

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. LVII
n. 1-A/bis

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

(RELATORE GIARETTA)

Comunicata alla Presidenza il 30 luglio 2001

SUL

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-
FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA
PUBBLICA PER GLI ANNI 2002-2006**

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

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
e dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 LUGLIO 2001

—————

ONOREVOLI SENATORI. – Il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2002-2006 (DPEF), presentato dal Governo Berlusconi, è esattamente il contrario di ciò che dovrebbe essere: la chiara definizione di un quadro tendenziale e programmatico della finanza pubblica, l'indicazione degli obiettivi in termini di debito del settore statale e della pubblica amministrazione, la proposizione dell'articolazione degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi.

Un metodo illusionistico

Il DPEF sceglie un'altra strada, quella di una operazione illusionistica, purtroppo non estranea alla tradizione del nostro Paese, che già in passato ha aperto voragini nel bilancio pubblico, ed è singolare che una maggioranza che si è presentata agli elettori per aprire una fase nuova nella vita del Paese torni ad utilizzare invece strumenti del passato che tanto danno hanno fatto alla credibilità dell'Italia.

Si usa consapevolmente una lente deformante per descrivere una realtà di comodo:

– si deprime in modo innaturale lo sviluppo tendenziale del PIL (in contrasto con qualsiasi previsione dei maggiori istituti di ricerca e studi congiunturali);

– si adotta come certo il più ottimistico dei quadri congiunturali possibili e si amplificano gli effetti dei provvedimenti proposti (in modo particolare quelli dei «100 giorni»), non valutandone affatto i costi a carico del bilancio dello Stato;

– il combinato disposto di queste due distorsioni porta a descrivere, con termine letterario piuttosto ambizioso, un «balzo» nello sviluppo che, come vedremo, non ha rapporto con la realtà, «balzo» tra l'altro aiutato nei grafici da una scala molto generosa dell'asse delle ordinate.

È questa una operazione illusionistica che può soddisfare i palati più facili, o chi ha l'interesse politico a sostenere questa descrizione di comodo della realtà e delle prospettive o chi, infine, è interessato solo al pronto incasso di qualche obbligazione elettorale (quelle che riguardano i ceti economicamente più forti del Paese, perché per gli altri il DPEF prevede che aspettino).

Non può soddisfare chi ritiene necessaria una politica che sappia coniugare insieme coraggio e ambizione con realismo e consapevolezza dei vincoli esterni all'azione politica.

L'impostazione scelta invece non affronta con sufficiente decisione i nodi che condizionano il futuro del Paese e non fa intravedere risposte adeguate alle questioni che dovranno essere affrontate nei prossimi anni per aumentare la competitività del «sistema Italia» e contemporaneamente aprire la strada ad un allentamento del rigore finanziario con un quadro dei conti del tutto approssimativo ed esposto alla produzione di falle considerevoli nel bilancio dello Stato.

Il gioco delle tre carte

Il Governo sembra essersi dedicato ad una sorta di gioco delle tre carte, non solo con questa prospettiva illusionistica, ma pensando appunto di poter giocare altre tre carte, oltre quelle che si è dato con il DPEF. Due si intravedono nelle dichiarazioni in diverse sedi rilasciate dalla squadra economica del Governo, una terza resta coperta. La prima è sperare in una ripresa più forte della congiuntura internazionale; è una carta azzardata, perché già il DPEF sceglie il limite superiore delle previsioni più autorevoli.

La seconda è puntare su un allentamento dei vincoli di finanza pubblica da contrattare in sede europea, puntando su alleanze derivanti dalle difficoltà anche di altri Paesi a rispettare i vincoli; è una carta possibile, ma per un Paese che comunque si trascina un debito più elevato degli altri, più immediati sarebbero gli effetti sul servizio del debito.

La terza carta possiamo dire sia stata scoperta dal Governatore della Banca d'Italia nel corso della sua audizione presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato. Secondo il Governatore, infatti, la tenuta del quadro del DPEF è legata non solo al raggiungimento degli obiettivi di crescita proposti, ma anche all'adozione di misure robuste di intervento di riduzione della spesa pensionistica e sanitaria. E questo è il punto centrale della nostra critica. Il Governo dice poco ed in modo ambiguo su questi punti, ma provvedendo a pagare pronto cassa i debiti politici contratti con i ceti più forti, scaricherà sul bilancio conseguenze negative cui dovrà porre rimedio intervenendo nei comparti che riguardano l'equilibrio e la tenuta sociale del Paese.

Una eredità preziosa

La definizione dell'Italia come Paese in declino fatta dal DPEF non ha riscontro con ciò che è successo negli anni passati.

Negli anni dell'Ulivo, a partire dal Governo Prodi, è stata ridotta di 4 punti l'inflazione, risanato il bilancio pubblico, ridotti ai minimi storici i tassi di interesse. Grazie a tutto questo siamo entrati in un'area di moneta unica ed abbiamo realizzato in materia di finanza pubblica la più incisiva riforma strutturale nel nostro Paese. Il risanamento strutturale realizzato, la recuperata credibilità internazionale hanno consentito di riportare alla crescita il «sistema Paese».

Il nostro Paese è stato tra quelli più virtuosi dell'Unione nel risanamento dei conti pubblici, arrivando a realizzare un avanzo primario di ol-

tre 5 punti in percentuale del PIL, mentre la media europea nel periodo è stata dell'1 per cento.

Negli ultimi anni l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni è stato ridotto dal 7,7 per cento all'1,3 per cento del PIL, con una *performance* unica in Europa: il livello più basso da oltre 35 anni. Nel prossimo triennio i valori del debito del settore statale e delle pubbliche amministrazioni scenderanno, con le politiche già impostate dai passati Governi, sotto il valore del 100 per cento rispetto al PIL. Cinque anni orsono, questo rapporto era pari al 123 per cento.

Andamento dati macroeconomici

	1996	1997	1998	1999	2000
PIL	1,1	2,0	1,8	1,6	2,9
Disoccupazione	11,6	11,7	11,8	11,4	10,6
Inflazione	4,0	2,0	1,9	1,7	2,5
Indebitamento	- 7,1	- 2,7	- 2,8	- 1,8	- 1,5

Nella precedente legislatura l'imposizione fiscale è stata mantenuta comunque nella media europea e, dopo l'impennata legata all'ingresso nell'euro, è scesa dal 44,5 per cento al 42,4 per cento con una ulteriore discesa già programmata; l'effetto sul singolo cittadino leale con il fisco è stato ancora superiore, tenendo conto dei rilevanti successi in materia di lotta all'evasione ed elusione; le spese primarie correnti sono state ridotte (per circa 3 punti e mezzo) al di sotto della media europea, è stata ridotta l'area dell'evasione fiscale, sono state reperite risorse per aumentare la spesa di investimenti. È stato difeso il sistema di *welfare* e sono stati sostenuti i redditi delle famiglie, anche grazie all'accordo sociale e alla concertazione.

Nello stesso periodo è stata assicurata l'attuazione degli impegni del Patto sociale tra Governo, imprese e parti sociali: il costo del lavoro per le imprese è stato progressivamente ridotto del 2,5 per cento e, grazie alla legge finanziaria 2001, quest'anno gli oneri contributivi sono stati ridotti di un altro 0,8 per cento.

Oggi il differenziale dei tassi d'interesse a lungo termine tra i titoli italiani e quelli tedeschi è intorno a 35 punti base. Nel 1995, il differenziale era in media di 530 punti.

Dal 1996 al 2001 il tasso di disoccupazione è passato dall'11,7 per cento al 9,8 per cento. Sono stati creati circa 1 milione e mezzo di nuovi posti di lavoro (di cui il 27 per cento nel Mezzogiorno). L'occupazione italiana è aumentata a partire dalla fine del 1997 grazie anche all'adozione del «pacchetto Treu», che favorisce l'utilizzo di forme di lavoro a termine e a tempo parziale.

Dal 1997, infatti, la quota dei lavoratori impiegati a *part time* sul totale dei dipendenti è passata dal 7 per cento al 9 per cento circa nell'intera economia, arrivando all'11 per cento nel settore terziario. Ma è significativo anche l'aumento dei lavoratori assunti a tempo indeterminato e a tempo pieno, la cui dinamica, nel corso degli anni 1999-2000, ha eviden-

temente beneficiato della complessiva maggiore vivacità del mercato del lavoro.

Il Paese in declino descritto dal DPEF si trova ad avere la seguente dinamica nella nascita di progetti imprenditoriali: soltanto nel 2000 sono nate 366.340 imprese (più di 1.000 al giorno, festività comprese) e 253.740 cessazioni, con un saldo pari a 112.600 imprese. Nell'arco della legislatura, la crescita netta delle imprese è stata di 376.776 unità, di cui un terzo nelle regioni del Sud. Nel Mezzogiorno, la crescita delle imprese è stata più sostenuta che nel resto del Paese: 1,54 per cento nel 1997; 2,28 per cento nel 1998; 2,55 per cento nel 1999 e 3,19 per cento nel 2000.

Nel secondo trimestre di quest'anno la crescita continua. Secondo i dati dell'Unione italiana delle camere di commercio (Unioncamere), a fronte di 110.916 imprese neo-iscritte nel Registro delle Camere di commercio, ci sono state 58.465 imprese cessate, con un saldo positivo di 52.451 unità e un tasso di crescita dell'1,13 per cento sul secondo trimestre 2000 (+1,10 per cento), il più elevato dal '93. Nel riportare questi dati «Il Sole 24 Ore» titolava: «*Boom* di nuove imprese» ed il «Corriere della Sera» riportava questo titolo: «Piccole imprese, debutti a passo di *record*».

Gli investimenti sono cresciuti nell'ultimo periodo del 6,1 per cento, la seconda *performance* in Europa dopo la Francia, e stanno crescendo ad un ritmo più che doppio rispetto al PIL. Il «Sole 24 Ore» del 27 luglio riferendo i dati dell'ultimo rapporto ISTAT, che registrano per il terzo anno consecutivo una crescita superiore al 6 per cento annuo poteva titolare: «Gli investimenti al galoppo nel 2000».

Con le privatizzazioni, è stato ridotto il ruolo dello Stato nell'economia. Dal 1992 al 1999, gli incassi realizzati sono stati pari a 166.108 miliardi. È stato così avviato il passaggio da un sistema iperprotetto e poco competitivo (pieno di piccoli e grandi monopoli) a un sistema maggiormente aperto e concorrenziale, con uno Stato più leggero e autenticamente regolatore.

Un'Italia profondamente trasformata

È questo il ritratto di un Paese in declino? No, è il ritratto di un Paese che ha saputo affrontare con coraggio e consapevolezza, sotto la guida dei Governi dell'Ulivo, una fase difficile della propria storia. È un Paese che conserva certamente rilevanti problemi di competitività, ma che può oggi affrontarli partendo da condizioni molto migliori rispetto a quelle del 1996.

La scelta strategica di aderire all'euro fin dal primo momento viene oggi considerata scontata, ma è bene ricordare che si è dovuto piegare un euroscetticismo forse non diffuso nell'opinione pubblica ma ben radicato in ambienti economico finanziari di un certo rilievo, di cui non mancarono di farsi interpreti esponenti dell'attuale maggioranza. Quella scelta strategica offre oggi vantaggi rilevanti a chi dovrà gestire il Paese nel prossimo quinquennio ed è la base su cui è possibile fondare l'ipotesi di uno sviluppo più accelerato in un quadro di stabilità di prezzi e tassi.

Come è stato osservato, «Soprattutto nell'ultimo quinquennio... al sistema economico è stata impressa una enorme dose di mutamento: il risanamento dei conti pubblici, la drastica riduzione dei tassi di interesse, il trasferimento della ricchezza delle famiglie dai titoli di stato alle azioni, la ampia mole delle privatizzazioni di aziende pubbliche, la organizzazione dei servizi di pubblica utilità su *standard* contendibili sul mercato, la riforma del mercato del lavoro e le nuove forme del lavoro, la sempre più rapida integrazione internazionale, l'euro, la modifica delle promesse del sistema pensionistico, eccetera.

Sotto la superficie, sia pure spesso, del risanamento del bilancio pubblico anche l'economia reale ha lentamente cominciato a cambiare... l'inflazione ha smesso di essere uno strumento per evitare scelte socialmente costose, come il controllo dei salari reali, oppure, sotto la specie del deprezzamento della moneta, come il modo per evitare difficili scelte aziendali. I principi della concorrenza nella organizzazione dei mercati stanno lentamente facendo emergere una economia in cui gli interessi dei consumatori stanno assumendo un po' di peso in più rispetto a quelli dei produttori» (Paolo Onofri, «Una economia sbloccata», Il Mulino, 2001, pagina 119).

Auguriamo per il bene dell'Italia al nuovo Governo di poter raggiungere obiettivi altrettanto significativi in qualità e quantità nella XIV legislatura.

La crescita futura si basa sul risanamento realizzato

Il puntuale richiamo al percorso di risanamento e sviluppo realizzato nella scorsa legislatura (ed ignorato dal DPEF), non attiene alle esigenze di difesa d'ufficio delle responsabilità di chi ha governato nei cinque anni passati. Esso costituisce il fondamento essenziale di un giudizio sulle possibilità di crescita dei prossimi anni. È infatti grazie a questo zoccolo duro di cambiamenti strutturali positivi, di obiettivi di risanamento conseguiti, di coesione sociale mantenuta pur dovendo percorrere uno stretto sentiero di sacrifici finanziari, che è possibile avere obiettivi di crescita ambiziosi per il prossimo quinquennio.

Per la prima volta nel corso del decennio, la crescita italiana è pari e leggermente superiore a quella media dell'area dell'Euro. Già nel corso del 2000 il ritmo di crescita del PIL italiano si era significativamente avvicinato a quello medio dell'area dell'Euro. Nel 2001, il ritardo è stato completamente recuperato. A dimostrazione che la riduzione della pressione fiscale nell'equità disposta dalla legge finanziaria 2001 ha agito – in presenza di una congiuntura non favorevole dell'economia mondiale – da stabilizzatore, attraverso il sostegno della domanda di famiglie e imprese. Nel passato quinquennio è stata perciò chiusa la forbice tra lo sviluppo dei maggiori Paesi europei e quello dell'Italia.

È stato più che triplicato il tasso di sviluppo medio della prima metà degli anni '90: siamo passati da una crescita media del PIL nel decennio dell'1,1 per cento ad una crescita dell'1,8 per cento nella seconda metà,

caratterizzata dallo sforzo straordinario di risanamento che non hanno conosciuto in questa dimensione gli altri *partner* europei, fino a toccare nel 2000 un +2,9 per cento. Il calo dell'intensità di crescita previsto nel 2001 ha, come riconosce lo stesso DPEF, ragioni in fattori congiunturali esterni ed è in linea con ciò che avviene negli altri Paesi. Comunque anche nel 2001 è prevista una crescita del PIL italiano ad un ritmo superiore a quello dell'area euro 11.

Un passo, non un balzo

Dunque questo è il vero balzo che è già stato realizzato: triplicare il ritmo di crescita. Non potendo proporre un balzo in avanti di questa entità il DPEF deprime in modo immotivato le prospettive di crescita tendenziali. Secondo il DPEF in assenza di interventi modificativi il PIL crescerebbe del 2,2-2,1 per cento all'anno. Ebbene nessuno dei maggiori istituti di ricerca, a livello italiano ed europeo, prevede che l'Italia cresca così poco. Le previsioni variano tra il 2,5-2,8 per cento per il 2001 e tra il 2,8-3,1 per cento per il 2004.

Di quale balzo dunque parla il DPEF? Si tratta di un ulteriore passo in avanti, assolutamente in linea con le previsioni congiunturali ed in linea con le previsioni di crescita contenute nel precedente DPEF varato dal Governo Amato, che prevedeva una crescita nel triennio 2002-2004 esattamente del 3,1 per cento.

Confronto DPEF Governo Amato e Governo Berlusconi Triennio 2002-2004

	Pil	Import	Consumi	Investimenti	Disoccupazione
DPEF 2001-2004	3,1	6,5	2,1	6,2	8,5
DPEF 2002-2006	3,13	8,9	3,5	5,5	8,9

Proporre un obiettivo di crescita pari al 3,1 per cento annuo è per questi motivi un obiettivo ambizioso, ma possibile. A noi piacciono gli obiettivi ambiziosi; nel 1996 abbiamo posto obiettivi ambiziosi all'azione del Governo, li abbiamo perseguiti con determinazione e li abbiamo conseguiti. È un obiettivo ambizioso e condivisibile (e chi mai potrebbe opporvisi), quello di prevedere un più elevato livello di crescita del PIL con inflazione decrescente.

Il problema è che tutta l'architettura finanziaria del DPEF si tiene e si appende alla realizzazione di una crescita almeno del 3,1 per cento all'anno per l'intero arco della legislatura. Questo obiettivo è auspicabile e possibile, ma non certo ed il raggiungimento non dipende solo da variabili dominabili a livello interno, ma principalmente dall'andamento di una economia internazionale in cui predominano ancora forti elementi di incertezze. La ripresa attesa, accesa da un'accelerazione dell'economia sta-

tunitense, di mese in mese slitta e gli ultimi dati dell'economia USA non sono ancora confortanti: l'andamento negativo di importazioni e ordinativi di beni durevoli ha anticipato il dato del PIL del secondo trimestre. La variazione +0,7 per cento è inferiore alle attese ed alle previsioni ottimistiche che intravedevano una crescita più intensa dopo i tagli ripetuti del costo del denaro e l'annuncio di riduzioni di imposte. Occorre poi valutare i rischi connessi con l'apertura di nuovi focolai di instabilità nell'economia internazionale; la difficile situazione argentina potrebbe avviare una perturbazione finanziaria con effetti negativi sulle aspettative di crescita.

Obiettivi ambiziosi, politiche mancanti

Dunque siamo in presenza di obiettivi di crescita ambiziosi, possibili, ma esposti a fattori di incertezza non dominabili. Il problema è che non appaiono delineate nel DPEF convincenti politiche per sostenere un progetto così ambizioso, per contrastare eventuali percorsi della congiuntura internazionale più moderati, e nonostante questo si profila, nell'incertezza del quadro di finanza pubblica e nell'ambiguità delle politiche proposte in settori strategici, un allentamento del rigore necessario nei conti pubblici.

Insomma si prosegue in una politica di *slogan*, anche efficaci, cui non fanno seguito azioni conseguenti.

Noi non possiamo che sottoscrivere questo giudizio. «Bisogna dire concretamente cose che attengono più propriamente l'area del fare, con quali risorse, in quali settori dell'economia, in quali tempi, con quale consenso sociale da parte delle famiglie e con quale sostegno economico da parte delle imprese, specie quelle medio-piccole che non trovano spazio nelle pagine del DPEF 2002-2006. In primo luogo occorre precisare quali sono le forze che sono chiamate a sostenere il sacrificio maggiore per l'attuazione di una politica economica ...enunciare l'essenzialità di una politica fiscale meno esosa da realizzare con il contagocce ed in termini non definiti, e di quella previdenziale, basata sul pilastro della previdenza integrativa e complementare, non è certamente molto originale. Dire infatti che la strategia delle riforme è mirata a riallineare la crescita dell'economia alle reali potenzialità del Paese... non è altro che ribadire gli obiettivi programmatici degli ultimi DPEF, almeno dal 1998 a oggi... L'unico elemento certo è che nel corso della seconda metà del 2001 si dovrà procedere in termini di autorizzazioni di spesa ad un disboscamento pressoché totale con effetto depressivo sul mercato interno... Per questo complesso di ragioni e per le altre più puntuali che sono sviluppate nel seguito del documento riteniamo che il nostro giudizio sul DPEF non possa fare a meno di far trasparire la nostra delusione per l'assenza di precisazioni importanti sui contenuti effettivi della politica economica e di bilancio.». Non si potrebbe dire meglio, ma queste non sono le parole di un esponente dell'opposizione, sono le parole pronunciate nel corso dell'audizione sul DPEF presso le Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato, del Presidente della Confcommercio Sergio Billè, che pure non aveva fatto man-

care cospicue ed esplicite aperture di credito all'attuale maggioranza durante la campagna elettorale; certo non sono perciò parole prevenute.

L'accusa di genericità ha un fondamento anche formale. Il Documento dovrebbe presentare due diversi scenari di finanza pubblica: uno tendenziale, l'altro programmatico, che in realtà sono assenti entrambi.

Nello specifico, come rilevato dal Servizio del bilancio del Senato, il Governo si limita ad indicare per il fabbisogno solo l'obiettivo tendenziale, senza il programmatico, mentre per il debito manca anche la previsione tendenziale. Sono gravi lacune, come ha notato la Corte dei Conti, che riducono il Documento ad un esercizio di proiezione tendenziale, per di più provvisorio, e ad un'illustrazione meramente quantitativa degli indirizzi di politica economica e finanziaria per il quinquennio. È quindi fatica inutile cercare, nel Documento di programmazione economico-finanziaria al nostro esame, i contenuti programmatici della manovra di finanza pubblica, che diano certezza al Paese ed un quadro finanziario di riferimento per la finanza pubblica nei prossimi anni. Il DPEF non spiega né l'effettiva entità del disavanzo, né alcuna azione per il riequilibrio dei conti pubblici, al fine di assicurare il rispetto del Patto di stabilità europeo.

Peraltro, il programma governativo non manca di esporre numerosi interventi economici, alcuni dei quali all'interno dei provvedimenti dei «100 giorni», che sono ben lungi dall'assicurare effetti finanziari significativi nel 2001. Si tratta di una griglia di interventi (denominata «Azione del Governo per l'economia e le finanze», anno 2001), che non fornisce alcuna valutazione d'impatto, né obiettivi finanziari. Altre misure sono di tipo amministrativo, altre addirittura onerose, altre ancora di incerto effetto di risparmio nei prossimi anni.

Tabella: Prima valutazione dell'effetto dei provvedimenti

Provvedimento	Effetto finanziario sul 2001	Effetto «rigore»	Effetto «sviluppo»
Manovra «100 giorni»	Costi da quantificare	Costi da quantificare	Nel breve
Fondi pensione (TFR)	Da quantificare	Nel lungo	Nel medio
Fondi immobiliari	No	No	Nel medio
Diritto societario	No	No	Nel medio
Rimpatrio capitali esteri	No	<i>Una tantum</i>	Nel medio
Dismissioni	Da quantificare	Minori interessi: 3 mld di euro	Nel medio
Dividendi	Da quantificare	Decrescenti	No
Cartolarizzazioni	Da quantificare	Da quantificare	Nel breve
Immobili	Da quantificare	Da quantificare	Nel breve
Apertura mercato elettrico	Da quantificare	Da quantificare	Nel breve
Servizi locali	No	Da quantificare	Nel breve
Semplificazioni	No	No	Nel breve
Contenimento spesa sanitaria	Da quantificare	Da quantificare	No
Previdenza	No	Da quantificare	Nel medio
Devoluzione	Costi non indicati	Costi da quantificare	Nel breve

In breve, il DPEF non offre adeguate spiegazioni sulle modalità di riduzione del *deficit* aggiuntivo denunciato per l'anno in corso, e neppure su come il Governo vuole realizzare nei prossimi anni la prevista riduzione di 1 punto di PIL all'anno delle spese. Nel DPEF non si trova alcun riferimento alla problematica del controllo della spesa decentrata. Di più, basta osservare l'elenco del programma dei Ministeri, per constatare che l'adozione di tutte le misure previste comporterebbe una impennata della spesa ed un aumento del disavanzo: altro che rigore!

Il buco che non c'è

Ma le contraddizioni non si fermano qui. Il DPEF, nonostante gli allarmi, conferma i *target* di un indebitamento netto nel 2001 pari allo 0,8 per cento del PIL e dell'azzeramento del disavanzo entro due anni. Obiettivi plausibili solo alla luce di un quadro di finanza pubblica ormai risanato. Che è quanto si è verificato nell'ultima legislatura.

Così, dal lato delle entrate il Governo ha molta fiducia in un incremento dell'IVA, che dice connesso ai maggiori investimenti in beni strumentali ma è già in atto grazie al recupero di evasione, e punta su un'accelerazione del programma di dismissioni immobiliari. In pratica il Governo attuale intende sanare il buco della finanza pubblica per l'anno in corso con le politiche economiche messe in campo dal passato Governo.

E questa è la migliore dimostrazione che gli esagerati allarmi circa lo sfioramento dei conti pubblici attenevano più alla propaganda che alla sostanza. La sostanza è che il Governo ritiene di poter raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica previsti dal precedente Governo (o di andarci molto vicino), utilizzando gli strumenti amministrativi che erano stati predisposti con le precedenti leggi finanziarie; se non vi è bisogno di una manovra aggiuntiva, se gli strumenti esistenti sono sufficienti significa che vi può essere non un buco, ma uno scostamento fisiologico, che fa parte della normalità delle cose. Sarebbe infatti impossibile prevedere che misure di tipo amministrativo possano produrre in quattro-cinque mesi effetti per oltre 25.000 miliardi.

Sarebbe stato piuttosto interessante che il Governo avesse fornito qualche dato e qualche valutazione sulla questione della divaricazione tra indebitamento e fabbisogno, fenomeno che non va sottovalutato, ma per l'appunto va indagato per capirne le ragioni. Ad esempio non si deve dimenticare che nel 1998 lo Stato aveva debiti verso i contribuenti per oltre 70.000 miliardi e che tali debiti si sono oggi dimezzati; lo Stato sta diventando un pagatore più puntuale nei confronti dei cittadini e questo ha richiesto di ricorrere al finanziamento sul mercato, ma è un segno di civiltà e della progressiva attuazione delle riforme fiscali in senso più favorevole al cittadino. Così come è condiviso da tutti che una parte del problema stia nell'andamento della spesa sanitaria oltre le previsioni, ma è difficile imputare questo fatto alle responsabilità dei precedenti Governi, non solo perché le responsabilità sono prevalentemente in capo alle

regioni, ma anche perché il non soddisfacente andamento del Patto di stabilità interno deve scontare un difficile equilibrio tra le esigenze di controllo centralizzato della spesa e le competenze costituzionali delle regioni.

Si sottovaluta il problema della competitività

Appare molto debole l'approccio ai problemi della competitività dell'apparato produttivo. Vi è una convergenza di opinioni che gli effetti congiunturali prodotti dalla detassazione degli investimenti saranno più limitati di quelli indotti dalla precedente versione, collocandosi in un contesto profondamente diverso. Il fatto di avere un carattere solo congiunturale e sostanzialmente indifferenziato rispetto alla qualità degli investimenti rende il provvedimento inidoneo ad affrontare i nodi strutturali della competitività del sistema produttivo. Interviene congiunturalmente su un *trend* di investimenti che stanno comunque crescendo ad un ritmo sostenuto, crescita avviata dai provvedimenti strutturali predisposti negli anni passati. Si rischia di riprodurre le distorsioni già conosciute con la legge 8 agosto 1994, n. 489, cosiddetta legge «Tremonti», che ha comportato, a fronte di un aumento del 7,5 per cento degli investimenti in beni strumentali, un aumento delle importazioni del 21 per cento nello stesso periodo. Certo è che lo strumento non è quello idoneo ad affrontare i problemi strutturali indicati in un recente studio del Centro studi della Confindustria che parla per il nostro Paese di «sclerosi tecnologica», di «un capitale in generale eccessivo ed invecchiato». E un recente studio di due economisti della Banca d'Italia, Pagano e Schivardi, evidenzia il problema strutturale di una specializzazione del Paese in settori tecnologicamente arretrati. Abbiamo insomma il problema di una ricollocazione settoriale, di una crescita della dimensione media aziendale, di una migliore capitalizzazione delle imprese.

Nodi che non vengono affrontati da un provvedimento che costerà svariate migliaia di miliardi. Vale il giudizio sintetico della Confapi: «La riedizione della "Tremonti" avrà quindi effetti sicuri di sostegno della domanda interna per la quota di investimenti in beni non provenienti dall'estero ma, configurandosi il provvedimento come un intervento a pioggia e non selettivo, non verranno modificate le condizioni di fondo della competitività italiana». La Confapi sottolinea anche gli effetti distorsivi: «le imprese saranno indotte ad accelerare le decisioni di investimento reperendo i mezzi finanziari sul mercato del credito con il duplice effetto di un aumento del costo del denaro ed il peggioramento dell'equilibrio finanziario.».

Occorre poi dire che l'apporto al sostegno del PIL dell'insieme dei provvedimenti dei «100 giorni» appare del tutto marginale. L'effetto aggiuntivo sulla crescita del PIL per il 2002 stimato dall'Istituto di studi e analisi economica (ISAE), è di un + 0,3 per cento. Il tanto criticato prov-

vedimento della rottamazione delle auto aveva avuto effetti congiunturali migliori.

Si abbandonano efficaci politiche per il Mezzogiorno

Debolissima appare l'azione programmatica a sostegno del Mezzogiorno. Eppure l'insieme delle politiche predisposte con le scorse leggi finanziarie hanno incominciato a dare frutti positivi, con tassi di sviluppo del PIL, crescita delle esportazioni e dell'occupazioni di tutto riguardo. Con i nuovi provvedimenti previsti si rischia di far venir meno i vantaggi competitivi che hanno indirizzato investimenti al Sud; si abbandonano gli strumenti di intervento offerti dalla programmazione negoziata che, semmai, avrebbero bisogno di ulteriori semplificazioni; nulla si dice sulla necessità di proseguire una decisa azione per il ristabilimento a tutti i livelli della legalità come prerequisito per l'attrazione di progetti imprenditoriali. Il DPEF, a conferma della scarsa consapevolezza della strategicità della questione Mezzogiorno, è in difetto anche dal punto di vista formale. Il Servizio Studi della Camera dei Deputati osserva come non si sia ottemperato alla prescrizione dell'articolo 3, comma 2, lettera *a*) della legge 5 agosto 1978, n. 468, che prevede l'indicazione del flusso di risorse destinate al Mezzogiorno, con l'indicazione della quota addizionale nazionale.

Un DPEF centralista

È clamoroso poi che nel primo DPEF presentato da una maggioranza e da un Governo di cui fa parte la Lega, vale a dire la forza politica che ha fondato il proprio consenso in anni ormai lontani sulla prospettiva del federalismo, con ondeggiamenti secessionistici poi al momento rientrati, non vi sia un solo cenno alle politiche attive per il sistema delle autonomie locali. Le proclamazioni letterarie della prima parte sul valore del principio di sussidiarietà non trovano nella parte dispositiva e programmatica alcun cenno concreto. Non si parla di aumento dei trasferimenti a comuni e province o dell'ampliamento degli spazi di autonomia impositiva, non vi sono cenni a interventi di sostegno alla capacità di investimento dei comuni, in modo particolare quelli di minori dimensioni, non si parla del superamento del sistema di Tesoreria unica, già avviato, non si parla di una azione di perequazione dei trasferimenti. Al contrario le uniche previsioni sono in direzione di un rafforzamento dell'impianto centralistico e di una diminuzione delle componenti di federalismo fiscale. Basti pensare che il Governo prevede la costituzione di non meglio definite «strutture operative per il lavoro» in grado di offrire la totalità dei servizi sia ai giovani in cerca di prima occupazione che ai lavoratori in difficoltà. Obiettivo condivisibile, peccato che questa materia, grazie alle riforme federaliste dei Governi dell'Ulivo, è ormai nella piena e diretta competenza regionale.

Basti pensare alle possibili gravi conseguenze sulla finanza regionale della prospettata abolizione dell'IRAP, con una improbabile (non meglio definita) compartecipazione regionale all'IRPEG. Ma il gettito dell'imposta sulle persone giuridiche, oltre ad essere insufficiente a tale fine, mostra un'elevata variabilità nel tempo e quindi non sarebbe adatto a finanziare fabbisogni dotati di scarsa flessibilità come quelli della finanza regionale. Inoltre, non si spiega la contraddizione tra l'esigenza di accorpere l'IRAP all'IRPEG, aumentandone il gettito, con l'annunciata riduzione dell'aliquota al 33 per cento.

Il promesso trasferimento dallo Stato alle regioni delle competenze in materia di sanità, d'istruzione e di sicurezza presuppone senza dubbio la risoluzione dei problemi legati ai trasferimenti effettivi di risorse e alla «responsabilizzazione» delle regioni per quel che concerne la propria gestione. Nel DPEF è ribadito l'obiettivo di procedere al trasferimento di tali competenze, ma il Governo non indica in che modo conta di realizzare i trasferimenti, né indica la copertura finanziaria per i servizi devoluti.

La riforma costituzionale approvata nella passata legislatura in materia di federalismo altro non era che una fase di una più vasta manovra che, negli ultimi anni, ha prodotto profonde innovazioni interessando l'evoluzione del rapporto tra i diversi livelli di Governo, in particolare per quel che riguarda il processo di bilancio.

Si è trattato di questioni di grande rilievo, affrontate in questi ultimi anni mediante una significativa azione normativa ed amministrativa, tra cui spicca l'attivazione di un Patto di stabilità interno che coinvolge gli enti compresi nelle pubbliche amministrazioni al rispetto degli impegni assunti dall'Italia a livello comunitario (e posti a carico del Governo nazionale) e i provvedimenti sul federalismo fiscale, criticati dalle opposizioni, ma oggi riconosciuti validi, visto che non se ne propongono modifiche.

Tale Patto di stabilità interno tuttavia non ha prodotto i risultati sperati per molteplici motivi: appare auspicabile che il Governo vagli attentamente le cause di tale insuccesso poiché legate, da un lato, alle grandi difficoltà incontrate nell'introdurre vincoli di bilancio a soggetti dotati di vasta autonomia decisionale, dall'altro, alla definizione del sistema base del computo del disavanzo finanziario programmatico. Ma nel DPEF non si trova alcun riferimento a questa problematica, decisiva per un rafforzamento della prospettiva federalistica, senza creare tensioni nei conti pubblici.

La famiglia: poche parole, niente risorse

Un altro grave scostamento rispetto agli impegni assunti durante la campagna elettorale riguarda le politiche per la famiglia. Non mancano affermazioni in parte condivisibili ancorché generiche, sia nella parte relativa alla descrizione delle politiche sociali, sia nella parte delle politiche fiscali. Il punto è che sono politiche rinviate all'incertezza del futuro, senza alcuno specifico impegno di destinazione strategica di risorse a que-

ste politiche, che pure hanno visto negli anni precedenti per decisione dei Governi dell'Ulivo acquisire un peso mai prima conosciuto per qualità e quantità degli interventi. Nulla appare in proposito, ad esempio, sul tema che è stato uno dei cavalli di battaglia dell'opposizione durante le discussioni sulle precedenti leggi finanziarie, vale a dire le detrazioni per i figli a carico proporzionali alle spese sostenute. Per il momento si pagano i debiti elettorali ai ceti più forti: imprenditori e professionisti con la riedizione della «Tremonti», famiglie con titolari di patrimoni superiori a 2 miliardi lire, tenendo conto della composizione della famiglia italiana, con l'abolizione della tassa sulle successioni e donazioni. La famiglia media può aspettare. Così come non si affronta la vera e propria emergenza che riguarda un numero crescente di famiglie italiane consistente nella azione di cura degli anziani non autosufficienti, per i quali andrebbe prevista, ora che le disponibilità di finanza pubblica lo consentono, la detrazione, fino al 100 per cento nei casi più gravi, delle spese sostenute dalle famiglie.

I conti non tornano

Al di là delle osservazioni critiche sull'efficacia ed equità delle politiche di settore annunciate dal DPEF la critica di fondo riguarda la mancata compatibilità finanziaria di ciò che viene annunciato. E' evidente il rischio di riaprire una stagione di spesa facile che, incontrando poi i vincoli in sede europea, porterebbe a drammatiche restrizioni per le spese sociali. Il DPEF sotto questo profilo non dà alcuna certezza. Parla di una riduzione della pressione fiscale per un punto di PIL all'anno, cui dovrebbe far fronte una simmetrica riduzione di un punto del PIL per la spesa corrente. Ma le politiche fiscali annunciate (peraltro rinviate ad un incerto futuro) costerebbero molto di più: solo l'abolizione dell'IRAP costerebbe 50.000 miliardi all'anno. Le previsioni di un taglio della spesa corrente di un 1 per cento all'anno (che farebbe seguito a politiche di compressione che hanno caratterizzato tutto il quinquennio precedente) sono del tutto irrealistiche. Valutando il dato sulla quota di spesa realmente comprimibile si dovrebbe immaginare una riduzione del 10 per cento nel triennio, obiettivo privo di qualsiasi realismo. Tanto più se si tenesse poi conto delle promesse fatte in campagna elettorale anche in questo settore: e gli aumenti per le forze dell'ordine? E gli aumenti per gli insegnanti? A fronte della assoluta genericità dell'affermazione di voler procedere ad un taglio della spesa corrente dell'1 per cento all'anno, il DPEF contiene molto concrete previsioni di aumento di spesa. Oltre ai già ricordati effetti delle proposte riforme fiscali basti ricordare che l'ISAE quota in oltre 9.000 miliardi l'onere nel 2002 della nuova «Tremonti», al netto degli effetti di crescita, tra entrate previste dalla relazione tecnica che non verranno realizzate e costi diretti delle agevolazioni.

Possiamo proseguire con gli oneri derivanti dalla riduzione di 1 punto all'anno dei contributi sociali, dell'aumento delle pensioni minime e così

via. Vi è un esplicito obiettivo che condividiamo pienamente e che fa onore al Governo che lo propone: l'aumento dei fondi per la cooperazione internazionale per portare la quota italiana allo 0,7 per cento del PIL, corrispondente all'impegno assunto dai Paesi maggiormente sviluppati. E' un impegno però che costa circa 10.000 miliardi all'anno.

Gli esempi potrebbero continuare, ma porterebbero tutti ad una conclusione univoca: il quadro contabile tracciato dal DPEF è assolutamente approssimativo e chiaramente insostenibile.

Non c'è libertà senza responsabilità, non c'è sviluppo senza coesione sociale

Non è casuale la scomparsa nel DPEF al nostro esame di ogni riferimento alla concertazione sociale, che pare destinata ad una progressiva eutanasia. Il Governo sembra dimenticare che proprio la concertazione ha consentito negli ultimi otto anni una efficace politica dei redditi e di lotta all'inflazione. È un segnale preoccupante, perché se guardiamo alle questioni che il Paese dovrà ancora affrontare solo un politico irresponsabile può augurarsi che venga a mancare una sede di costruzione di politiche condivise tra le parti sociali.

Si sta sottovalutando quale può essere l'effetto sulla coesione sociale degli accelerati cambiamenti che i processi di globalizzazione portano con sé; cresce nell'opinione pubblica una sensazione diffusa di incertezza circa il futuro, dobbiamo tutti prepararci a vivere in una società profondamente diversa da quella che abbiamo conosciuto, le modalità del lavoro cambiano, la distribuzione del reddito appare più diseguale. Concretamente dentro le famiglie si riflette sul fatto che vi sia una elevata probabilità per molti che le condizioni dei figli possano essere peggiori di quelle conosciute dai padri. L'invecchiamento della popolazione porta con sé una incertezza circa la garanzia di avere a disposizione un reddito sufficiente e di avere a fianco i sostegni necessari nella fase del declino della vita. Le prospettive di una società multietnica suscitano paure e chiusure.

Una società dominata dall'ansia e dall'incertezza non è una società propizia alla crescita, è piuttosto una società che si rinchioda nella paura e nell'immobilismo. Chi evoca il ritorno degli *animal spirits* non può poi pretendere che la spinta alla realizzazione del profitto personale valga solo per l'imprenditore. Vuol dire riaprire nella società italiana una prospettiva di divisione e di conflitto sociale aspro, l'esatto contrario di ciò che serve alla crescita duratura.

In un piccolo saggio che ha avuto una certa fortuna Ralf Dahrendorf ci ha ricordato: «Noi desideriamo la prosperità per tutti: ciò significa che siamo disposti ad accettare le esigenze poste dalla competitività dei mercati globali. Aspiriamo a società civili capaci di mantenersi unite e di costituire il solido fondamento di una vita attiva e civile per tutti i cittadini. Auspichiamo lo stato di diritto e istituzioni politiche che consentano non

solo il cambiamento ma anche la critica e la esplorazione di orizzonti nuovi.» (R. Dahrendorf, «Quadrare il cerchio», Laterza, 1995, pagina 57).

È questa dimensione della prosperità comune che manca nell'impostazione del DPEF presentato dal Governo; il fastidio della fatica della concertazione è imprevidenza; non solo perché ignora il ruolo essenziale che la concertazione ha svolto in tutti gli anni '90 per rimuovere vincoli ed ostacoli che appesantivano il Paese, consentendo al sistema produttivo di aumentare i profitti con il contenimento dei salari, ma perché ignora ciò che ancora la concertazione può dare al Paese, per gestire problemi complessi, in cui la flessibilità del lavoro non può divenire precarietà assoluta, in cui il *welfare* va ridefinito e non eliminato, in cui riemergono prepotenti questioni che attengono ad una redistribuzione equa del reddito. Affrontare queste questioni in un clima di conflitto sociale, inevitabile se si abbandona la strada della concertazione, vuol dire non guardare al bene del Paese.

Come ha osservato Paolo Onofri, «Governare lo sviluppo futuro richiede di risolvere questa apparente contraddizione: liberare le potenzialità di crescita lasciando che il mercato eserciti maggiormente i suoi effetti positivi – non facendosi asservire dal mercato, ma servendosi del mercato – e allo stesso tempo offrire una solidarietà sociale più estesa ed efficiente; una solidarietà che si legittima agli occhi dei cittadini perché equa nei criteri redistributivi che applica ed efficiente perché non disincentiva la crescita economica» (P. Onofri, «Una economia sbloccata», Il Mulino, 2001, pagina 126).

Questo per noi è l'orizzonte della buona politica, una politica in cui accanto alla dimensione della libertà è presente e forte quella della responsabilità. E' un orizzonte che manca del tutto in questo DPEF; si prefigura al contrario una cattiva gestione dei conti pubblici, lo smantellamento delle garanzie fondamentali di equità per i beni fondamentali delle sicurezze sociali, una società basata sul conflitto. Per questo riteniamo il Documento inadeguato e dannoso per il Paese.