

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Nn. 4885 e 4886-A-bis

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

(RELATORE PEDRIZZI)

Comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 2000

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001) (n. 4885)

**presentato dal Ministro del tesoro, del bilancio
e della programmazione economica
di concerto col Ministro delle finanze**

approvato dalla Camera dei deputati il 17 novembre 2000

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 20 novembre 2000*

—————

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2001
e bilancio pluriennale per il triennio 2001-2003 (n. 4886)

**presentato dal Ministro del tesoro, del bilancio
e della programmazione economica**

approvato dalla Camera dei deputati il 17 novembre 2000

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 20 novembre 2000*

—————

ONOREVOLI SENATORI. – Mi sembra di poter osservare che la lettura del disegno di legge recante le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (cioè la legge finanziaria per il 2001) sia iniziata sotto il segno del recente infortunio del Governo, determinato dalla rapida e scontata bocciatura, da parte della Commissione dell'Unione europea, del progetto di ridurre l'aliquota dell'Irpeg nel Mezzogiorno, progetto che era stato ingenuamente caldeggiato dal candidato *leader* del Centro sinistra, Francesco Rutelli, ancora sindaco di Roma, e che è stato poi abilmente affossato dal Presidente del Consiglio Amato, che lo ha sì presentato all'esame preventivo della Commissione, ma con l'obbiettivo, abbastanza trasparente, non di farlo approvare, bensì di farlo bocciare, come del resto si mormora in Confindustria.

Il presidente Amato, apparso nella circostanza come un abile prestigitatore, è così riuscito, con un sol colpo, a screditare il presidente di Confindustria, reo di aver creduto – anche lui ingenuamente – che Rutelli avesse capacità contrattuale, a ridicolizzare il candidato *premier* della sinistra, appunto Rutelli, l'avversario designato in sua vece, ed a fare contento il *premier* ombra della coalizione, l'onnipotente segretario della CGIL Sergio Cofferati.

Quanto accaduto offre un quadro sconsolante di quale sia la situazione in cui versa la maggioranza parlamentare nelle cui mani è affidato, ci auguriamo ancora per poco, il Governo del Paese, e chiarisce quali siano le ragioni delle scelte di politica economica inserite nella legge finanziaria per l'anno 2001.

In quel clima la sinistra ha deciso di varare una finanziaria elettorale, che almeno per qualche mese faccia felici gli italiani e serva a guadagnare consensi tra la gente.

La soluzione a portata di mano, l'unica praticabile, era quella di far finta di aver effettivamente risanato il Paese e su questa base ridurre imposte e contributi a carico dei contribuenti, facendo proprie le sollecitazioni provenienti dai vari organismi internazionali interessati (Commissione delle Comunità europee, Fondo monetario internazionale, OCSE), da istituzioni dello Stato (Banca d'Italia, Corte dei conti), da eminenti studiosi delle scienze economiche (perfino da parte di Modigliani, di solito ben disposto verso l'Ulivo), nonché dalla stessa opposizione, però ignorandone attentamente il presupposto di fondo, ancorché coralmemente indicato da tutti, cioè la necessità di procedere contemporaneamente a riforme strutturali, volte a porre finalmente sotto controllo la spesa pubblica.

Ecco quindi la finanziaria miracolosa che «finalmente» non toglie, ma restituisce ai cittadini.

Tanto se le elezioni le vincerà il centrodestra, sarà suo il compito di sanare i guasti causati da questa finanziaria, mentre se per avventura le dovesse vincere la sinistra ci saranno cinque anni per pensarci, da comode posizioni di potere.

D'altra parte la previsione che probabilmente a breve si potrebbe presentare la necessità di varare una manovra correttiva è stata già formulata dallo stesso Governatore della Banca d'Italia, Fazio, in sede di audizione parlamentare, con disarmante chiarezza, anche se con molto garbo. E se finora gli organismi internazionali, *in primis* la Commissione europea, tenuti ad un rispettoso riserbo, si sono astenuti dall'interloquire al riguardo, c'è da prevedere che il loro silenzio non durerà a lungo, non appena avranno conosciuto il contenuto definitivo della finanziaria e si sarà chiarito in modo più preciso il quadro previsionale dei nostri conti pubblici.

Del resto sembra che forti perplessità siano sorte nell'ambito dello stesso Ministero del tesoro, dato che c'è ragione di temere che il «bonus» fiscale di fine d'anno, che, come è noto, comporta un regalo elettorale di 13 mila miliardi, spingerebbe il *deficit* di bilancio per l'anno 2000 all'1,5 per cento, quindi oltre la soglia dell'1,3 per cento fissato dagli accordi europei, ed in questo caso, come ben si comprende, ne scaturirebbero subito effetti esplosivi, troppo presto rispetto alle scadenze elettorali.

Oltretutto occorre subito chiarire che, se la nostra economia presenta prospettive non molto incoraggianti, ben lontane dagli entusiastici annunci estivi del Ministro Visco, la situazione delineata dalla finanziaria appare quanto meno a rischio, dato che le previsioni governative sullo sviluppo e sull'inflazione sono concordemente giudicate ottimistiche; ed al riguardo sarà il caso che il Governo si vada a rileggere i dati della Banca d'Italia sull'argomento.

Come si è giunti a questo punto è ormai abbastanza noto.

IL COSIDDETTO «RISANAMENTO»

Il governo Prodi è riuscito a realizzare un «relativo» risanamento dei «conti» dello Stato ed ha portato il deficit di bilancio dal 7,1 per cento del 1996 all'1,9 per cento del 1999, operando essenzialmente attraverso l'aumento della pressione fiscale, giunta sull'emerso a limiti insopportabili, mediante la riduzione delle spese in conto capitale, e soprattutto beneficiando del vistoso calo dei tassi di interesse, indotto in prevalenza (come è ormai chiaro) dal calo degli interessi verificatosi in campo internazionale, che, per effetto della globalizzazione dei mercati, non poteva non riverberarsi anche sul nostro Paese.

Quanto al risanamento dei conti lo abbiamo definito relativo proprio perché non globale, in quanto operante solo su alcuni degli aspetti contabili di interesse, mentre è rimasto escluso dal cosiddetto «risanamento» il volume del debito pubblico, che risulta essere in ulteriore aumento in ter-

mini assoluti e solo in lieve calo in proporzione al PIL, malgrado le consistenti privatizzazioni delle imprese di Stato e il risultato, invero non particolarmente brillante, della gara per le licenze UMTS.

In ogni caso risanamento dei conti, poi, e non risanamento dell'economia, che è tutt'altra cosa e che ancora di certo non è stato neanche avviato, dato che sono rimasti completamente irrisolti i problemi del Paese connessi alla necessità di avviare radicali riforme strutturali, idonee ad adeguare il nostro sistema produttivo alla mondializzazione dei mercati.

L'operazione di risanamento, attuata sulla pelle degli Italiani e grazie alla loro grande capacità di sopportazione, ha avuto come conseguenza un prezzo non indifferente - con quelle premesse purtroppo non evitabile - rappresentato dal basso tasso di sviluppo, che ha visto il nostro Paese consolidare quella posizione di ultimo vagone del treno europeo, già guadagnata a seguito del salasso praticato dal governo Amato nel 1992/1993 e poi conservata nella seconda metà del decennio quale conseguenza delle manovre «virtuose» adottate dalla sinistra per portare il Paese nell'Euro.

Occorre riconoscere che quell'operazione, anche grazie al prestigio internazionale del Presidente Ciampi che l'ha guidata, è stata oggetto di apprezzamento in campo internazionale ed è stata determinante, in coincidenza con la vittoria di Jospin in Francia, per consentire all'Italia l'immediato ingresso nell'euro. Per altro non si può ignorare - e gli organismi internazionali interessati, a partire dalla Commissione dell'UE, non perdono occasione per ricordarcelo - che il Paese non ha saputo (o forse sarebbe meglio dire «non ha potuto») realizzare neppure in parte quelle riforme strutturali di cui ha estremo bisogno e da cui dipendono la competitività delle nostre imprese e, di conseguenza, lo sviluppo e l'occupazione: mercato del lavoro, pubblica amministrazione, infrastrutture, previdenza ordine pubblico, sanità, eccetera. L'Italia cioè ha potuto anche conseguire le cosiddette convergenze finanziarie, ma non è stata nemmeno in grado di imboccare la strada per raggiungere le cosiddette convergenze strutturali.

Inoltre occorre rilevare che non solo la spesa pubblica non è stata ridotta, ma è ancora fuori controllo; la spesa primaria risulta essere aumentata di mezzo punto, per giunta interamente sul conto delle spese correnti, non di quelle di investimento che sono in regresso.

E per quanto riguarda le tendenze in corso si registra un ulteriore aumento della spesa corrente (in particolare quella sanitaria), a cui per giunta fa fronte una diminuzione delle entrate per effetto del *bonus* fiscale.

Nel frattempo nei giorni scorsi sono giunte notizie preoccupanti in ordine alle previsioni per il 2001 dei maggiori enti previdenziali. Le attese sono per una esplosione del numero delle pensioni (più 188 mila), per cui l'inizio del secolo sarà scandito da quasi un milione di nuove pensioni, di cui 800 mila nei regimi INPS, ed il *deficit* delle gestioni pensionistiche INPS e INPDAP sarà di circa 19 mila miliardi.

Noi pensiamo che il risanamento dei conti dello Stato operato dal governo Prodi poteva essere condotto con altre misure, senza incidere sullo sviluppo, anzi incentivandolo. Tuttavia, preso atto di quanto fatto finora,

con la collaborazione di tutto il Paese, ci saremmo attesi che il governo Amato si sarebbe mosso nella direzione indicatagli dalla Commissione UE, dal Fondo monetario internazionale, dall'Ocse, dalla Banca d'Italia e, perché no, dal Paese e dalla stessa opposizione.

Non possiamo accettare, perciò, una finanziaria come questa, in cui l'unico evidente obiettivo perseguito dal Governo è quello di ingannare gli Italiani, di far credere loro che il periodo delle vacche magre è ormai finito, per guadagnare consensi elettorali.

Possiamo anche capire che la battaglia politica sia portata sul terreno dello scontro frontale, come sta facendo in questi giorni la maggioranza, criminalizzando l'avversario e abusando delle regole. Ciò si può giustificare come un portato della politica vissuta come scontro, a quanto pare non eliminabile nel nostro Paese.

Non possiamo concepire, invece, che per motivi elettorali si smonti lo Stato, si avvii una politica finanziaria dannosa per l'economia, i cui effetti per i cittadini saranno nel prossimo futuro ben più gravi dell'effimero vantaggio fiscale che oggi viene promesso loro.

Il Presidente Amato, il Ministro Del Turco, il Ministro Visco, in questo modo stanno assumendosi una grave responsabilità di fronte al Paese

In questa finanziaria si descrive un'Italia che non esiste, e lo fa unicamente per motivi elettorali.

LO SVILUPPO IN FRENATA

Cominciamo dalle stime del Governo secondo cui l'aumento del PIL dovrebbe essere pari al 2,8 per cento nel 2000 ed al 2,9 per cento nel 2001.

Al riguardo il Governo non vuole prendere atto che, per effetto dell'aumento del prezzo del greggio, anche a causa della circostanza che la nostra dipendenza dal petrolio è totale, superiore a quella di tutti gli altri Paesi europei (e per effetto di scelte sbagliate su cui non è il momento di tornare), l'Italia rischia di pagare un prezzo molto salato in termini di minor crescita (sono parole del Governatore della Banca d'Italia), talché una stima prudenziale quanto attendibile dovrebbe indurre a prevedere che l'aumento del PIL nel 2000 non sarà superiore al 2,5 per cento; infatti la stima governativa del 2,8 per cento si configura come un limite superiore e quindi difficilmente raggiungibile, visto che per centrare l'obiettivo sarebbe necessaria, nella seconda parte dell'anno, un'espansione di entità simile a quella registrata nella prima metà, con una forte accelerazione nei mesi finali, accelerazione che, a quanto pare, purtroppo non c'è stata.

Su questo punto, come è evidente, stiamo facendo nostro il pensiero del Governatore Fazio, ma sarà noto al Governo che analoghe previsioni sono state formulate nei giorni scorsi anche dall'OCSE, che pone le stime dello sviluppo al di sotto del 2,8 per cento.

Del resto anche con riguardo al 2001 la previsione governativa di crescita del PIL (come si è detto, del 2,9 per cento) è stata in questi giorni

ridimensionata dalle discordanti previsioni della Commissione europea (2,8 per cento), dell'OCSE (2,7 per cento) e dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE) (2,6 per cento).

Comunque sia, il nostro Paese continua a rimanere indietro rispetto alla crescita media dei Paesi dell'euro e stenta a ridurre le distanze. Infatti, come si desume dalle previsioni formulate dalla Commissione europea, il nostro Paese mantiene saldamente le posizioni di coda del treno europeo: nel triennio 2000-2002 lo sviluppo in Italia si mantiene costantemente sotto il 3 per cento del PIL, talché risuliamo penultimi nel 2000, terzultimi nel 2001 e di nuovo penultimi nel 2002, a fronte di medie europee intorno al 3,5 per cento. Anche per la disoccupazione siamo al terzultimo posto, pur scendendo dal 10,5 del 2000 al 9,6 per cento del 2002.

Sintomo inequivocabile della situazione deficitaria della nostra economia è rappresentato dalla circostanza che i capitali continuano a scappare dal Paese: la Banca d'Italia ci informa al riguardo che nei primi otto mesi del 2000 sono andati oltre confine capitali per 10.200 miliardi di lire, mentre ne sono entrati in Italia 7.100 miliardi di lire, con un saldo negativo di 3.100 miliardi di lire.

Ma interrogativi inquietanti – che per ora vogliamo considerare solo interrogativi – sorgono addirittura con riguardo alla stabilità della crescita economica in atto, in quanto ci si domanda che cosa potrà accadere nel 2001 quando per raggiungere il necessario traguardo del pareggio di bilancio occorrerà operare sulle entrate o sulle spese primarie, con azioni che, quale che sia la via scelta, possono deprimere pesantemente la domanda ed i consumi.

L'INFLAZIONE SEMPRE ALLE PORTE

Passiamo all'*inflazione*, in ordine alla quale la situazione previsionale non è dissimile; secondo la Banca d'Italia la crescita dei prezzi al consumo sarà superiore al 2,5 per cento quest'anno e difficilmente scenderà al di sotto del 2 per cento nel 2001, se i prezzi del greggio non caleranno repentinamente, calo per altro al momento difficilmente prevedibile, anche per effetto della situazione politica in Medio Oriente.

Va rilevato, al riguardo, che anche sul fronte dei prezzi l'Italia sconta un ritardo di fondo nei confronti degli altri Paesi della zona Euro, al netto delle componenti volatili come quella energetica.

Comunque, nella migliore delle ipotesi possibili, la nostra inflazione viaggia su ritmi superiori a quelli della media europea.

LA COMPETITIVITÀ IN CALO

Veniamo poi al punto più dolente, su cui battono la Confindustria e la Banca d'Italia, cioè la competitività della nostra economia rispetto a quelle concorrenti.

I dati ci dicono che le nostre esportazioni crescono molto più lentamente di quanto non facciano quelle della concorrenza: basti pensare che nel secondo semestre l'aumento è stato inferiore del 5 per cento rispetto a quello di Francia e Germania e la nostra competitività è aumentata dell'1,7 per cento rispetto all'1,9 per cento della Francia ed al 4,4 per cento della Germania.

I dati statistici fotografano una situazione preoccupante, in cui il nostro Paese continua a perdere fette di mercato a causa dei vincoli che imbrigliano le imprese, della insufficiente flessibilità del lavoro, dell'inefficienza della pubblica amministrazione che opera come un freno per lo sviluppo, nonché della mancanza di idonee infrastrutture, specie nel Mezzogiorno dove peraltro manca anche il controllo sul territorio da parte delle Forze dell'ordine. Né vanno dimenticati gli effetti disincentivanti derivanti dalla pressione fiscale e contributiva, con conseguente fuga all'estero di capitali e, quel che è peggio, di capacità imprenditoriali.

Per quanto riguarda gli interventi del Governo volti a dare elementi di flessibilità al mercato del lavoro appaiono marginali, nella misura in cui hanno riguardato solo le nuove assunzioni.

I risultati positivi tanto vantati dal Governo circa l'aumento dei posti di lavoro (per altro non si deve dimenticare che risultano ancora inferiori a quelli esistenti nel 1992, prima della stangata del governo Amato) in realtà sono testimonianza concreta dell'urgenza di rivedere le regole del mercato del lavoro, urgenza imposta viepiù dall'esigenza di evitare che, continuando con il sistema vigente, si consolidi la formazione di un doppio mercato, quello dei garantiti, con contratti a tempo indeterminato, protetti dai sindacati, e quello dei precari, privi di qualsiasi tutela.

IL DIVARIO NORD SUD

Il divario tra il Nord ed il Sud è ulteriormente aumentato, anche perché al riguardo la politica del governo è risultata fallimentare, mentre ingenti risorse anche della Unione europea non hanno trovato collocazione per intralci burocratici ed amministrativi e si continua ad ignorare il problema di fondo che penalizza l'economia meridionale, rappresentato dalla mancanza di infrastrutture idonee dalla presenza di criminalità organizzata, dall'assenza di una formazione professionale adeguata, ecc.

LA PRESSIONE FISCALE

Le difficoltà della nostra economia sono anche espressione e conseguenza della politica fiscale condotta dai governi della sinistra negli anni '90.

Il Ministri dei dicasteri economici promettono da anni la riduzione della pressione fiscale, ma a tali promesse può credere, forse, solo il Ministro Visco, responsabile non solo di aver taglieggiato oltre misura gli Italiani, fingendo di fare il contrario, ma anche di essere stato autore di

una riforma che, in contraddizione con gli annunci fatti, ha ulteriormente complicato il regime fiscale delle imprese, ingenerando dubbi e preoccupazioni soprattutto negli investitori esteri, che comprensibilmente guardano con sospetto ad un sistema tributario complicatissimo, organizzato in modo tale che l'onere fiscale effettivo può essere determinato solo a consuntivo.

Comunque, in contrasto con gli annunci governativi, la riduzione della pressione fiscale nei fatti è stata rinviata di anno in anno, talché a fine 2000 dovrebbe attestarsi quasi sui medesimi livelli del 1999.

Facendo riferimento all'intera legislatura si può osservare come negli ultimi anni, con la Sinistra al Governo, la pressione fiscale ha avuto il seguente andamento: 42,5 per cento nel 1996, 44,6 per cento nel 1997, 43 per cento nel 1998, 43,3 per cento nel 1999, 43,2 per cento nel 2000. Secondo le attuali stime del governo la pressione fiscale dovrebbe ridursi al 42,4 per cento nel 2001, quindi rimanendo sostanzialmente ferma agli stessi livelli del 1996.

Mi si consentirà al riguardo di citare le parole del governatore della Banca d'Italia Fazio, «Non mi addentro nei dettagli, ma è indubbio che l'andamento della pressione fiscale complessiva è stato crescente negli anni '90. Già nel 2000 era stata promessa una riduzione del 42,4 per cento, mentre poi abbiamo verificato un ulteriore aumento; la riduzione è stata rinviata al 2001». L'insoddisfazione del governatore è trasparente, specie ove si consideri che tutti i nostri *partner* europei, quindi i primi Paesi con i quali siamo in concorrenza, hanno avviato da tempo programmi di riduzione della pressione fiscale, in taluni casi in termini e misure significativi. Appare comprensibile, quindi, il richiamo del governatore, quando afferma che: «occorre procedere dal lato della spesa per poi (notare «poi») poter ridurre la pressione fiscale secondo un percorso certo e sicuro, anche più rapido di quello che è stato indicato con la legge finanziaria».

LA POLITICA ECONOMICA DEL GOVERNO

In effetti l'analisi dei dati econometrici consente di rilevare che la politica economica del Governo non è riuscita a rilanciare la crescita e l'occupazione nella misura in cui l'hanno fatto gli altri Stati dell'Unione Europea.

Come ho già avuto modo di dire in altra occasione, mentre l'Italia cammina gli altri Paesi corrono e le distanze sono destinate fatalmente ad aumentare.

Questo significa che le nostre imprese continuano a perdere competitività ed il nostro Paese continua ad andare indietro, tanto da rischiare di uscire dal novero dei Paesi ricchi, malgrado possieda un'imprenditoria estremamente capace, che il mondo ci invidia.

Non a caso il Commissario europeo Mario Monti, nel bocciare gli sgravi Irpeg al Sud, in quanto capaci di distorcere la concorrenza, ha sot-

tolineato che la Commissione vede con favore una riduzione generalizzata della pressione fiscale, specie sui redditi da lavoro.

Misure di questo tipo, unite ad una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, faciliterebbero anche l'emersione del sommerso, che rimane tale per gli eccessi del carico fiscale e contributivo, e ben si combinerebbero con una diversa destinazione del TFR.

Ma tali esigenze non sono avvertite nel disegno di legge finanziaria in esame, tanto è vero che lo stesso Presidente del Consiglio lo ha definito, con evidente disagio, un vestito di Arlecchino che ha perso per strada, in seguito alla pioggia di emendamenti approvati dalla Camera dei deputati, la capacità di operare scelte coraggiose.

Quanto alla questione meridionale manca nel programma di governo la sensibilità per i problemi e la determinazione per risolverli. La realtà è che il nostro Governo, al contrario di quanto fatto in altri Paesi ove sono state colte in pieno le potenzialità degli aiuti strutturali europei, ha affrontato il problema del Mezzogiorno in modo discontinuo, estemporaneo e retorico, senza saper avviare una politica di interventi coerente, efficiente e soprattutto credibile, ma preferendo affidarsi ad un minestrone di aiuti, patti ed interventi concretamente inefficaci, la cui validità è apprezzabile solo al livello di *spot*: così i patti territoriali, l'agenzia di sviluppo Italia, e così via.

GLI INTERVENTI IN MATERIA SANITARIA

Le misure inserite nel disegno di legge finanziaria pongono problemi molto rilevanti con riguardo ai rapporti Stato - regioni.

L'intesa raggiunta in estate tra il Governo e le regioni prevedeva che il Governo avrebbe garantito con risorse aggiuntive la copertura di ulteriori oneri derivanti da provvedimenti governativi, cioè assunti dallo Stato centrale.

Da allora si sono susseguite una serie di iniziative del Governo concernenti l'abolizione del tetto sulla spesa farmaceutica, la gratuità degli esami per la diagnosi precoce dei tumori, la proposta per rendere completamente gratuite le prestazioni nelle residenze sanitarie per anziani (contenuta nella bozza di decreto per l'integrazione socio - sanitaria), l'abolizione per circa il 70 per cento dei *ticket* sulle prestazioni diagnostiche (che dovrebbe diventare completa nel 2002) e l'abolizione dei *ticket* sui farmaci. Per non parlare degli effetti della nuova convenzione della medicina generale, molto probabilmente sottostimati.

Al riguardo è stato giustamente osservato dall'assessore alla sanità della regione Liguria che «per la prima volta provvedimenti di tale impatto sulla spesa e sull'organizzazione sanitaria regionale vengono assunti senza concertazione con le regioni assumendo unilateralmente stime dei loro effetti finanziari. La copertura di tali provvedimenti viene in effetti rimandata ad azioni oltremodo incerte, quali l'obbligo per i medici di contenere la spesa, e viene consentito (graziosamente!) alle regioni, nel caso i

provvedimenti producessero aumenti dell'indebitamento regionale, di introdurre nuovamente *ticket* ed altri strumenti di deterrenza alla spesa con decisione propria».

Si tratta, come è evidente, di uno strano concetto di federalismo, coltivato proprio da quelle forze politiche che si vantano di aver portato avanti in Parlamento una propria legge costituzionale per la disciplina dello Stato federale (e guarda caso lo hanno fatto da soli, contro la minoranza che è maggioranza nel Paese, senza alcuna concertazione con le regioni, cioè con i diretti interessati, in rottura con il principio da loro tanto sostenuto, quando conviene, secondo cui le regole devono essere stabilite con l'accordo di tutti).

In effetti la copertura trovata dal Governo, per questa come per altre misure della finanziaria, è solo formale, in quanto basata su ipotesi contabili che verosimilmente non si verificheranno.

Eppure meno di due mesi fa il sottosegretario al tesoro Giarda aveva dichiarato che «i soldi per abolire i *ticket* non ci sono». Invece ora i tecnici del Governo hanno dato fondo alla loro creatività contabile inventandosi una copertura quanto meno fantasiosa.

L'eliminazione dei *ticket* sanitari comporterà oneri per il bilancio stimati in 1.700 miliardi nel 2001, pari a oltre 16 mila miliardi complessivi nel quadriennio 2001 - 2004.

Per coprire il buco il governo si è ingegnato recuperando circa 8.000 miliardi in quattro anni, sia pescandoli dai capitoli più disparati del bilancio (rinegoziazione dei mutui all'edilizia, vendita degli immobili, recupero di fondi da vari ministeri, ecc.) e sia ipotizzando risparmi sulla spesa sanitaria per circa 8.700 miliardi.

In base ai calcoli del Governo la crescita della spesa sanitaria dovrebbe essere contenuta dell'1,3 per cento nel 2002, del 2,3 per cento nel 2003 e del 2,5 per cento nel 2004; tali risultati dovrebbero essere conseguiti mediante il controllo dell'offerta, facendo affidamento essenzialmente su tre strumenti: il *budget* per i medici di base, il monitoraggio della spesa e la diffusione dei farmaci generici.

Anche senza entrare nei dettagli, mi sembra di poter affermare che si tratta di una previsione completamente fuori dalla realtà, che non tiene neppure conto delle esperienze negative già tratte al riguardo all'estero; per giunta nel progetto governativo si prevede un *budget* di distretto, che non consentirà di individuare l'inefficienza dei singoli medici, ma solo responsabilità collettive.

Occorre considerare che nel quinquennio 1995-1999 la spesa sanitaria di parte corrente è cresciuta con una media del 6,3 per cento all'anno, cioè con un ritmo ben superiore al tasso di inflazione, e che appare illusorio poterle comprimere ai livelli stimati dal governo solo con le chiacchiere, specie ove si consideri che nel 2000 si annuncia un incremento della spesa farmaceutica di oltre il 18 per cento rispetto alle previsioni iniziali.

Questo *trend* di crescita, determinato non soltanto dall'inefficienza del sistema sanitario ma anche dall'invecchiamento della popolazione, trova conferma nelle valutazioni dell'OCSE che ha stimato che la spesa

sanitaria italiana è destinata ad aumentare, per il solo effetto dei cambiamenti demografici, dal 6,3 per cento del 2000 all'8 per cento nel 2030.

Chi è destinato a sopportare l'onere del più che verosimile errore di valutazione del governo? Come già accennato, si tratta di un problema già risolto nella finanziaria ove è stabilito che le regioni adotteranno le deliberazioni per il reintegro dei *ticket* soppressi, ovvero le altre misure di riequilibrio.

Il Presidente Berlusconi ha già detto al riguardo che eliminare i *ticket* in questo modo è come emettere cambiali a nome di terzi. Ancora più rudemente c'è chi ha detto che in questo modo l'Ulivo, o meglio quello che resta dell'Ulivo, si finanzia la campagna elettorale scaricandone l'onere sulle regioni, le quali con ragionevole certezza saranno costrette a ripristinare i *ticket* a partire dal 2002; in definitiva la sinistra semina sogni fra i cittadini, i quali alla fine saranno chiamati a pagare il conto.

Ci appare chiaro, quindi, che le modifiche alla finanziaria introdotte dalla Camera dei deputati rispondano più a logiche di bassa strategia elettorale che non all'esigenza di mettere mano in modo serio, razionale e concreto ai nodi del sistema sanitario.

Non c'è dubbio che i *ticket* costituiscano una misura rozza ed impopolare di tenere sotto controllo la spesa pubblica in questo settore. Ma una risposta seria ai problemi della sanità richiederebbe l'esatto contrario delle decisioni improvvisate e delle concessioni elettorali del Governo. Un obiettivo sostanzialmente corretto e condivisibile, come il progressivo superamento della logica dei *ticket*, si trasforma infatti in un modo sbagliato di affrontare il diritto alla salute del cittadino: diritto che può essere garantito solo con l'adozione di un sistema efficiente, aperto alla concorrenza tra pubblico e privato, capace di premiare il merito più che le rendite di posizione, ma soprattutto capace di rispondere alla domanda di diagnosi e di assistenza.

La logica del provvedimento del Governo, legata chiaramente a fini elettorali, resta quella dell'aumento della spesa pubblica senza contropartite, con un improvvido cedimento alla demagogia.

LA POLITICA PER LA FAMIGLIA

Venendo ad un aspetto particolare che ci interessa molto, notiamo che nella legge finanziaria mancano ancora una volta misure concrete volte a realizzare una seria politica per la famiglia, dato che tale non può essere qualificata la previsione di pochi provvedimenti marginali volti ad aumentare le detrazioni per familiari a carico, provvedimenti che paiono di natura prettamente redistributiva e che lo stesso Governo ha collegato con la restituzione del drenaggio fiscale (vedasi l'articolo 2, comma 9).

Quindi gli aumenti delle detrazioni fiscali per carichi di famiglia previsti nel disegno di legge finanziaria non sono considerati, dallo stesso governo, un intervento a favore della famiglia, ma rappresentano una sem-

plice restituzione di imposte, determinata dall'esigenza di sterilizzare ai fini fiscali gli effetti dell'inflazione.

A nostro avviso il problema della famiglia e quello della denatalità non si possono risolvere con modesti assegni familiari e qualche detrazione d'imposta, autentici specchietti per le allodole.

Soprattutto con riguardo alla denatalità occorre abbandonare la convinzione che si tratti di un fenomeno transitorio e rendersi conto che il nostro Paese sta toccando al riguardo il punto di non ritorno.

Nel quinquennio 1991-95 il numero medio di figli per donna è stato di 1,75 in Francia, di 1,77 nel regno unito, di 1,86 in Svezia, di 1,72 in Danimarca, mentre in Italia è sotto il livello di 1,2; né devono illudere al riguardo le recenti notizie di un *baby-boom* in alcune regioni italiane, perché si tratta di casi limitati, che non possono far presumere un'inversione di tendenza.

L'indice di fertilità non segnala solo una quantità sensibilmente più bassa di quella di tutti gli altri Paesi europei, ma indica anche una situazione qualitativamente diversa.

L'Italia si avvia ad essere una sorta di *Waste land* (terra desolata) nel contesto di un'Europa che, come abbiamo visto, sta fronteggiando in modo sufficiente il fenomeno della denatalità (la citazione è tratta da T.S.Elliot). Al riguardo il demografo Giampiero Dalla Zuanna ha osservato: «può sembrare che mezzo figlio per donna può essere poco; al contrario, quando la speranza di vita si avvicina a 80 anni, 1,7 - 1,8 figli per donna sono sufficienti per contrastare il declino numerico e l'invecchiamento della popolazione se associati con contenuti flussi migratori».

Pertanto a nostro avviso per fronteggiare la crisi della famiglia è necessario adottare con urgenza una politica organica che contenga forti incentivazioni alla formazione e all'allargamento della famiglia:

incentivazioni fiscali autentiche, volte a realizzare il riequilibrio della tassazione della famiglia, in atto fortemente penalizzata. In particolare occorre porre in cantiere, finalmente con serietà di intenti, un sistema di quoziente familiare tale da avvantaggiare la famiglia in modo tanto maggiore quanto più essa è numerosa. Inoltre, misurandone la compatibilità con la precedente misura, occorre ridimensionare l'ammontare delle detrazioni per figli a carico, riformulandole in termini di deduzioni dal reddito complessivo e puntando sull'applicazione del principio del cosiddetto *Basic income familiare* (Bif), che tiene conto del minimo vitale necessario al mantenimento di ogni figlio. Al riguardo si pensi che la Corte costituzionale tedesca ha calcolato che a partire dal 2002 il costo complessivo di un figlio ammonterà a circa 15 milioni di lire, includendo nel costo anche le attività sociali e i corsi di lingue. Peraltro, senza arrivare alle vette germaniche, il costo implicito per il mantenimento dei figli in Italia è stato stimato in lire 2.400 al giorno per ciascuno, quindi oltre 8,7 milioni all'anno; più semplicemente, se si prende come base di calcolo il reddito fiscalmente esente per una persona sola pari a circa 8,5 milioni (base

1998), il minimo vitale per ogni figlio dovrebbe corrispondere ad almeno 5 milioni;

incentivi nell'assegnazione di alloggi alle famiglie, adeguati alla loro consistenza numerica; al riguardo bisogna pensare ad alloggi da destinare non solo alle famiglie giovani, ma a tutte, dando la sensazione - ai giovani appunto - che la procreazione di più figli non sarà un pregiudizio per il loro futuro benessere;

incentivazioni economiche a favore delle famiglie numerose, volte principalmente a favorire la formazione culturale dei figli.

Soprattutto, quando si tratta della famiglia, occorre abbandonare il criterio, tanto caro alla nostra sinistra, di misurare le agevolazioni e le incentivazioni riferendole alle categorie di reddito.

La teoria della comunicazione ci insegna che nelle situazioni difficili il segnale deve essere forte perché sia recepito dalla totalità del Paese. Nel momento in cui gli interventi di sostegno alla natalità sono limitati principalmente alle classi basse di reddito il messaggio che se ne ricava è che la natalità rappresenta una sorta di infortunio frequente nelle situazioni di maggior disagio sociale.

Nessun esperto della comunicazione si affiderebbe a questa immagine per lanciare una campagna a favore della natalità. Se si vuole allargare il consenso intorno ai valori della paternità e della maternità occorre che esso sia presentato come un valore universale, valido per tutti gli *standard* di vita, quindi un valore che può sviluppare una virtuosa emulazione sociale a tutti i livelli di reddito.

In primo luogo, però, occorre convincersi che gli interventi a favore della famiglia sono il migliore investimento che il Paese possa fare per il futuro benessere dei cittadini, a qualsiasi classe sociale essi appartengano.

LA COPERTURA DEL PROVVEDIMENTO

Abbiamo già fatto riferimento ai problemi di copertura con riguardo agli interventi in materia di sanità; passiamo ora ad analizzarli sotto un profilo più generale.

Osserviamo preliminarmente che dal prospetto allegato al disegno di legge risulta che la compensazione viene realizzata per quasi il 75 per cento sfruttando il miglioramento dei saldi a legislazione vigente.

Al riguardo il Governo ha accuratamente evitato di chiarire quanta parte di questo miglioramento sia effettivamente dovuta alla lotta all'evasione o all'emersione di base imponibile e quanta parte invece derivi dal ciclo; il Governo, infatti, ha fornito solo dei dati complessivi, secondo i quali si prevede un complessivo miglioramento del saldo corrente pari a 34.000 miliardi per il 2001, a 45.000 miliardi per il 2002 e a 68.000 miliardi per il 2003. Da tale risparmio pubblico vengono impegnati, per la finanziaria del 2001, quasi 30.000 miliardi.

Anzitutto ci sembra legittimo chiedersi come possano essere credibili cifre come quelle sopra indicate, per giunta già a partire dal 2001, specie

perché per la maggior parte del loro importo sono poste in connessione con la sola lotta all'evasione. In secondo luogo, come del resto già aveva sottolineato la Corte dei conti, ci sembra francamente eccessivo che questa emersione così rigogliosa di base imponibile assuma poi ritmi crescenti nel tempo, al punto da arrivare a quasi 69.000 miliardi nel 2003.

Comunque sia, anche volendo accettare la parola del Ministro Visco come parola di re, desta egualmente rilevanti preoccupazioni la circostanza che coperture caratterizzate da elevati margini di incertezza, quali quelle legate alla lotta all'evasione, vengano utilizzate (così è per la maggior parte di esse) per finanziare oneri che invece sono assolutamente certi, niente affatto aleatori o discrezionali. Infatti, se il quadro finanziario che emerge dai conti presentati dal Governo non dovesse reggere nel tempo, anche a causa di errori di previsione, ne potrebbero derivare nei prossimi anni, proprio a causa del divergente andamento tra oneri e mezzi di copertura, un appesantimento dei conti pubblici e gravi difficoltà finanziarie per il Paese.

La rimanente parte di coperture (circa il 25 per cento) si basa quasi completamente su vaghe misure di riduzione della spesa, anche sulle quali sembra essere più che lecito nutrire qualche dubbio.

Ci sembra di poter dire al riguardo che una caratteristica del disegno di legge finanziaria sia proprio quella di presentare delle misure finanziarie di contenuto opinabile, su due opposti versanti: da una parte si nota la sopravvalutazione delle coperture, come è il caso dei risparmi, e dall'altra parte si constata la sottovalutazione degli oneri, di cui si dirà tra breve.

Per quanto concerne il primo versante (la sopravvalutazione dei risparmi) si possono citare, a titolo di esempio, tre casi abbastanza eclatanti: le norme relative alla riduzione dei consumi intermedi, le alienazioni di beni immobili e il patto di stabilità.

Circa i consumi intermedi, ci sembra poco credibile, o quanto meno assolutamente aleatorio, che l'introduzione di procedure innovative di spesa, quali l'impiego di strumenti telematici o il raggruppamento e la standardizzazione della domanda della pubblica amministrazione di beni privati, possano portare da soli, anche se per tutta la pubblica amministrazione e per le sue articolazioni più decentrate, risparmi di circa 5.600 miliardi per il 2001, di oltre 6.000 per il 2002 e di importi più o meno analoghi per gli anni successivi.

Al riguardo, come del resto viene riconosciuto nello stesso DPEF, è ormai acquisito che analoghe operazioni, tentate dalle manovre finanziarie degli anni scorsi, non hanno fornito risultati apprezzabili.

Inoltre occorre tenere presente che, negli anni scorsi, le disposizioni per i risparmi sui consumi intermedi erano state concepite come riduzioni nette in bilancio di questo comparto di spese, senza affidarsi alla trovata delle procedure innovative; pertanto, sia le esperienze passate sia le nuove previsioni fanno ritenere manifestamente aleatorie le stime riportate in finanziaria, ciò proprio sulla base della considerazione che ci si è basati su procedure innovative, non sperimentate.

Pertanto appare molto azzardato pensare (o forse sperare) che fin dal 2001 lo Stato a livello centrale e tutti gli altri enti decentrati di spesa riescano, solo modificando le procedure di spesa, a conseguire immediatamente elevati risparmi, anche in termini di cassa, dell'entità complessiva sopra citata; si tratta di un argomento che avrebbe meritato quanto meno un maggiore approfondimento da parte del Governo.

Inoltre bisogna considerare che gli stessi documenti governativi testimoniano che negli ultimi anni tutti i comparti relativi alle spese di funzionamento hanno registrato tassi di crescita netti. Di conseguenza appare stupefacente che il Governo manifesti tale certezza sul conseguimento dei risparmi di spesa già stimato nel bilancio la notevole quota di riduzione di spesa e da avere ridotto direttamente le varie componenti di spesa.

Altro caso di sopravvalutazione è rappresentato dalla rinnovata possibilità di acquisire risorse attraverso la dismissione di beni immobili: al riguardo è opportuno tenere presente che, a quanto pare (almeno per quanto risulta da notizie informali, in quanto finora il Governo non ha fornito cifre ufficiali), gli analoghi ambizioni obiettivi contenuti nelle manovre finanziarie degli anni passati, per importi più che ragguardevoli (si parlava addirittura di 4.000 miliardi all'anno), sembrano, completamente naufragati. Malgrado ciò il Governo ha riproposto analoghe misure, di nuovo per importi di notevole rilievo, senza che neanche venga precisato di quali immobili si tratti: secondo le previsioni fatte nel disegno di legge finanziaria le alienazioni di immobili dovrebbero fruttare 900 miliardi nel biennio e, come pare, tali risparmi sarebbero ritenuti aggiuntivi rispetto a quanto si sarebbe già dovuto realizzare nel passato.

Un ulteriore esempio di sopravvalutazione dei risparmi è rappresentato dal tanto strombazzato «patto di stabilità», una misura finanziaria già rivelatasi inefficace in relazione alle manovre finanziarie degli ultimi due anni; essa viene riproposta in una formulazione particolare dato che, oltre ad essere priva di sanzione, assume come criterio discriminante non l'incremento della spesa, come era nella formulazione originaria, bensì il disavanzo, con la conseguenza che viene consentita l'espansione della spesa, ovviamente compensandola con maggiori entrate e quindi ponendo le premesse per un ulteriore aggravio fiscale della pressione tributaria complessiva.

Sul versante opposto (la sottovalutazione degli oneri), sono indicative (oltre all'abolizione dei *ticket*, di cui si è già trattato) le misure finanziarie relative alla totalizzazione dei periodi assicurativi (vedi articolo 64).

Al riguardo va chiarito che, a fronte di una quantificazione fatta nel disegno di legge finanziaria nella misura in 50 miliardi, le stime corrette (riconducibili a calcoli fatti dall'INPS) fanno riferimento ad un effetto di circa 2.000 miliardi.

Ma qualche ulteriore precisazione appare utile anche con riferimento all'abolizione dei *ticket*, non solo per la elevata aleatorietà delle coperture previste, di cui si è già detto, ma anche per la stessa entità degli oneri così come sono stati quantificati.

Per esempio:

viene ipotizzata una crescita delle ricette nella misura dell'1% senza tenere conto dell'effetto di amplificazione che presumibilmente l'abolizione del *ticket* dovrebbe avere sulla domanda;

una parte della copertura è offerta attraverso la rinegoziazione dei mutui; al riguardo si dovrebbe spiegare come questo possa avvenire nei tempi in cui si produce l'onere (immediati) e in un contesto di tassi crescenti.

LE SPESE IN CONTO CAPITALE

Infine, uscendo dall'ambito del delicato problema delle coperture, è lecito osservare, ci sia consentito qualche sarcasmo, che le cifre indicate nel disegno di legge finanziaria sono probabilmente molto realistiche quando hanno una portata negativa: è il caso delle spese in conto capitale, che sono state incrementate in misura e per importi estremamente modesti.

Tenuto conto anche delle riduzioni operate in tale comparto, le spese in conto capitale presentano un saldo di incremento pari a circa 600 miliardi per il 2001, 1.100 miliardi per il 2002 e 1.100 miliardi per il 2003.

Non è nostra intenzione enfatizzare il ruolo della spesa in conto capitale ai fini dello sviluppo dell'economia, dato che tale atteggiamento si inquadra in uno schema ormai superato e che va sottoposto a profonda revisione, a favore di strumenti di pieno coinvolgimento dei privati; comunque va opportunamente considerato che la parte di spesa pubblica migliore sotto il profilo qualitativo di fatto è rimasta costante.

Se poi si tiene presente che si tratta di stanziamenti di competenza, a fronte dei quali le erogazioni di cassa sono poi da decidere di volta in volta, si può avere la sensazione esatta di quale sia la misura in cui il Governo della sinistra e la sua maggioranza tengono in considerazione le esigenze di sviluppo del Paese.

DICHIARAZIONE DI VOTO

A chiusura di questa relazione sembra giusto osservare che le più recenti esternazioni del candidato leader della sinistra, il già nominato sindaco di Roma, Francesco Rutelli, cominciano a lasciar trasparire spiragli di quello che dovrebbe essere il programma elettorale della coalizione di centrosinistra, o forse del suo programma, dato che potrebbe non avere nulla a che vedere con quello vero, pensato dai suoi azionisti.

Egli con fare suadente ha detto che i punti fermi del programma elettorale del centrosinistra sono, tra l'altro, la flessibilità del mercato del lavoro, la diminuzione della pressione fiscale, l'emersione del sommerso, e così via.

Si tratta di buoni propositi che il candidato premier va presentando al Paese, ai quali certamente non siamo ostili, tutt'altro, dato che rispecchiano, almeno nell'annuncio, le intenzioni del Polo. L'impressione,

anzi, è che egli continui a vedere, di nascosto da Cofferati, il Presidente di Confindustria, D'Amato.

Comunque non possiamo fare a meno di osservare che di tutte queste buone intenzioni non c'è per ora traccia nel reale programma politico economico del centrosinistra, cioè in quello che implicitamente viene rispecchiato da questo disegno di legge finanziaria.

Del resto è verosimile che tali annunci, anche se per ora sono sfuggiti alle immediate censure di Cofferati e degli altri azionisti della coalizione, siano destinati a rimanere vuote enunciazioni.

Per altro, ad essere onesti bisogna riconoscere che questa finanziaria qualche cosa dice in materia di riduzione delle imposte, ed in quella parte - cioè laddove rispecchia i programmi del Polo - avrà il nostro voto favorevole.

Tuttavia anche per quelle parti del provvedimento che ci vedono settorialmente favorevoli vale la considerazione che le misure in esse previste, anche se apprezzabili, non sono inserite in un contesto complessivo corrispondente alla visione politica ed economica della Casa delle libertà.

In altri termini possiamo convenire con la riduzione delle aliquote dell'Irpef, ma non possiamo condividere che esse vengano deliberate con coperture fantasiose e soprattutto senza che si intervenga concretamente sulla spesa pubblica.

Per tale evidente motivo il nostro voto sul provvedimento sarà necessariamente contrario, essendo rimasto immutato, anche dopo gli emendamenti inseriti successivamente, il nostro giudizio negativo sulla legge finanziaria presentata dal Governo Amato: più che inutile essa è dannosa.

PEDRIZZI, *relatore di minoranza*

