « riflette anche la difficile, tuttavia indispensabile, fase di assestamento di alcuni strumenti di incentivazione del capitale e del lavoro », ossia i tagli drastici ai crediti d'imposta per gli investimenti (Visco-Sud) e per le assunzioni.

Nel Sud la mancanza di fondi regionali rischia di mettere in pericolo i livelli essenziali di assistenza. Secondo lo Svimez l'applicazione delle attuali regole del federalismo fiscale significherebbe far perdere alle regioni meridionali qualcosa come 5 miliardi di euro di qui alla fine del percorso, nel 2013.

Lo Spi-Cgil, la Uilp e la Cisl-pensionati hanno calcolato un taglio nazionale medio del 20 per cento delle risorse disponibili da parte delle Autonomie per i servizi e del 30 per cento al Sud. Sarà dunque sempre più profondo il gap tra i servizi erogati ai cittadini al Nord e quelli a loro disposizione al Sud.

IL SOSTEGNO ALLE IMPRESE

I costi per le imprese: secondo i dati del Centro studi di Confindustria, circa 10,6 miliardi di euro della manovra di finanza pubblica per il 2003 derivano da interventi a carico delle imprese, oltre ai 5 miliardi di euro di prelievo fiscale straordinario per condoni e sanatorie.

Tutto ciò non tiene conto di altre misure che hanno comportato aggravi di natura finanziaria, quali ad esempio, i ritardi dei rimborsi e dei pagamenti da parte delle amministrazioni pubbliche.

La tassazione è aumentata per effetto del condono, un prelievo aggiuntivo che colpisce fortemente il lavoro autonomo e le piccole e medie imprese.

Inoltre, l'approvazione della delega fiscale e la pubblicizzazione della bozza dei decreti delegati tramite internet, con la dichiarata intenzione del Ministro Tremonti di far partire la modifica per le società già dal 2004, ma con molte condizioni sulla riduzione dell'Irpeg e dell'Irap, impongono scelte di linea politica e soprattutto di proposta. Se l'approvazione della delega fiscale porterà alla eliminazione della Dit, del regime agevolato per le operazioni straordinarie, della possibilità di svalutare le partecipazioni, senza forti compensazioni con interventi importanti sull'Irap, il risultato finale per le imprese sarà peggiorativo della situazione attuale.

Si accenna soltanto, nel Dpef, alla riduzione dell'aliquota della imposta sulle società dal 34 per cento al 33 per cento, senza chiarire se l'attuazione della delega fiscale porterà ad una diminuzione del prelievo o ad un suo aumento (è prevista l'abolizione della Dit, verrà eliminato il credito d'imposta; l'aliquota ridotta sulle operazioni straordinarie è destinata ad essere riassorbita dalla riforma; non saranno più consentite la svalutazioni delle partecipazioni; saranno limitati gli interessi passivi deducibili, etc.) ed a non

meglio chiariti interventi di riduzione sull'Irap, sui quali senza elementi quantitativi e qualitativi è impossibile fornire un giudizio.

Artigiani, commercianti e piccoli professionisti: hanno aderito agli studi di settore, hanno pagato, pensavano di essere in regola e adesso sono costretti a pagare un « pizzo Tremonti » di 2500 euro per evitare nuovi accertamenti fiscali per i 7 anni precedenti (anche prima dell'entrata in vigore degli studi di settore).

Imprese: *a)* hanno perso il credito d'imposta per l'occupazione e per gli investimenti; *b)* hanno subito il mutamento del metodo di calcolo della DIT (autunno 2002) che ha determinato un incremento di prelievo di circa 5 miliardi di euro; *c)* il condono « obbligatorio » è una vera e propria tassa aggiuntiva.

Artigianato.

I principali problemi del settore sono attualmente i seguenti:

mancato rifinanziamento dell'Artigiancassa e lentezza dell'iter di approvazione della legge confidi (la cosa è particolarmente importante in chiave Basilea 2)

mancata attuazione del provvedimento per la internazionalizzazione delle PMI;

non è ancora partito il regolamento per i bandi riservati all'artigianato nella 488;

non sono disponibili le risorse stanziate in finanziaria per la formazione continua;

non è partita la sperimentazione prevista del lavoro dei familiari dell'impresa artigiana;

il meccanismo Consip che penalizza le piccole imprese;

a tutto ciò si aggiunge un tema sempre più pressante e delicato: l'applicazione del titolo V della Costituzione. Si cominciano infatti ad avere provvedimenti regionali che intervengono sui caratteri fondanti l'impresa artigiana. L'incertezza per le imprese rischia di diventare massima. Dopo quella sui fondi per il sostegno alle imprese si apre un nuovo interrogativo privo di ogni definizione.

Le problematiche del settore commerciale.

Il piccolo commercio ha mostrato nell'anno in corso una grave crisi dovuta alla caduta dei consumi. Esiste un gap sempre più ampio tra le performance della grande distribuzione e quelle degli esercizi di vicinato.

Nonostante il Decreto Legislativo n. 114 del 1998, di riforma del commercio, avesse puntato al sostegno e alla tutela di questi ultimi esercizi il processo di espulsione e ridimensionamento della presenza di questi esercizi nella rete è continuato a ritmi sostenuti. Si salvano in parte gli esercizi che aderiscono alle reti di franchising ed è per questo che assume particolare rilevanza l'approvazione della proposta di legge che intende regolamentare il settore, in discussione alla X Commissione della Camera.

Più in generale sarebbe importante che il DPEF si occupasse nelle sue linee generali anche del sostegno al consumo, richiesto più volte dalle associazioni dei commercianti, come possibile « boccata d'aria » per le piccole imprese strette tra la concorrenza dei grandi e le difficoltà economiche dei consumatori.

Si tratta di dare un nuovo forte segnale, proponendo il rafforzamento le politiche di sostegno degli esercizi di vicinato.

Il settore del turismo.

Il settore del turismo vive nella contraddizione di una crisi sui mercati esteri che tuttavia favorisce la permanenza dei nostri connazionali nelle località italiane. Il settore è ormai nelle mani delle regioni e degli enti locali che stanno sperimentando in questa fase la creazione di sistemi turistici locali o simili, utilizzando le poche risorse stanziate dalla legge 135 del 2001.

L'agricoltura.

L'agricoltura è forse il settore che più di ogni altro sta sperimentando la globalizzazione del mercato.

L'organizzazione mondiale del commercio (WTO) stabilisce le regole della concorrenza sui mercati mondiali e ad esse ci si deve attenere per evitare l'accusa di turbativa. Questa è una delle cause che impongono alla U.E. di rivedere la propria politica agricola (PAC) e porta ad introdurre il cosiddetto « disaccoppiamento » tra produzioni e compensi finanziari per gli agricoltori.

Un'altra ragione che determina la necessità del cambiamento della PAC, oltre ai problemi di bilancio, deriva dal nuovo panorama mondiale ed europeo, contrassegnato dalla necessaria apertura dei mercati verso i Paesi Meno Avanzati e dal contemporaneo processo di allargamento dell'U.E.

Il dato di fatto col quale l'agricoltura europea e la nostra devono confrontarsi è, quindi, l'ineludibile necessità di cambiare la PAC con la conseguente revisione di tutto il quadro agricolo di riferimento europeo. Gravi problemi nascerebbero se l'Europa, in questa situazione, non si impegnasse a superare la logica della politica dei piccoli aggiustamenti e se noi, a nostra volta, non ci impegnassimo a fare i conti con le innovazioni di cui ha assoluta necessità la nostra agricoltura.

A livello europeo,proprio in questi giorni è stato raggiunto un compromesso finale tra la Presidenza e la Commissione, che non si configura come una vera e propria riforma della PAC, ma che non si può neppure considerare come una semplice revisione dell'esistente. Con tale compromesso il nostro Paese, rispetto al quadro di riforme prospettato all'avvio dei negoziati, recupera alcune posizioni (grano duro, frutta in guscio). Non riesce tuttavia ad ottenere aumenti del proprio QGG per quanto riguarda le quote latte ed inoltre non riesce a migliorare la situazione del comparto della carne bovina.

Pur in presenza di un mercato agricolo sempre più globalizzato, è necessario promuovere e incentivare una agricoltura di qualità, legata al territorio, e una reale politica per la sicurezza alimentare.

Il DPEF non fa inoltre alcun riferimento al regime fiscale per il settore agricolo, che invece aveva costituito oggetto di specifica attenzione nei precedenti documenti. Appare grave che proprio nella fase attuale non si garantisca almeno la conservazione per il 2004 del regime speciale IVA di cui all'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 e dell'aliquota IRAP dell'1,9 per cento.

L'economia ittica.

L'economia ittica del nostro paese con una produzione annua di 650.000 tonnellate, con oltre 106 mila addetti complessivi nelle varie attività, dirette ed indirette, che assumono particolare rilievo laddove, specialmente nelle aree meridionali del Paese, mancano concrete alternative occupazionali o imprenditoriali e con una flotta composta da circa 16.000 battelli, continua a vivere una fase di forte incertezza. Da una parte le attese riposte nel riconoscimento della specificità del Mediterraneo,avvenuta a fine anno nell'ambito della revisione della PCP, che dovrà sostanziarsi

con gli appositi regolamenti da approvarsi in sede comunitaria, dall'altra l' attesa del settimo piano triennale che il governo dovrà presentare al Parlamento, l'assenza del quale ipoteca la possibilità di programmare la riorganizzazione e riqualificazione del settore nel nostro paese, accentuano le preoccupazioni del settore.

Questo quadro aggrava una situazione di continua emergenza nel quale il settore vive.

È necessario quindi operare recuperando una forte politica mediterranea in grado di coinvolgere i paesi rivieraschi in un progetto di cooperazione,gestione e di valorizzazione delle risorse marine, quanto mai urgente e necessario. È in questo quadro che potremo valutare l'efficacia dell'azione del governo italiano durante il semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea.

LA PRECARIZZAZIONE DEL LAVORO

La controriforma Maroni del mercato del lavoro (la legge n. 30/2003) si innesta su una situazione di segmentazione e frammentazione del mondo del lavoro che accoppia carenze qualitative, precarizzazione dei diritti ed erosione dei redditi da lavoro. Ancora oggi, con il disegno di legge AS 848-bis, il Governo insiste nella battaglia ideologica contro l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, mentre fa promesse inconsistenti in tema di ammortizzatori e sicurezza sociale.

La tanto denunciata « rigidità » del mercato del lavoro nostrano è contraddetta, come dimostrano recenti analisi empiriche (14) – dall'elevata mobilità, misurata dal tasso di turn-over dei lavoratori.

Anche le tipologie di contratti lavorativi introdotte dalla legge Treu, che hanno contribuito a creare in 5 anni oltre 1.500.000 nuove occasioni di lavoro, in larghissima misura a tempo indeterminato, necessitano di maggiori garanzie e diritti. L'equilibrio raggiunto con i provvedimenti dei governi di centrosinistra è stato irrimediabilmente rotto dai decreti legislativi di Maroni in direzione della piena precarizzazione dei rapporti e dell'unilaterale rafforzamento, in un mercato che è per definizione asimmetrico, dei poteri dei datori di lavoro. L'eccessiva precarizzazione, lungi da fornire uno stimolo all'economia, alla lunga si tramuta in un boomerang per la solidità dello sviluppo intimamente correlato alla coesione sociale, al reddito disponibile, alla sicurezza economica e sociale dei cittadini.

L'aumento del numero degli occupati, che prosegue dal 1997, anche nelle fasi di stagnazione come quella attuale, in parte si spiega con la diminuzione della media delle ore lavorate da ciascuno. È un effetto tipico della diffusione dei lavori atipici: lo stesso volume di lavoro viene distribuito tra un numero maggiore di persone, ciascuna delle quali disporrà di conseguenza di un reddito minore. E questa rappresenta una delle cause della contrazione dei consumi e del declino dell'economia italiana.

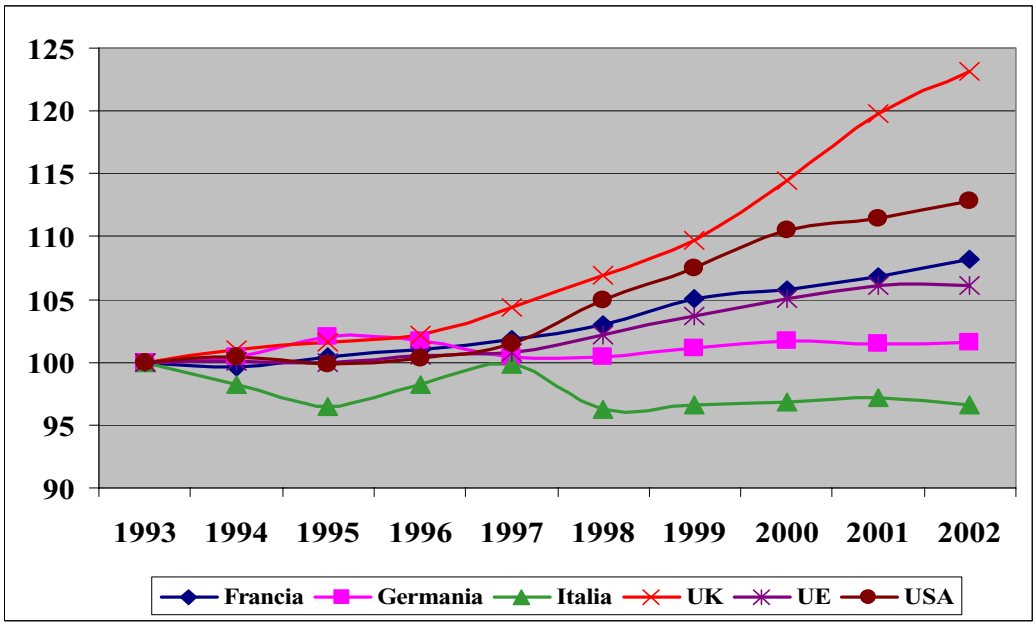
Nell'ultimo anno, anche a causa dei cambiamenti strutturali del nostro mercato del lavoro e delle politiche governative (precarizzazione, terziarizzazione, tasso di inflazione programmato di molto inferiore al tasso reale, non controllo dei prezzi in occasione del change-over con l'euro, blocco dei contratti del pubblico impiego), il valore reale delle retribuzioni è diminuito di un punto percentuale dal maggio 2002 al maggio 2003.

Spesso al costo del lavoro si attribuiscono le ragioni del ritardo competitivo delle imprese italiane e, più in generale, delle imprese europee rispetto a quelle americane. Ma queste affermazioni trovano scarsa conferma empirica. Il grafico che segue, infatti, misura l'andamento dei redditi reali da lavoro dipendente (ossia la somma di retribuzioni lorde e oneri sociali deflazionata con il deflatore dei consumi privati) nel decennio 1993-2002: l'Italia è l'unico paese, fra quelli considerati, a registrare un decremento.

---

(14) G. Brunello, D. Checci, C. Dell'Aringa, A. Del Bocca – *Mercato del lavoro, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia* – Isfol e Mondadori università – 2003.

Redditi reali da lavoro dipendente pro capite (a) (1993-2002, numeri indice, 1993=100)

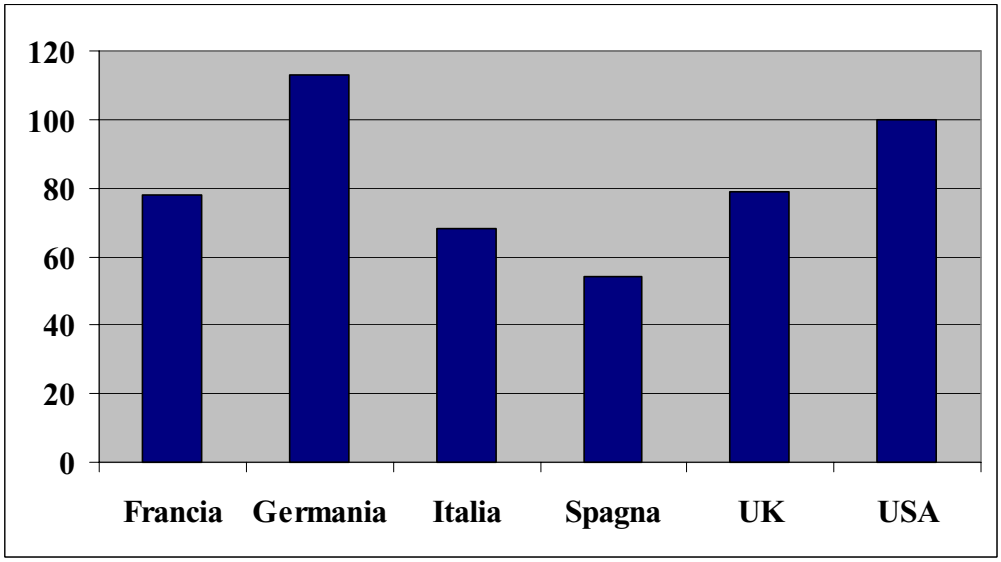


Fonte: *Elaborazioni su dati Commissione Europea, 2003*

(a) Valori deflazionati con il deflatore dei consumi privati.

Anche considerando il costo del lavoro orario (misurato in dollari) nel settore manifatturiero l'Italia si trova a un livello significativamente più basso di tutti gli altri paesi analizzati, ad eccezione della Spagna.

Costo del lavoro orario in US$ (2001, USA = 100)



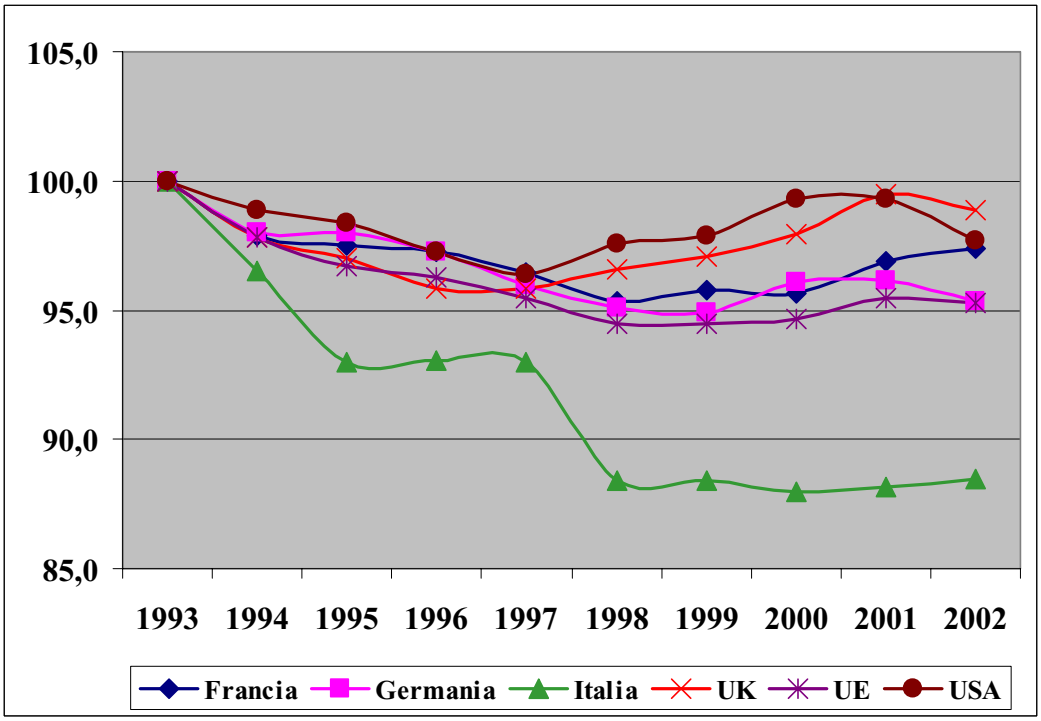
Fonte: US Bureau of Labor Statistics, 2003.

Dal momento che la variabile costo del lavoro è il risultato di due componenti, gli oneri sociali e le retribuzioni, è opportuno scomporla e analizzare distintamente gli andamenti dei due fattori.

I contributi sociali (già significativamente più bassi che nel resto dell'area euro) sono scesi di 2,5 punti di PIL nel 1998 e sono poi rimasti sostanzialmente invariati negli anni successivi, raggiungendo una quota pari al 12,7 per cento nel 2002, quota inferiore di quasi 6 punti di PIL rispetto a Francia e Germania e comunque sensibilmente inferiore a quella dell' area euro e dell'Europa dei 15.

Questi risultati si sono riflessi sul CLUP (ossia il rapporto fra il costo del lavoro per unità di lavoro dipendente e la produttività per occupato), che ha mostrato un andamento decisamente più contenuto rispetto agli altri paesi (figura seguente).

CLUP reale in alcuni paesi europei e negli USA (1993-2002, numeri indice, 1993=100)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2003

In Italia, in particolare, ciò ha fatto sì che nel periodo 1996-2002 nell'industria in senso stretto le retribuzioni reali lorde non siano riuscite ad appropriarsi dei guadagni di produttività: questa, infatti, è aumentata del 7,5 per cento a prezzi costanti mentre le retribuzioni sono cresciute solo del 4 per cento, poco più della metà.

CLUP nominale, redditi nominali da lavoro dipendente pro capite, produttività reale, retribuzioni lorde reali pro capite (variazioni totali percentuali 1996-2002, industria in senso stretto)

Clup (1)	3,1
Redditi nominali per unità di lavoro dipendente (2)	10,8
Produttività reale (3)	7,5
Retribuzioni lorde reali per unità di lavoro dipendente (3)	4,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, 2003
(1) valori correnti per valori a prezzi 1995
(2) valori correnti
(3) valori a prezzi 1995

Tutto ciò ha significato una distribuzione a sfavore del lavoro dipendente.

Esiste dunque una questione salariale.

Una questione che si è accentuata con le politiche del centrodestra ma che preesisteva e che si lega a trasformazioni strutturali dell'economia. Nel nostro Paese le retribuzioni reali mensili nette sono complessivamente diminuite rispetto al 1989 del 7,6 per cento, diminuzione che diventa quasi del 16 per cento al Sud.

Distribuzione del PIL, 1993-2002

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
oneri sociali + imp. ind	23,8	23,5	23,6	23,5	24,4	25,5	25,2	25,1	24,5	24,8
retribuzioni lorde	32,3	31,1	29,8	29,5	29,5	29,3	29,5	29,5	29,7	30,0
risult. di gestione + redd. misto	30,6	32,0	33,5	34,0	33,2	32,3	32,3	32,4	32,6	31,9
ammortamenti	13,3	13,3	13,1	13,0	12,9	12,9	13,0	13,1	13,1	13,2
PIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, 2003

La combinazione dell'andamento delle retribuzioni e della crescita della produttività del lavoro hanno comportato una riduzione della quota del lavoro dipendente nella distribuzione del prodotto (tabella).

In questo periodo, infatti, si assiste a una perdita di peso delle retribuzioni di 2,3 punti di PIL. Essendo la somma di oneri sociali ed imposte indirette nette aumentata di un punto ed essendo gli ammortamenti rimasti sostanzialmente invariati, questo dato conferma lo spostamento avvenuto a favore dei profitti e dei redditi da lavoro autonomo.

Dopo più di 18 mesi dall'accordo siglato tra Fini ed i sindacati sembrerebbero sbloccati i fondi per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego (enti locali e sanità – circa un milione di lavoratori), con un 0,99 per cento in più per la produttività a carico del bilancio dello Stato e non delle autonomie, lo stesso aumento concesso al personale della scuola e statali. La somma prevista è pari a circa 500 milioni di euro.

Il tasso di inflazione programmata per il 2004 è stato fissato pari al 1,7 per cento, l'inflazione reale attesa è pari a 2,4 per cento. La riduzione delle retribuzioni reali prosegue.

Per quanto concerne l'occupazione viene previsto un incremento dello 0,8 per cento nel corso del 2004, ma le previsioni di cre-

scita del tasso di occupazione e di calo del tasso di disoccupazione contenute nel Dpef 2004 sono in linea con i trends dei sei anni precedenti (evidenziati dalla tabella). Pertanto, l'aumento dell'occupazione non può essere dovuto alle politiche economiche del governo né tantomeno alla riforma Maroni del diritto del lavoro (di cui si devono ancora emanare i decreti delegati). Si potrebbe facilmente arguire che si tratti degli effetti della riforma Treu.

Di seguito sono riportate le serie storiche del tasso di occupazione e disoccupazione in Italia negli ultimi 6 anni.

Periodo	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione
1997	51,0	11,7
1998	51,7 (+ 0,7)	11,8
1999	52,5 (+ 0,8)	11,4
2000	53,5 (+1,0)	10,6
2001	54,6 (+1,1)	9,5
2002	55,4 (+ 0,8)	9,0

IL SOSTEGNO AL REDDITO, AI CONSUMI E LA TUTELA DEL RISPARMIO

La riduzione delle tasse per i settori più deboli della popolazione si è rivelata un bluff: complessivamente per effetto anche della sovrapposizione delle tasse locali sono stati penalizzati i pensionati, i redditi sino a 25.000 euro, le famiglie.

Comincia a farsi sentire la pressione fiscale anche sui ceti medi, per i quali sono state cancellate le riduzioni di aliquote previste nella XIII legislatura.

I pensionati e i redditi più bassi sono stati beffati: l'aliquota è passata dal 18 per cento al 23 per cento; per i pensionati la deduzione è di 7.000 euro; per il lavoratore dipendente la deduzione è di 7.500 euro. Queste deduzioni non coprono l'aumento delle aliquote.

TFR: il passaggio dell'aliquota dal 18 per cento al 23 per cento penalizza il TFR e sottrae ai lavoratori, solo nel 2003, 520 milioni di euro pari a circa 1000 miliardi di vecchie lire; dal 2004 al 2006 verranno sottratti 936 milioni di euro pari circa 1800 miliardi di vecchie lire.

Niente viene previsto per i cittadini a rischio povertà, un rischio che interessa potenzialmente il 13-15 per cento della popolazione italiani.

Più in generale le limitate riduzioni dell'Irpef 2002 sono state « bruciate » dall'incremento delle imposte locali, dei tickets, delle tariffe dei servizi. Nel 2002 molte regioni ed amministrazioni locali avevano aumentato, per l'anno 2003, le addizionali Irpef, l'Ici, l'Irap.

Per i redditi al di sopra dei 30 mila euro di reddito annuo le tasse sono aumentate seccamente.

Inoltre, la situazione per molti peggiorerà, perché non è prevista nel Dpef il rinnovo della clausola di garanzia per l'Irpef per il 2004 e per gli anni successivi.

Il controllo dei prezzi, in particolare in occasione del change-over con l'euro, è stato del tutto inesistente, mentre l'inflazione reale è ben al di sopra di quella registrata ufficialmente. Le liberalizzazioni mancate nei settori dei servizi, la frammentazione del sistema distributivo nazionale, contribuiscono, insieme al tentativo del governo di restringere il campo d'azione delle Autorità indipendenti di settore, a lasciare i cittadini utenti e consumatori senza reti protettive.

Mercati finanziari e tutela del risparmio.

Il DPEF, pur facendo riferimento alla contrazione della ricchezza finanziaria delle famiglie e alla sua negativa incidenza sui consumi, non contiene una specifica indicazione degli interventi da attuare nel settore dei mercati finanziari.

Eppure l'effettivo rilancio del nostro sistema economico non può in alcun modo prescindere dallo sviluppo effettivo e corretto dei servizi finanziari e dei mercati borsistici.

Sarebbe stato, pertanto, legittimo attendersi che alla mera analisi della riduzione delle rendite finanziarie delle famiglie si accompagnasse la predisposizione di misure intese, in primo luogo, ad incentivare la crescita dei mercati nazionali mediante l'aumento dei volumi scambiati, l'introduzione di nuovi prodotti finanziari e l'ampliamento della rete degli intermediari.

Gli scandali finanziari che hanno interessato negli ultimi anni i mercati finanziari internazionali e italiani avrebbero, in secondo luogo, richiesto una attenzione particolare ai temi della governance delle società quotate, della tutela degli investitori, della trasparenza e dei conflitti di interesse dei revisori e degli analisti, al fine di restaurare la fiducia dei risparmiatori.

Risulta che una prima bozza di DPEF contenesse un riferimento a questi temi essenzialmente al fine di sostenere l'esigenza di un riassetto delle funzioni di vigilanza nel nostro sistema. Non è infondato il sospetto che tale richiamo, piuttosto che rispondere ad un disegno generale, che sembra ancora assente, data l'incapacità del Governo a presentare il ddl di riordino della autorità indipendenti, fosse meramente strumentale alla lotta ingaggiata dal Ministro Tremonti nei confronti della Banca d'Italia.

Il testo definitivo del DPEF dedica, invece, ai mercati finanziari un rapido cenno nella sezione relativa al semestre di presidenza dell'UE, la quale riproduce letteralmente alcuni « frammenti » del documento recante le priorità della Presidenza italiana del Consiglio Ecofin. Si tratta di un richiamo generico all'impegno del Governo a favorire l'adozione di alcune proposte legislative in corso di esame presso le istituzioni comunitarie riconducibili al Piano d'azione per i servizi finanziari.

L'esigenza di completare il processo di integrazione finanziaria costituisce senza dubbio un obiettivo prioritario per l'economia europea.

È sufficiente, al riguardo, considerare che uno studio presentato nel novembre 2002 da London Economics per conto della DG Mercato interno della Commissione stima gli effetti della realizzazione di un mercato unico dei servizi finanziari in un aumento del PIL dell'UE nell'1,1 per cento nel lungo periodo (130 miliardi di euro in valori assoluti, ai prezzi 2002), del PIL pro-capite di 600 euro a prezzi correnti e dell'occupazione dello 0,5 per cento.

Occorre, tuttavia, considerare che l'adozione e il recepimento della normativa europea non esauriscono gli interventi di regolamentazione in materia. Le direttive comunitarie adottate o in corso di adozione prospettano, infatti, una armonizzazione minima rimettendo un ampio margine di discrezionalità ai singoli Stati. Inoltre, l'approccio seguito a livello comunitario lascia inalterati, nella fase attuale, i modelli di vigilanza e regolamentazione propri di ciascun ordinamento.

In questo contesto, appare necessaria ed urgente l'adozione delle misure opportune a livello nazionale, secondo un indirizzo unitario e coerente.

L'« ipoteca creativa » per consumi facili.

Dal Dpef è stata tolta la proposta dei mutui per finanziare i consumi. In ogni caso, ci sembra interessante analizzarla perché rappresentativa dell' approccio ai problemi sociali e al rilancio della domanda di questo Governo.

Mutui ipotecari per finanziare i consumi. Il meccanismo ipotizzato è di fare finanziare i consumi attraverso il credito garantito da immobili. Gli strumenti dovrebbero essere due:

a. per famiglie giovani che prevedono un aumento sia di reddito che di numero componenti (e quindi di bisogni): credito al consumo con tassi e durata variabile, con tetto alla rata nominale, garantito da

ipoteca su immobili ottenuta rifinanziando mutui ipotecari già erogati. Il rifinanziamento dovrebbe avere luogo sfruttando la crescita di valore degli immobili degli ultimi anni. A quanto risulta dovrebbe prevedersi una parte assicurativa per invalidità, disoccupazione e/o morte (anche se non è chiaro cosa sia effettivamente), il ché può sollevare molte perplessità sui veri scopi della misura ipotizzata.

Non è chiaro di che tipo di meccanismo giuridico verrà adottato. L'esempio statunitense ci può aiutare a capire meglio questo fenomeno. È vero, infatti, che negli ultimi due anni, negli USA i consumi sono stati sostenuti, nonostante il calo dell'occupazione, anche da crediti su ipoteche immobiliari. I giudizi su questo fenomeno sono stati discordanti (ma la FED si è dichiarata non preoccupata), di certo però l'accesso al credito ipotecario non è stato incoraggiato da misure normative particolari, ma è avvenuto spontaneamente a causa di alcune circostanze macroeconomiche.

I meccanismi che si sono realizzati negli USA sono essenzialmente due: ottenendo un mutuo ulteriore garantito dall'aumento di valore della proprietà; il tasso del nuovo mutuo ipotecario è inferiore a quella di quello vecchio – pur restando identica la somma in valore nominale. semplicemente dalla prospettiva del calo dei tassi unita alla crescita progressiva del valore degli immobili di cui le famiglie sono proprietarie.

È necessario, quindi, che mutuatario e banca mutuante rinegozino il prestito, cosa che non può avvenire automaticamente né essere imposta.

Negli USA, in particolare, una delle cause che hanno reso possibile questo fenomeno, oltre al calo dei tassi e all'aumento di valore degli immobili, è stato il calo delle penali per la rinegoziazione del mutuo applicate dagli istituti finanziari. Non è detto che le medesime condizioni siano presenti in Italia, così come occorre valutare il quadro legislativo ed in particolare le differenze in materia ipotecaria tra Italia e USA. Certo, la prospettiva di un taglio ulteriore dei tassi a settembre rende tali rinegoziazioni più agili (per cui non è detto che non avvengano spontaneamente).

Da un punto di vista dell'equità, questo fenomeno – sia esso spontaneo, sia esso indotto per via legislativa – crea due classi di consumatori, ossia chi è proprietario di immobili e chi non lo è.

b. per famiglie più anziane: il proprietario di un immobile vende la nuda proprietà ad un istituto finanziario (fondo immobiliare o fondo pensione), il quale corrisponde al venditore invece di un prezzo immediatamente, una rendita per la durata della vita del venditore stesso. A scadenza l'acquirente ottiene la proprietà piena dell'immobile.

Anche questa proposta pare piuttosto singolare e non si capisce attraverso quale strumento può essere realizzata. Anche questo tipo di contratto, infatti, è perfettamente possibile anche adesso (al limite potrebbero sussistere problemi legati alle istruzioni di vigilanza prudenziale sui fondi, ma è questione che non è di competenza del potere legislativo). Dal punto di vista redistributivo, quest'ipotesi pare ancora più iniqua della prima: di fatto si prospetta un trasferimento del reddito dalle famiglie ad enti finanziari per compensare il calo della domanda interna dovuto alla congiuntura. Inoltre, il prezzo che il fondo pagherà all'alienante non è probabilmente quello pieno, ma quello della nuda proprietà, ossia sconterà il mancato utilizzo del bene per la vita dell'alienante.

In ogni caso non si prevedeva la detrazione degli interessi pagati sui prestiti personali con le stesse modalità previste per i mutui casa.

L'ITALIA DEL DISAGIO

I tagli alle spese sociali.

Nel 2003 – secondo una ricerca dei sindacati pensionati della Cgil, della Cisl e della Uil – la spesa sociale in Italia è diminuita del 20 per cento. Mentre nel 2001 la spesa sociale ha registrato un

incremento del 4,58 per cento, come risultato delle politiche adottate nell'anno precedente dal governo di centrosinistra. Ciò è dovuto alla sottostima del fondo sanitario nazionale, alla riduzione delle risorse per il piano sociale nazionale, alla diminuzione del trasferimento delle risorse agli enti locali.

La legge Finanziaria per il 2003 segna il passaggio ad una nuova fase. Fallite, infatti, le strategie liberiste regionali, il ministro Tremonti è corso ai ripari bloccando centralmente la spesa, ritardando i trasferimenti alle regioni, gravandole di pesanti oneri finanziari, e tagliando drasticamente i fondi per gli investimenti, l'edilizia sanitaria e l'innovazione tecnologica. Tale situazione ed il contestuale aumento dei costi hanno accelerato il trasferimento di spese dal Servizio Sanitario Nazionale alle famiglie. A fronte infatti del taglio di prestazioni, di servizi, di personale, si sono allungate le liste di attesa ed abbassato il livello e la qualità delle prestazioni. Il cittadino è stato quindi indotto a rivolgersi al privato. La spesa sostenuta di tasca propria dagli italiani per cure mediche è così schizzata a 24 miliardi di euro, un quarto dell'intera spesa per la salute.

I tagli alla sanità a fronte dei costi crescenti del sistema salute accentuati dalla domanda di qualità, dall'innovazione tecnologica, dal costo della ricerca e produzione di nuovi farmaci, ma soprattutto dall'invecchiamento della popolazione, sta determinando così un progressivo squilibrio tra bisogno di salute ed offerta di servizi. Il rischio è che, superato un certo limite, scatti un meccanismo di sfiducia nella capacità del Servizio Sanitario Nazionale di soddisfare i bisogni di salute. È su questo clima di sfiducia che probabilmente punta il governo nella nuova fase politica.

Negli ultimi mesi, infatti, una serie di scelte politiche del Governo ci dicono che non ci troviamo più ad un confronto tra modelli regionali, ma che il centrodestra sta ormai sferrando un attacco all'assetto del Servizio Sanitario Nazionale delineato dal decreto legislativo 229, la cosiddetta riforma Bindi. Sono tanti i segnali in questa direzione. La riforma degli Istituti di Ricovero e Cura e Carattere Scientifico (IRCCS) con la trasformazione degli stessi in Fondazioni aperte ai privati. Le reiterate proposte del Ministro Sirchia di mutue ed assicurazioni private per l'assistenza agli anziani. La proposta di cedere ai privati pezzi di ospedali o di servizi pubblici. È quindi probabile, se queste sono le premesse, una doppia operazione che vede una ulteriore stretta alla spesa sanitaria con l'attivazione di fondi assicurativi sostitutivi di parti di prestazioni riferite ai LEA, Livelli Essenziali di Assistenza, con eventuale agevolazione fiscale sulla polizza. Sarebbe la fine del Servizio Sanitario Nazionale, del servizio universalistico e solidaristico, soppiantato da una sanità delle disuguaglianze e degli interessi mercantili.

La difesa del Servizio Sanitario Nazionale richiede in questo quadro la capacità di contrapporre un modello alternativo che sappia garantire i Livelli essenziali di Assistenza, l'innovazione e la qualità delle prestazioni per i cittadini. Ciò comporta in primo luogo che si sciolga il nodo del finanziamento, a partire dalla considerazione che il fondo sanitario oggi al 5,8 sul PIL si colloca al di sotto della media europea di circa un punto.

Nel frangente economico particolarmente negativo, se è vero che non è praticabile un incremento secco del fondo al 7 per cento, è però inevitabile un'operazione di avvicinamento all'obiettivo, che preveda un incremento parziale del fondo e la finalizzazione di una quota dell'incremento al potenziamento dei servizi al Sud, sulla base di programmi regionali che individuino alcune priorità. Nello stesso tempo occorre rilanciare gli investimenti e la ricerca biomedica, condizioni indispensabili a quei processi di razionalizzazione e di innovazione che possono determinare risparmi di spesa senza diminuire la qualità delle prestazioni.

In questo quadro di incremento graduale del fondo sanitario è possibile non solo coprire l'incremento dei costi per beni e servizi ed onorare le scadenze contrat-

tuali, ma anche promuovere strumenti innovativi. In primo luogo i fondi integrativi regionali, previsti dal DL 229 e mai attivati, potrebbero apportare ulteriori risorse al sistema pubblico in cambio di prestazioni di qualità, aggiuntive rispetto ai LEA. Pensiamo in particolare alle cure odontoiatriche, alle medicine non convenzionali, alla qualità del servizio alberghiero per i ricoveri per una copertura più globale e personalizzata della domanda di salute.

Un problema a parte è costituito dai medici specializzandi per i quali più volte governo e parlamento si sono impegnati a reperire le risorse per la trasformazione delle borse di studio in contratti di formazione – lavoro in conformità alle disposizioni comunitarie. In particolare, il 3 luglio scorso, il Governo ha accolto una mozione che prevede lo stanziamento fin dalla prossima Finanziaria di risorse adeguate a loro favore.

Ma la questione di maggiore impatto che determina l'aumento dei costi del servizio sanitario, e non solo, è costituita indubbiamente dal progressivo invecchiamento della popolazione. L'invecchiamento determina un aumento della domanda di cure, ma anche della domanda impropria di servizi per la difficoltà delle famiglie di far fronte tanto ai carichi di lavoro che alle spese che comporta la presenza di una persona non autosufficiente. Per questo nel DPEF vanno previste adeguate risorse per l'istituzione del Fondo per la non autosufficienza, alimentato da una tassa di scopo, che attraverso le regioni garantisca alle famiglie le risorse per una adeguata tutela ed assistenza in casa o in strutture a carattere diurno o residenziale. L'ipotesi alla quale lavora la Commissione Affari Sociali prevede un'addizionale IRPEF dello 0,75 per cento con possibilità per le regioni di un ulteriore addizionale dello 0,5 per cento. Tale ipotesi dovrebbe sviluppare dai 1800 ai 2000 milioni di euro all'anno e potrebbe essere agganciata alla riforma delle aliquote IRPEF.

La costituzione di un fondo per la non autosufficienza invertirebbe quel processo di indebolimento della rete dei servizi sociali, determinato dai tagli in Finanziaria al fondo per le politiche sociali non del tutto riassorbito dal successivo accordo Stato – regioni ed aggravato dalla riduzione dei trasferimenti ai comuni.

I non autosufficienti nel Dpef ?

Il documento di programmazione economica e finanziaria doveva prevedere di destinare 4 miliardi di euro al sostegno dei non autosufficienti e delle loro famiglie.

Queste risorse – non confermate nell'ultima stesura del DPEF – potrebbero essere raccolte attraverso tre distinte modalità:

1. un'imposta « di scopo »;

2. un contributo assicurativo obbligatorio;

3. una giornata festiva lavorativa.

Sembra che tali risorse confluiscano in un fondo speciale da ripartire tra le Regioni.

La transizione demografica, l'aumento delle patologie cronico-degenerative, la crisi della tradizionale rete familiare di sostegno determinano un incremento netto della domanda di assistenza per persone non autosufficienti.

Ipotizzando un costo medio mensile per persona non autosufficiente pari a circa 1.000 euro (in parte coperto dall'indennità di accompagnamento, che ammonta a circa 420 euro al mese) per erogare le prestazioni previste dai livelli essenziali di assistenza a favore dei soggetti non autosufficienti occorre un ammontare di risorse pari ad almeno 7,3 mld di euro (4,3 mld se si tiene conto dell'indennità di accompagnamento, pari a circa 3 mld di euro).

Pertanto occorre considerare:

1. Se il Governo intende destinare al sostegno dei non autosufficienti e delle loro famiglie, per coprire l'intero fabbisogno di prestazioni sociali, in termini monetari e di servizi, quattro miliardi di euro,

queste risorse sono appena sufficienti ad assicurare l'erogazione dell'indennità di accompagnamento, con un lieve incremento che tenga conto dell'aumentato costo della vita. Non c'è una lira in più per erogare prestazioni sociali aggiuntive.

In tal caso si alleggerisce solo il bilancio dello Stato di tale onere, istituendo una tassa aggiuntiva (e ignorando totalmente le richieste dell'opposizione che, con una PDL tuttora all'esame del Parlamento, hanno previsto l'istituzione di un sistema di protezione sociale e di cura per le persone non autosufficienti con prestazioni aggiuntive e risorse ben più congrue).

2. se si istituisce un'imposta di scopo, occorrerebbe che questa sia graduata in relazione ai diversi scaglioni di reddito, sia per prevedere un'imposizione progressiva al crescere del reddito, sia per ottenere maggiore gettito da tale imposta, con un prelievo ridotto al minimo per i redditi medio-bassi e un prelievo più consistente per i redditi elevati;

3. se si prevede un contributo assicurativo obbligatorio, a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori subordinati, parasubordinati ed autonomi, occorre disporre misure fiscali per compensare il maggiore onere a carico dei lavoratori e delle imprese;

4. se si ipotizza di destinare la remunerazione relativa ad una giornata festiva lavorativa per raccogliere le risorse necessarie alle prestazioni sociali per la non autosufficienza (qualcosa di simile esiste in Germania, ma con un sistema mutualistico) l'onere di 4 miliardi di euro sarebbe evidentemente a carico dei soli lavoratori dipendenti, i soli per i quali è possibile considerare la nozione di « giornata festiva lavorativa » (che non esiste neppure per i dirigenti). E i datori di lavoro ? E i lavoratori autonomi ? E i « rentiers » ?

Interventi a sostegno delle responsabilità familiari.

Alla politica di spot, annunci, e generiche promesse cui corrisponde la totale assenza di misure concrete, propria di questo governo, contrapponiamo una politica concreta e coerente a sostegno delle responsabilità familiari che prosegua quella intrapresa dai governi dell'Ulivo. Si tratta di mettere al centro la libertà e la responsabilità di scelta per superare gli ostacoli che si frappongono al desiderio di maternità e di paternità delle donne e degli uomini di questo nostro paese, riconoscendo il valore dei legami familiari nella cura e formazione delle persone e nella promozione della coesione sociale. Sostegno al costo dei figli, servizi educativi e sociali, conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, condivisione tra donne e uomini del lavoro di cura: sono queste le priorità di una buona politica a sostegno delle responsabilità familiari.

Il contributo per i nuovi nati ?

Una somma di circa 800 euro sarebbe prevista per ogni figlio che nasce (per la verità, nel Dpef non compare). Un contributo più basso sarà erogato per il primo figlio, più alto per i successivi. L'intento è quello di incrementare la natalità, ed il contributo non dovrebbe essere collegato a test di reddito.

La misura appare discutibile per quest'ultimo aspetto: si potrebbero eventualmente destinare più risorse (disponendo di un Fondo dato) alle famiglie più bisognose.

In ogni caso, nessuno decide di fare un figlio in più a seguito di provvedimenti di questa natura.

Un incremento della natalità (positivo in sé, anche se un miglioramento della nostra situazione demografica può derivare anche da una politica di integrazione degli immigrati di cui il Dpef non fa cenno) può derivare essenzialmente da un miglioramento dei servizi ed in particolare di quelli all'infanzia. Il taglio dei trasferimenti agli enti locali va per l'appunto in direzione opposta ad una vera politica familiare.

La proposta ha caratteristiche prevalentemente propagandistiche, appare inefficace, e comporterà uno spreco di risorse che potrebbero essere impiegate in maniera più efficiente.

Le dispari opportunità.

Nel corso del 2003 il Governo non ha sinora assunto alcuna iniziativa normativa o regolamentare coerente con gli obiettivi enunciati nel DPEF 2003-2006 per dare « attuazione concreta al principio delle pari opportunità ».

Il severo taglio di risorse degli enti decentrati e sulla scuola ha avuto in modo mediato o diretto, rilevanti conseguenze sulle politiche per le pari opportunità. La compressione delle politiche locali in materia sociale ha infatti inevitabilmente l'effetto di riproporre un modello « familiare » dove la donna deve assumersi l'onere di fornire servizi di cura che non possono essere forniti dagli enti locali.

Il Fondo per le politiche sociali non è stato rifinanziato.

Non è stata sinora prevista alcuna misura per dare piena attuazione alla legge 328/00 di riforma dell'assistenza, al Piano per le Politiche sociali, ad atti di indirizzo e coordinamento per il necessario sviluppo della rete dei servizi, punto di partenza essenziale per le politiche di conciliazione.

Le politiche per sostenere la formazione professionale, gli obblighi formativi e il percorso di apprendistato – necessarie per elevare il tasso di occupazione femminile – enunciate nel Libro Bianco, devono ancora trovare una specifica implementazione.

Un problema specifico sulle pari opportunità nasce in relazione alla prevista maggiore flessibilità contrattuale e alla diffusione dei rapporti di lavoro « atipici », in particolare tra le donne.

Questo dinamica del mercato del lavoro delle donne implica infatti una minore tutela non solo previdenziale, ma anche per le prestazioni assistenziali (per es. malattie o infortuni) e, in modo particolare, della maternità.

DIFESA E SICUREZZA

Per la prima volta in 50 anni di storia repubblicana, la parola « difesa » non compare in un documenoi di bilancio. La cosa è tanto più sorprendente visto che a redigere il Dpef 2004 è un Governo di destra il cui impegno per la Difesa si riduce dunque ad una pura declamazione retorica patriottarda. Il tema non è viceversa per niente trascurabile.

Il settore della Difesa e quello della sicurezza tendono sempre più a identificarsi come fortemente correlati fra loro ed entrambe le tematiche assumono un particolare rilievo sia per quanto riguarda gli aspetti di politica interna sia per quelli di politica internazionale. La stessa agenda del semestre italiano in Europa e i lavori della Commissione per la formulazione della bozza di Costituzione europea si sono dovute misurare con grande attenzione su entrambi gli argomenti.

Sicuramente rilevante è la presenza militare italiana in diversi scenari internazionali. Lo schieramento di uomini e mezzi messo in atto dalle nostre Forze armate è assolutamente consistente e impegna ormai quasi al limite delle possibilità il nostro strumento militare. Non tutte le missioni sono condivisibili. In particolare il contingente di alpini inviato in Afghanistan come prosecuzione di « Enduring Freedom » ai confini con il Pakistan si configura come un'iniziativa presa su di un terreno bilaterale, condizione questa che ne aumenta il rischio per i protagonisti, e può addirittura avere effetti controproducenti sulla stessa stabilizzazione democratica dello Stato afgano, che per svilupparsi ha estremo bisogno del quadro di riferimento dell'ONU. Anche la missione in Iraq è stata promossa in un quadro di decisioni non condivisibili perché assunte forzando il carattere bilaterale di tali scelte, dando continuità al quadro di decisioni entro il quale è iniziata la guerra in Iraq, invece di adope-

rarsi per ricondurre l'iniziativa umanitaria ed eventualmente quella militare di stabilizzazione in un quadro di azioni coordinate dall'Unione europea o sotto l'egida dell'ONU.

E tuttavia, l'insieme dello sforzo richiesto agli uomini e alle donne della Difesa e alle nostre Forze armante non è apparso neppure adeguatamente sostenuto anche dal punto di vista economico e finanziario. L'impegno era quello di portare la spesa per la difesa in un triennio all'1,5 per cento del pil.

Da questo punto di vista le scelte operate dal Governo con le due leggi finanziarie e di bilancio, approvate per il 2002 e il 2003 sono decisamente negative.

Il Bilancio della Difesa per 2002 ha registrato una riduzione dell'1 per cento in termini reali rispetto alle previsioni assestate del 2001. Le cose non stanno andando meglio durante questo anno. L'entità delle risorse assegnate alla funzione Difesa inteso in senso stretto per il 2003 risulta ancor più deludente. L'incidenza dello stanziamento rispetto al PIL (che nel 2002 risulta pari all'1,09 per cento) si attesterà questo anno su di un valore ancora più basso. Hanno agito, infatti, sugli stanziamenti della Difesa ulteriori riduzioni assunte con provvedimenti collaterali a partire dal cosiddetto decreto « tagliaspese » e con la riduzione dell'indennità di missione (cioè il trattamento giornaliero percepito dai quasi 10. 000 militari impegnati all'estero con le missioni internazionali) operata in relazione all'incremento di valore dell'euro rispetto al dollaro.

Ciò ha indotto lo Stato maggiore della difesa a definire l'attuale livello di investimenti finanziari come limite al di sotto del quale si determineranno danni irreversibili alle capacità operative delle nostre forze armate. Per tutta risposta il Governo non cita neanche la parola « difesa » nel Dpef; ciò lascia presumere che nelle politiche di bilancio ci sarà un'ulteriore divaricazione rispetto agli impegni presi. Mancheranno tra l'altro le risorse per la trasformazione dell'esercito di leva in esercito professionale.

In maniera analoga sono state tagliate le risorse per la sicurezza interna e l'azione di contrasto alla criminalità, con il blocco delle capacità operative delle forze di polizia, fino al caso clamoroso delle volanti della Polizia bloccate dalla mancanza di benzina. La stessa realizzazione del poliziotto di quartiere si è ridotta ad un operazione poco più che simbolica, mentre necessiterebbe di finanziamenti adeguati.

Sono state altresì mortificate le aspettative del personale delle Forze armate e di quelle di polizia, sia sul piano delle aspettative personali che di quelle professionali legate alla formazione.

Le decisioni assunte con il decreto legislativo con il quale sono state fissate norme per « l'introduzione del sistema dei parametri stipendiali del personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate », ha non soltanto suscitato reazioni molto negative tra il personale ma ha di fatto eliminato qualunque possibilità di una carriera economica basata sull'anzianità del servizio e il conseguente accrescimento delle capacità e delle competenze. Un modello retributivo che deve essere corretto soprattutto per quanto riguarda la fascia dei volontari in ferme prefissate e in servizio permanente, il personale del ruolo sergenti e quello del ruolo dei marescialli e i loro ruoli equivalenti nelle forze di polizia ad ordinamento civile. È poi nota la vicenda degli alloggi della difesa, cartolarizzati per fare cassa a detrimento delle condizioni di vita dei militari e delle loro famiglie.

UN NUOVO SISTEMA – ITALIA: + EUROPA, + QUALITÀ, + GIUSTIZIA

La nostra proposta politica intende indicare un orizzonte nuovo, di una grande stagione di innovazione (come lo fu l'Europa nella precedente esperienza di governo) sulla quale chiamare a cimentarsi forze tradizionali e nuove, imprenditoriali, professionali, accademiche per rompere incrostazioni e asfissie. Vogliamo contribuire a rinnovare il nostro Paese, a rea-

lizzare un nuovo « Sistema-Italia ». La svolta politica che auspichiamo si determinerà con un di più di Europa, di qualità e di giustizia.

Il processo di costruzione di un « governo economico » dell'Unione economica e monetaria deve andare avanti. L'Uem si limita agli aspetti monetari e non investe la politica economica: entrate e spese. L'impegno alla stabilità è stringente e si basa su istituzioni e regole forti (BCE e Patto di stabilità). L'impegno alla crescita è generico e si limita al coordinamento di ben tre istituzioni comunitarie (Consiglio dei ministri, Commissione e Parlamento). L'Italia ed il suo governo devono essere trainanti rispetto al processo di integrazione di un Europa alleata ma autonoma dagli Stati uniti, e non fungere da megafono dell'attuale amministrazione americana.

L'impresa moderna deve porre a base del proprio sviluppo e della propria capacità di acquisire e mantenere quote di mercato, specie nelle produzioni ad alto valore aggiunto o con un alto tasso di innovazione tecnologica, una molteplicità di fattori qualitativi e ambientali: dalla risorsa umana alla formazione, dalla ricerca alla capacità di innovazione organizzativa e di prodotto, dall'adeguamento agli standard internazionali nei processi di certificazione della qualità alla flessibilità, dal grado di utilizzo degli impianti al marketing, dalle infrastrutture al costo del denaro, dalla presenza sui mercati esteri all'offerta dei prodotti nelle « vetrine internazionali ».

Insieme all'impresa, deve diventare competitivo l'intero « sistema-paese ». E questa competitività non può che passare attraverso la realizzazione di nuove infrastrutture e il potenziamento di quelle esistenti, attraverso la riforma della pubblica amministrazione, attraverso il totale ristabilimento della legalità e dell'autorità dello Stato dove questa è stata fortemente indebolita da un sistema di potere criminale.

Intendiamo creare le condizioni per l'avvio di un periodo di crescita dimensionale delle imprese italiane, da piccole a medie, da medie a grandi, utilizzando tre strumenti in particolare: un diritto societario utile a questo fine e che non si limiti, come la riforma del governo, a rispecchiare passivamente quanto esiste; un diritto fallimentare che, senza ridurre la soglia delle tutele, ponga di più l'accento sulla continuità d'impresa e su regole moderne che sostengano il rischio e lo spirito innovativo; operatori creditizio-finanziari specializzati nella finanza di impresa per le piccole e medie imprese.

Un'idea così dinamica di società non può non individuare come centrale e strategico il problema della formazione del capitale umano.

La crescita si deve basare non soltanto sulla quantità, ma sulla qualità. Deve fondarsi sullo sviluppo della ricerca, dei settori a più elevato contenuto di innovazione, sulla valorizzazione del capitale umano.

Pesa sullo sviluppo industriale, il costo dei servizi. Sul differenziale di inflazione di fondo – quello cioè che deriva da fattori strutturali e non congiunturali – la dinamica dei prezzi di alcuni servizi incide in Italia in modo diverso rispetto ad altri paesi europei.

È necessario considerare che la produttività e la redditività delle imprese della old come della new economy non sono più determinate dal peso esclusivo del fattore lavoro, ma da un complesso di elementi di contesto ambientale, dai servizi alla produzione alla valorizzazione della risorsa umana alla capacità di relazionarsi e di orientarsi nella rete dell'economia globale. È qui, nella maggior parte dei casi, la vera chiave del successo.

In questa logica il rispetto delle regole della contrattazione, la salvaguardia del potere d'acquisto dei salari ed il consolidamento dello stato sociale non sono ostacoli da superare. Ma rappresentano una condizione essenziale per la tanto invocata modernizzazione.

PIÙ EUROPA

La mancata crescita europea non dipende né dalla politica monetaria restrit-

tiva della BCE, né dalle rigidità del Patto di stabilità.

Le cause della stagnazione nella quale versa l'Europa sono di natura più strutturale che congiunturale, e riguardano in particolare la carenza di una vera politica economica europea. Alla Commissione europea andrebbero attribuiti compiti e funzioni di direzione, promozione, verifica e controllo oggi assenti.

Il primo urgente compito è dunque quello di trasformare un' area di libero scambio in un vero e proprio mercato, armonizzando le regole e le norme relative al diritto societario, alla fiscalità, al lavoro, all'ambiente, e cosi via, ricorrendo, ove necessario, allo strumento della cooperazione rafforzata tra i Paesi disponibili.

Nel valutare il ruolo e le potenzialità del Patto di Stabilità e Crescita è indispensabile sottolineare che il Patto ha svolto una funzione essenziale nel definire un insieme di regole che consentisse ai paesi europei « di stare assieme » e nel rassicurare i mercati che la politica fiscale in Europa sarebbe stata improntata a canoni di rigore. I benefici non sono mancati, sotto forma di credibilità e di bassi interessi, soprattutto a lungo termine. È necessario preservare questo patrimonio di credibilità soprattutto per un paese come il nostro che molto più degli altri è esposto agli effetti di un aumento dei tassi di interesse

È necessario inserire l'Agenda di Lisbona in una strategia più ampia che, ferma restando una politica di riforme dal lato dell'offerta, affronti direttamente gli altri problemi dell'Europa: la carenza di fiducia, che alimenta aspettative di crescita zero e di deflazione; la mancanza di una politica fiscale a livello europeo; il rischio di sfaldamento delle istituzioni esistenti di politica economica dell'Unione. Tale strategia, infine è necessaria per tenere conto dei due fondamentali cambiamenti del quadro globale che l'Unione europea deve fronteggiare: l'allargamento dell'Unione e il nuovo assetto delle relazioni internazionali, caratterizzato da uno spiccato unilateralismo da parte degli Stati Uniti. Ambedue questi elementi richiedono un'economia europea molto più dinamica e autosufficiente nella crescita.

La strategia si dovrebbe articolare sui seguenti sei punti:

1. Un ampio programma di investimenti in reti e infrastrutture a livello europeo.

2. Un programma di investimenti in sicurezza e difesa a livello europeo.

3. Un programma europeo di rilancio della ricerca a livello europeo.

Queste misure (da 1 a 3) dovrebbero essere prevalentemente finanziate mediante emissioni solidali di eurobonds a livello europeo, senza escludere la possibilità di un ampliamento del bilancio dell'Unione.

4. In tutti i casi indicati – investimenti in reti e infrastrutture, difesa e sicurezza, ricerca e sviluppo – le voci di spesa ammesse dovrebbero essere stabilite dalla stessa Commissione (non certo dall'Ecofin). Si potrebbe anche concepire anche un tetto massimo alle spese che verrebbero escluse dal computo del disavanzo ai fini del Patto. In ogni caso, dovrebbero essere ulteriormente rafforzati i processi di sorveglianza, senza alcuna cedevolezza verso nuove stagioni di lassismo nella finanza pubblica che in nessun paese europeo (né tantomeno in Italia) sarebbero legittime o tollerabili.

5. Occorre istituire un « DPEF europeo » che dia piena coerenza e operabilità alle strategie di crescita e alla politiche di bilancio, accrescendo allo stesso tempo lo sfruttamento delle esternalità di una politica comune.

6. Va assicurata l'effettiva realizzazione di un mercato unico dei valori mobiliari entro il 2003 e di tutti i servizi finanziari entro il 2005, affermando non soltanto un level-playing field per gli operatori ma anche un elevato livello comune di tutela per gli investitori.

PIÙ QUALITÀ

Una delle priorità per il nostro sistema produttivo è rappresentata dall'esigenza di

migliorare il suo tono concorrenziale, un'esigenza che coinvolge diversi ambiti e che viene colpevolmente trascurato al Governo in carica.

A partire da una nuova impalcatura legislativa per l'operare delle società, con la riforma del diritto della crisi d'impresa che persegua l'obiettivo di preservare la continuità dell'azienda, compatibilmente col principio di tutela degli interessi dei creditori, in una logica non punitiva nei confronti del debitore insolvente.

Vanno creati spazi per i giovani nel lavoro professionale, rompendo logiche corporative e rendite di posizione, con una riforma moderna e liberale per le libere professioni.

Alla ricerca va fatto compiere un salto di qualità incrementando le risorse destinate alla ricerca pubblica ed approntando adeguati meccanismi di incentivo della ricerca privata, consentendo l'incontro fra istituti di ricerca e singoli ricercatori da un lato e PMI dall'altro, premiando e finanziando le proposte ed i progetti che sono valutati meritevoli di essere sviluppati e che abbiano trovato, per iniziativa dei ricercatori, PMI disponibili a produrre. Si fa centro in questo modo sulla ricerca che si avvicina all'impresa per sviluppare l'idea produttiva.

Va realizzata al più presto una modifica del sistema Consip, che lo riporti alla sua versione originaria, garantendo spazi anche alle PMI, e riformando il complesso delle regole che disciplinano le gare delle PP. AA., dando anche certezze alle imprese sui tempi di pagamento.

La riforma del sistema di produzione e smistamento dell'energia deve favorire la concorrenza, ed attuare definitivamente una piena liberalizzazione del settore abbassando le tariffe.

Un'attenzione particolare va rivolta alle iniziative finalizzate ad assicurare maggiore trasparenza e efficienza ai mercati finanziari:

concorrere nell'ambito delle procedure decisionali comunitarie ad assicurare una rapida approvazione delle proposte legislative in materia di servizi finanziari, assicurandone la rispondenza ad elevati standard di tutela dei risparmiatori e della trasparenza;

dare effettivo e immediato recepimento alla direttiva sugli abusi di mercato, privilegiando le soluzioni, soprattutto sul piano sanzionatorio, più efficaci ai fini della prevenzione e della repressione di ogni manipolazione e turbamento illecito al corretto funzionamento del mercato;

introdurre, in coerenza con i principi della disciplina comunitaria, normative specifiche ed organiche delle attività di revisione contabile e di analisi finanziaria, idonea a prevenire situazioni di conflitto di interessi;

assicurare, anche mediante le opportune modifiche della disciplina vigente, un esercizio efficace delle funzioni di vigilanza che assicuri la stabilità dei mercati e la migliore tutela degli investitori senza oneri eccessivi per gli operatori.

Per affrontare il problema dell'infrastrutturazione del nostro Paese occorre innanzitutto effettuare una « operazione verità » sulle risorse disponibili, ripristinando una seria e corretta programmazione, coerente con il Piano generale dei Trasporti. Solo dopo si potrà affrontare correttamente il necessario incremento degli investimenti pubblici (5,9 mld di euro è la cifra che sarebbe necessaria per rispettare gli impegni assunti del governo per il triennio 2002-2004).

Non sarà inutile per il ruolo crescente di tale società, prevedere la creazione di una Commissione di vigilanza sull'attività della Patrimonio SpA.

Le nostre priorità infrastrutturali sono diverse da quelle del Governo: reti idriche, riequilibrio modale a favore della ferrovia e del cabotaggio, mobilità nelle aree urbane, recupero del deficit infrastrutturale che grava soprattutto sul Meridione, sicurezza stradale.

In particolare, occorre attuare il progetto autostrade del mare e i corridoi tirrenico e adriatico, quest'ultimo essenziale per la realizzazione del Corridoio 8. Per il trasporto marittimo, una risorsa essenziale per il nostro Paese, occorre riattivare le misure di sostegno al cabotaggio marittimo nel settore dei traghetti e

proseguire i programmi di formazione professionale del personale navigante.

Per tutelare i nostri mari dall'inquinamento una priorità è rappresentata dalla costruzione e dalla messa in esercizio di due navi « mangiapetrolio » da collocare una nel Tirreno e una nell'Adriatico.

Per superare i limiti della nostra produzione energetica ed abbassare i costi per le utenze domestiche e per le imprese, la liberalizzazione del settore energetico va accelerata, riducendo il peso del monopolio Enel, sostenendo i programmi di risparmio energetico e la crescita della quota delle fonti rinnovabili, aumentando l'efficienza delle centrali esistenti, privilegiando i combustibili meno inquinanti e che garantiscono maggiore diversificazione delle fonti, dislocando territorialmente i nuovi impianti nelle regioni che hanno il maggior deficit energetico, allargando a tutti i consumatori i benefici dell'apertura dei mercati.

In particolare, per le ristrutturazioni delle abitazioni, si chiedono agevolazioni di carattere « strutturale » e non temporaneo, e di prorogare le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie (36 per cento) e di rendere permanenti gli incentivi. Proponiamo di ridurre l'IVA sui lavori, riduzione che sembra dare grande impulso ai lavori stessi e alla nascita di nuove imprese del settore (emersione).

La politica di riqualificazione del nostro patrimonio edilizio deve proiettarsi in politiche più ampie di recupero urbanistico. Vanno dunque ricomprese nell'agevolazione anche la demolizione e la ricostruzione delle case (anche per il rinnovo dei centri urbani), e vanno finanziati i piani di riqualificazione urbana.

La politica più complessiva per il diritto alla casa deve vedere il ripristino di adeguati finanziamenti al « Fondo sociale per le locazioni », che va considerato uno dei perni delle politiche di « Welfare » per le famiglie a basso reddito, ed occorre garantire alle regioni, gli strumenti e le risorse per la gestione dell'edilizia residenziale pubblica.

Le politiche ambientali e di sviluppo sostenibile sono uno dei perni fondamentali per contrastare il declino economico e civile del paese, attorno ad una strategia di sviluppo fondata sulla qualità. In particolare tutte le politiche di governo (economica, energetica, dei trasporti, ecc.) devono essere coerenti con il piano nazionale di attuazione del protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni inquinanti che causano i cambiamenti climatici.

Alle più tradizionali politiche di tutela ambientale devono affiancarsi politiche per la sostenibilità dello sviluppo e per la modernizzazione ecologica dell'Italia, in grado di orientare le dinamiche di mercato e lo sviluppo economico verso la sostenibilità ambientale (alcuni esempi: incentivi agli investimenti ambientali delle PMI, sostegno alle certificazioni di qualità, istituzione di fondi ecologici presso gli istituti di credito, un moderno sistema di fiscalità ecologica).

Vanno considerate come grandi priorità nazionali la difesa del suolo per la prevenzione di frane e alluvioni, il completamento delle reti idriche, soprattutto al Sud, per garantire il diritto all'acqua, nonché la riqualificazione delle città attraverso investimenti per la mobilità sostenibile e per il recupero urbano.

Invertendo il trend negativo della ultime due leggi finanziarie, occorre prevedere le risorse necessarie, per gli interventi di tutela ambientale (parchi e aree protette, prevenzione e riduzione dell'inquinamento, bonifiche ecc.), e lo stanziamento di risorse adeguate per gli interventi nelle aree colpite da calamità naturali (terremoto nel Molise e in altre aree del Sud, eventi alluvionali nel Centro-Nord) per le quali i finanziamenti finora decisi sono pochi e insufficienti.

Affinché il Mezzogiorno diventi una vera e propria risorsa per il Paese va recuperato il ritardo infrastrutturale che penalizza il Sud, a partire dalla rete idrica, cambiando radicalmente le priorità per gli investimenti e l'occupazione:

dare priorità alla difesa del suolo;

al pieno ripristino dei crediti d'imposta per gli investimenti nelle aree svan-

taggiate (Visco–Sud) e per le nuove assunzioni;

ad un adeguato finanziamento della legge 488 con il ritorno all'automatismo nell'erogazione;

a contributi minori per le qualifiche più basse;

ad un fondo perequativo per riequilibrare le risorse delle Autonomie del Mezzogiorno e garantire a tutti i cittadini italiani uguali diritti e garanzie sociali;

al ripristino ed allargamento a tutto il Mezzogiorno del Reddito minimo d'inserimento ed al sostegno alle famiglie monoreddito.

Il sostegno alle imprese.

Il carico fiscale delle piccole e medie imprese deve essere ridotto in misura superiore di quello delle altre imprese: precedenza dunque alla riduzione dell'Irap per le piccole e medie imprese ed i professionisti. L'intervento dovrebbe anche prevedere che le regioni non approfittino della riduzione per loro aumenti di aliquota.

La soppressione della Dit aumenterà il carico fiscale sulle imprese e, quindi, essa deve quantomeno essere mantenuta. Con riferimento alle regole di determinazione della base imponibile tre sono gli aspetti fondamentali da valutare: la tassazione di gruppo ed il regime delle partecipazioni; il regime di tassazione sui dividendi ed il credito d'imposta; le regole di indeducibilità degli interessi passivi, soprattutto per le piccole e medie realtà.

Le politiche fiscali devono poi essere indirizzate allo sviluppo, agli investimenti, alla crescita del reddito e dell'occupazione attraverso strumenti selettivi di intervento ma che garantiscano forme di automaticità del beneficio.

Per incentivare la ricerca la strada migliore sembra essere l'estensione dell'applicazione del credito d'imposta per spese di ricerca e sviluppo perché già introdotto con la finanziaria per il 2001, in parte modificato in pejus dal centrodestra.

Per gli investimenti, gli efficaci strumenti di incentivazione degli investimenti diretti ed indiretti già introdotti dal centro sinistra (dalla legge Visco alla Dit) hanno dimostrato di funzionare, la Tremonti meno.

Per le imprese a forte vocazione all'export, va rimosso il tetto di 1 miliardo per la compensazione di imposta; è una norma che restituisce liquidità a quelle imprese che hanno attraversato un difficile 2002 e sono soprattutto quelle del made in Italy.

Va previsto un pacchetto di agevolazioni fiscali per le filiere produttive, al fine di premiare il mantenimento della produzione di qualità nel nostro paese.

Misure per il sostegno al consumo, richieste più volte dalle associazioni dei commercianti, come possibile « boccata d'aria » per le piccole imprese, vanno prese in considerazione anche in funzione anticiclica.

Per l'aumento della occupazione, proponiamo di agire tramite una decontribuzione per i bassi salari oppure, in linea con le precedenti politiche, scegliendo di destinare le risorse agli incentivi per gli incrementi occupazionali.

Occorre una incisiva azione di incentivazione sulla introduzione della Banda Larga, divenuta ormai uno strumento di lavoro quasi indispensabile. Occorre evitare la discriminazione dei centri più piccoli, dei comuni di montagna, e di altri già in situazioni di particolare disagio. Opportuni in questo senso programmi ad hoc e iniziative di integrazione di queste realtà in contesti più avanzati.

Vanno promosse tutte le azioni tese a ridurre il « digital divide », sia interne al paese, sia su scala internazionale, l' innovazione, deve essere diffusa a tutti con pari opportunità.

Sembra anche opportuna una ulteriore azione di regolazione e di riduzione del prezzo di accesso ad internet, oltre che la sua diffusione attiva in tutti gli ambienti (ad esempio la scuola, come strumento

integrato dei nuovi modelli di comunicazione e di formazione).

Sarà utile promuovere la diffusione dell'uso del software libero, come strumento di allargamento della possibilità di ridurre il gap tra settori nazionali e tra paesi.

Sostegno alle PMI ed ai Distretti industriali.

Occorre ridefinire l'ambito di operatività del nostro sistema di piccole e medie imprese promuovendone simultaneamente tanto gli aspetti di competitività quanto quelli di equità.

Per consentire loro di crescere servono, per la piccola e media impresa, alcuni innovativi strumenti di finanziamento delle imprese (private equity e venture capital), che vanno opportunamente regolamentati, ed attraverso i quali l'investitore finanzia l'impresa mediante l'acquisizione di una partecipazione con l'intento di contribuire temporaneamente alla gestione della impresa-obbiettivo e disinvestire nel medio-lungo termine appropriandosi di parte dei guadagni in conto capitale.

Per la tassazione delle imprese appartenenti a sistemi produttivi locali si può prevedere, in primo luogo, la costituzione di apposite Società di servizi, nella forma di società per azioni, da parte delle imprese operanti nel distretto, per la individuazione e la realizzazione di attività comuni all'intero distretto, fra cui: *a)* supporto per la qualità, la certificazione e le attività di innovazione, ricerca e sviluppo, *b)* gestione e promozione dei marchi e attività di contrasto della contraffazione, *c)* consulenza fiscale, finanziaria e del lavoro, *d)* sostegno alla commercializzazione, alla promozione all'estero ed alla internazionalizzazione delle imprese, *e)* cablaggio dei sistemi produttivi locali e applicazioni delle tecnologie dell'informazione, *f)* formazione professionale e manageriale, *g)* certificazioni ambientali, depurazione delle acque, risanamento dei siti industriali dimessi, *h)* logistica, *i)* sicurezza, *l)* sportello informativo.

Le società di servizi potrebbero essere esentate per 10 anni, dal momento della loro costituzione, dalla imposta sulle persone giuridiche e dalla imposta regionale sulle attività produttive. Questo per incentivare la messa in comune a livello di sistema produttivo locale delle attività non firm-specific e ad un abbattimento del carico fiscale proporzionato allo sforzo aggregativo condotto a livello locale.

Per rafforzare le Autonomie.

Obiettivo prioritario è pertanto ristabilire piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la disponibilità di risorse autonome ai Comuni, alle Regioni, alle Province e alle Città metropolitane nel rispetto del nuovo testo degli articoli 117 e 119 della Costituzione.

Nella Conferenza unificata del 19 giugno 2003, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane hanno chiesto congiuntamente che:

o i livelli di contenimento del debito e dell'indebitamento, gli obiettivi e le politiche siano definite tramite un'intesa tra i diversi livelli istituzionali. Si chiede altresì di definire in modo concertato le politiche attuative e i sistemi di monitoraggio, le sanzioni e gli incentivi;

o la definizione, in sede di Conferenza Unificata, di un'intesa sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale;

o l'adozione di provvedimenti per l'esercizio 2004 di transizione che, nella logica del Titolo V, aumentino l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e locali.

Le Regioni, che in tema di federalismo fiscale hanno formulato un'articolata proposta, richiedono consistenti risorse per la sanità (sostengono di essere creditrici nei confronti dello Stato per 9,8 mld di euro) e sottolineano l'esigenza di rimuovere la sospensione dell'autonomia finanziaria imposta alle regioni dall'articolo 3 della Finanziaria 2003.

I Comuni chiedono regole nuove e certe per il patto di stabilità e crescita; l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione; nuove politiche di coesione e sviluppo per il mezzogiorno; forte sostegno alle politiche locali di welfare.

Le Province chiedono, in particolare, un'addizionale all'IRPEF, quale strumento di effettiva autonomia finanziaria e risorse specifiche per la sicurezza degli edifici scolastici, delle strade e del territorio, anche per fronteggiare il dissesto idrogeologico.

PIÙ GIUSTIZIA

Per qualificare la spesa sociale, proponiamo:

un modello alternativo che sappia garantire i Livelli essenziali di Assistenza, l'innovazione e la qualità delle prestazioni per i cittadini:

le risorse del fondo sanitario, oggi al 5,8 per cento sul PIL e che si collocano al di sotto della media europea di circa un punto, devono avvicinarsi gradualmente alla media europea del 7 per cento, prevedendo la finalizzazione di una quota dell'incremento al potenziamento dei servizi al Sud;

l'istituzione del Fondo per la non autosufficienza, alimentato da una tassa di scopo, che attraverso le regioni garantisca alle famiglie le risorse per una adeguata tutela ed assistenza in casa o in strutture a carattere diurno o residenziale;

Il 2003 è stato proclamato Anno Europeo della persona disabile; pertanto è necessario:

un intervento sui trattamenti pensionistici, almeno parziale, tenendo conto che la maggioranza si era impegnata per il milione al mese;

ripristinare le misure per il cosiddetto « dopo di noi », per la tutela delle persone con grave disabilità, che restano prive del sostegno familiare;

estendere al coniuge ed al convivente i permessi previsti dall'articolo 33 della legge 104, i tre giorni per l'assistenza al disabile e superare il limite dei 5 anni per il beneficio dei due anni di congedo retribuito dal lavoro.

Una delle misure per combattere la povertà consiste nel rifinanziare ed estendere la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento, in particolare nel Mezzogiorno.

Per il sostegno delle responsabilità familiari, proponiamo per il prossimo triennio, un piano nazionale per i servizi educativi della prima infanzia con l'obiettivo di estendere e raddoppiare il numero di servizi oggi disponibili arrivando a soddisfare la domanda del 20 per cento dei bambini dagli 0-3 anni.

Va favorita la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare attraverso al piena applicazione della legge 53/2000 sui congedi parentali e prevedendo nuove misure, quali: un mese di congedo pagato fino all'80 per cento per il padre e la madre lavoratrice; miglioramento del congedo per gravi motivi familiari e per l'assistenza di familiari disabili; un credito di imposta alle imprese e alle pubbliche amministrazioni che promuovono all'interno delle aziende, degli uffici e dei servizi interventi di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.

È necessario aumentare l'assegno di maternità per le lavoratrici atipiche, precarie, discontinue e per le casalinghe; vanno rivisti gli assegni al nucleo familiare e delle detrazioni fiscali per figlio a carico al fine di migliorare il sostegno al costo dei figli.

Risulterebbe utile l'istituzione dei baby-bonds: un fondo intestato ad ogni nato, alimentato da risorse pubbliche (ma non escludendo l'apporto privato) che maturi alla maggiore età del giovane e si renda disponibile per attività di formazione, di avvio di attività economiche, di investimento strumentale, e venga poi restituito nell'arco successivo della vita lavorativa.

Per garantire le pari opportunità.

Per le lavoratrici « atipiche », occorre pertanto garantire alcuni essenziali diritti connessi alla maternità (copertura figurativa a fini pensionistici del periodo di maternità; assenze facoltative, permessi retribuiti per allattamento, diritto ad allontanarsi in caso di malattia senza retribuzione, assenze facoltative per il padre). È necessario estendere l'istituto dell'indennità di disoccupazione anche alle lavoratrici e ai lavoratori che sono inseriti nella c.d. « Gestione separata » presso l'Inps.

Per raggiungere l'obiettivo fissato in sede europea di un tasso di occupazione pari al 70 per cento entro il 2010, appare necessario introdurre incentivi specifici all'occupazione femminile, non solo nell'ambito del lavoro dipendente, ma anche per sostenere il lavoro autonomo e la libera iniziativa imprenditoriale delle donne.

Priorità assoluta deve essere data alle politiche di sviluppo dei servizi alla persona e alla famiglia, e alle politiche di « conciliazione » volte ad incrementare gli asili-nido e a rendere più elastici gli orari degli uffici pubblici e di molti servizi.

Occorre prevedere misure per assicurare la congruità dei versamenti contributivi per i lavoratori iscritti alla gestione separata presso l'Inps con un opportuno incremento delle aliquote di computo.

Dare piena applicazione alla nuova formulazione dell'articolo 51 Cost., che, come noto, aggiunge al primo comma il disposto secondo cui « A tal fine, la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne ».

È necessario garantire pari opportunità sia nell'accesso a uffici pubblici che in tutte le cariche elettive, con l'implementazione di adeguate misure di parità

In questo quadro, potrebbe trovare spazio una legge sulla discriminazione sessuale (ad esempio, nei media, nella pubblicità, nelle assicurazioni) in concomitanza con l'analoga iniziativa in discussione in sede europea.

Lavorare tutti, lavorare meglio.

l'Ulivo ha elaborato 4 proposte di legge che costituiscono un organico progetto di riforme in materia di lavoro. Vogliamo mantenere le tutele esistenti per i lavoratori subordinati, a cominciare da quelle sancite dall'articolo 18 della legge n. 300 del 1970, ma vogliamo offrire tutele adeguate anche ai nuovi lavoratori che ne sono privi.

La Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori.

La Carta costituisce il quadro generale della nostra proposta, e stabilisce un sistema di tutele per tutte le forme di lavoro, graduato secondo le loro caratteristiche e il loro bisogno effettivo di protezione. La formazione deve diventare un diritto fondamentale per i nuovi lavoratori da esercitare anche individualmente.

Il mercato del lavoro attuale richiede non più flessibilità, ma incentivi mirati alla buona occupazione e migliori sevizi per favorire l'incontro fra domanda e offerta, per sostenere nell'accesso al lavoro tutti i lavoratori, specie i più bisognosi di aiuto.

La Carta stabilisce i principi di riforma degli ammortizzatori sociali.

Diritti di sicurezza sociale in materia di lavoro e di reddito.

Queste proposte si contrappongono a quelle del Governo, che si limitano a proporre un aumento dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori che già ne godono ma non estendendone la tutela né ai lavoratori precari e parasubordinati, né ai dipendenti delle piccole imprese (CIG,...).

Interventi per una rete comune di diritti e politiche attive del lavoro per le PMI.

Proponiamo un miglioramento del risarcimento per i lavoratori nelle piccole ingiustamente licenziati, introducendo due

nuovi criteri ed il tasso di disoccupazione territoriale per definire l'ammontare dell'indennità da corrispondere al lavoratore.

Prevediamo il rafforzamento delle tutele in caso di licenziamenti collettivi, che ora sono deboli soprattutto per i dipendenti delle piccole imprese industriali: migliori procedure di informazione ai sindacati, obbligo dell'impresa di prevedere un piano sociale per curare la riallocazione dei lavoratori.

Vogliamo ridurre nell'Irap i costi del personale per le imprese fino a 15 dipendenti, e rafforzare gli incentivi all'assunzione e alla stabilizzazione dei lavoratori in queste imprese.

La riforma del processo del lavoro.

Intendiamo velocizzare il processo del lavoro. Abbiamo previsto forme di definizione accelerata del giudizio su queste controversie e di valorizzare le procedure di conciliazione ed arbitrato.

Per un fisco più equo, proponiamo:

La nostra priorità sul terreno fiscale è rappresentata dagli interventi necessari per risolvere il problema degli incapienti, di quei contribuenti cioè, che per il loro debole reddito non possono usufruire delle deduzioni e delle detrazioni tributarie, pur rappresentando settori sociali meritevoli di assistenza e di sostegno.

Va equiparata la deduzione dei pensionati a quella dei lavoratori dipendenti (7.500 euro per tutti), mentre vanno previste misure rilevanti di alleggerimento per le famiglie.

Non si puoi diminuire l'Irpef e poi di fatto aumentare l'imposta sui redditi da lavoro dipendente tramite la tassazione sui redditi separati, a partire dal TFR, al quale va estesa la clausola di garanzia prevista per l'imposta sui redditi delle persone fisiche, che, a sua volta va resa permanente.

Occorre favorire le donazioni alle ONLUS ed all'associazionismo sociale.

Misure di sostegno fiscale per contrastare il caro affitti (il problema esplode soprattutto nelle grandi città) vanno previste, insieme ad interventi urgenti che regolarizzino la cartolarizzazione degli immobili attraverso l'individuazione di meccanismi trasparenti per stabilire le caratteristiche degli immobili di pregio ed i prezzi di mercato.