

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 4490-A
N. 4489-A-ter

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 5 dicembre 2003

(Relatori di minoranza:

MARIOTTI, per il disegno di legge n. 4490;
MORGANDO, per il disegno di legge n. 4489

designati congiuntamente dai gruppi Democratici di sinistra — L'Ulivo, Margherita, DL-L'Ulivo, e dalle componenti del gruppo misto Comunisti italiani, Socialisti democratici italiani, Verdi-L'Ulivo, e Udeur — Alleanza Popolare, ai sensi dell'articolo 79, comma 12, secondo periodo, del Regolamento)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 14 novembre 2003 (v. stampato Senato n. 2513)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(TREMONTI)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004
e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006
e relative note di variazioni (4490-bis e 4490-ter)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 17 novembre 2003*

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 14 novembre 2003 (v. stampato Senato n. 2512)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(TREMONTI)

—

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 17 novembre 2003*

INDICE

Relazione di minoranza sul disegno di legge di bilancio (A.C. 4490)	<i>Pag.</i>	5
Relazione di minoranza sul disegno di legge finanziaria (A.C. 4489)	»	9

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dal bilancio programmatico per il 2004 escono confermate tutte le critiche formulate alla politica economica del Governo, la quale non è stata in grado né di assicurare lo sviluppo, né di tenere i conti pubblici in ordine.

Le cifre che emergono, infatti, delineano scenari a tinte fosche per la stabilità finanziaria del paese.

Il bilancio di cui stiamo ora discutendo è ormai il terzo della legislatura e si può dire tranquillamente che esso sia decisivo e chiarificatore sullo stato di salute del paese: il Governo non può più trincerarsi dietro improbabili scuse, scaricando sulle maggioranze precedenti la propria inettitudine e, se è pur vero che i conti pubblici scontano la difficile congiuntura internazionale, di certo il Governo non ha fatto alcunchè per promuovere lo sviluppo. Una riprova è data dal fatto che, come vedremo tra breve, il patto di stabilità europeo viene rispettato solo grazie a misure *una tantum*.

Ma veniamo alle cifre.

In primo luogo, affrontiamo la questione della crescita. Le previsioni del DPEF del luglio scorso sono state riviste al ribasso nella Nota di aggiornamento, tanto per il 2003, quanto per il 2004.

Il dato programmatico della crescita del PIL sull'anno precedente, per la precisione per il 2003 è passato dallo 0,8 per cento allo 0,5 per cento e per il 2004 dal 2 per cento all' 1,9 per cento. Ma questa non è stata l'unica occasione in cui il Governo ha rivisto al ribasso le sue stime: basti considerare che nell'autunno 2002 si ipotizzava una crescita del PIL per l'anno successivo pari al 2,3 per cento.

È utile ricordare, inoltre, che la Commissione dell'UE ha stimato la crescita del

PIL per il 2003 ed il 2004, rispettivamente, pari allo 0,3 per cento ed all'1,5 per cento e che queste cifre sono state confermate dall'ultimo Bollettino economico della Banca d'Italia.

Certo, questi dati si inscrivono all'interno di una congiuntura internazionale sfavorevole, ma un dato certo è che questo Governo ha sistematicamente sopravvalutato le aspettative di crescita, aspettando all'infinito un suo tutto personale Godot: la ripresa internazionale trainata dalla domanda interna statunitense. Quest'approccio si è rivelato superato ed insufficiente in assenza di adeguate politiche espansive e che favoriscano la ricollocazione del paese nella divisione internazionale del lavoro.

La sistematica sovrastima della crescita, inoltre, ha determinato una pericolosa conseguenza sui conti pubblici degli ultimi anni, ossia la sopravvalutazione delle entrate. Le entrate tributarie, infatti, sono risultate nel 2003 inferiori di quasi 10 miliardi di euro a quanto previsto nel bilancio di previsione, cui deve sommarsi l'effetto dei condoni del 2003, pari ad 8 miliardi.

Ma la riduzione delle prospettive di crescita del PIL non sono sufficienti a spiegare altri dati ampiamente negativi e pericolosi.

È cresciuto sensibilmente l'indebitamento netto, che nel DPEF veniva stimato per il 2003 pari al 2,3 per cento del PIL e nella Nota d'aggiornamento sale al 2,5 per cento.

Ma è ancor più significativo cercare di capire come sia composta la spesa pubblica. Ebbene, all'interno della spesa delle amministrazioni pubbliche, quella corrente cresce sensibilmente sul totale della spesa della P.A., a fronte di una diminu-

zione delle spese in conto capitale. Le spese correnti crescono nel primo semestre 2003 del 3,2 per cento sull'anno precedente, mentre le spese in conto capitale relative al medesimo periodo risultano diminuite del 13,4 per cento. Questo significa, intuitivamente, che il paese spende per « sopravvivere », ma non investe sul suo futuro, ossia in ricerca, infrastrutture e sviluppo. L'intera politica economica del Governo è responsabile di questo risultato: le risorse e gli investimenti vengono deliberatamente impiegati in spesa corrente o attribuendo *bonus* alle famiglie, i quali non producono ulteriore ricchezza.

La politica economica del Governo, inoltre, non solo sta trascinando l'Italia su un binario morto senza futuro e prospettive, ma non è nemmeno in grado di rispettare i vincoli del patto di stabilità comunitario.

È vero, infatti, che il disavanzo italiano non dovrebbe superare la soglia fatidica del 3 per cento del PIL (assestandosi al 2,5 per cento nel 2003 ed al 2,2 per cento nel 2004), ma questo risultato viene raggiunto solamente grazie a misure straordinarie *una tantum*. Senza queste misure, ben note e deprecabili anche solo sotto un profilo di etica pubblica e di efficienza economica, l'Italia avrebbe raggiunto un disavanzo pari al 4 per cento del PIL nel 2003 ed i conti del 2004 verrebbero appesantiti di altri 13 miliardi di euro.

Queste crude cifre spiegano anche perché il Governo italiano, nella sua veste di Presidente di turno dell'UE, abbia avalato e supportato la « sospensione » temporanea del patto di stabilità europeo per Francia e Germania: esso sa che l'anno prossimo potrebbe « toccare » all'Italia. Questo non significa, però, che il Patto di stabilità debba essere considerato un dogma indangibile: esso ha svolto una funzione importante, ma è frutto di una decisione politica ed è, come tale, certamente migliorabile (e sono tante le proposte di miglioramento che circolavano e che non lo avrebbero snaturato). Ma un conto è la riforma di una regola, altro la

sua violazione o sospensione, per così dire, *ad personam*.

Ma torniamo alla crudezza delle cifre. Un dato ancor più preoccupante di quello su *deficit* e composizione della spesa riguarda l'avanzo primario e la connessa problematica dello *stock* del debito pubblico.

È inutile ribadire quel che è noto a tutti: l'Italia, a differenza di altri paesi dell'Unione, è gravata da un fardello davvero pesante, ossia un debito pubblico pari, nel 2003, al 106,4 per cento del PIL, a fronte di una media dell'UE (a 12) pari al 70,4 per cento.

Né questo dato viene intaccato dalle operazioni *una tantum* riguardanti il patrimonio dello Stato, le quali, invece di essere impiegate per abbattere lo *stock* del debito, servono sostanzialmente a pagare le spese correnti. L'impiego massiccio dello strumento societario per razionalizzare gli attivi del bilancio o per compiere dismissioni e privatizzazioni (ad esempio la cassa Depositi e Prestiti o le Spa Patrimonio e Infrastrutture), al di là dei suoi effetti sui conti pubblici, rende difficile ed opaco il controllo del Parlamento sull'impiego e la disposizione di tali cespiti.

Il peso dello *stock* del debito condiziona inevitabilmente tutte le politiche pubbliche italiane e pesa sulla valutazione di cifre che in altri Paesi potrebbero non essere tanto significative. Basti pensare che gli oneri per rimborso delle passività finanziarie sono quasi pari alla metà delle spese finali e che ad un minimo aumento dei tassi d'interesse l'equilibrio finanziario del paese rischia di trovarsi seriamente compromesso.

Proprio per questa ragione il dato dell'avanzo primario è significativo. Ebbene, l'avanzo primario, che rappresenta la differenza tra entrate e spese al netto della spesa per interessi, secondo la Nota di aggiornamento al DPEF registra una sensibile contrazione sino ad arrivare al 2,9 per cento. Per comprendere questo dato, occorre tenere presente che il DPEF del 2002 prevedeva un avanzo primario del 5,1 per cento e che questa stima è stata ripetutamente rivista al ribasso in

ogni successiva occasione, sino ad arrivare al 2,9 per cento del 2004. Sotto i governi di centrosinistra la situazione era ben diversa, tanto che nel 1997 l'avanzo primario era arrivato al 6,7 per cento del Pil.

Ma non è tutto: senza le misure *una tantum* di cui abbiamo parlato prima, l'avanzo primario scenderebbe, secondo le stime della Banca d'Italia, al di sotto del 2 per cento del PIL.

Ora, come si è detto, il dato in sé potrebbe essere preoccupante, ma non è necessariamente drammatico; lo diviene in una situazione come quella italiana ove lo *stock* del debito è tanto elevato: non appena i tassi d'interesse s'alzeranno - ed è molto probabile che questo avvenga nel prossimo anno - i conti pubblici italiani rischiano di subire enormi squilibri, per risolvere i quali non resteranno che misure d'emergenza.

Ma anche le cifre riguardanti la cassa non sono rosee e, anzi, certi dati potrebbero essere ancor più preoccupanti di quelli sin qui segnalati.

In primo luogo, s'accentua il divario tra fabbisogno e indebitamento: nei primi dieci mesi del 2003, il fabbisogno netto del settore statale ha quasi raggiunto la cifra di 55 miliardi di euro, quando era di poco superiore ai 49 miliardi un anno prima, sempre secondo le stime della Banca d'Italia. In seguito alla Nota di aggiornamento al DPEF, inoltre, per il 2004 dovrebbe attestarsi sui 49,5 miliardi, pari al 3,7 per cento del PIL.

La gestione della cassa, però, si segnala per un problema particolarmente significativo che riguarda i rapporti tra Stato e cittadini e tra Stato ed enti locali, ossia i residui passivi.

Nel 2002, a fronte di 503.261 milioni di euro di autorizzazioni di spesa sono stati pagati effettivamente solo 433.588 milioni di euro. La percentuale dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni, quindi, è stata pari all'87,2 per cento. Di conseguenza, al 31 dicembre 2002 i residui passivi sono sensibilmente cresciuti rispetto all'anno precedente: erano pari a

53.647 milioni contro i 49.208 milioni dell'anno precedente.

L'assestamento del bilancio ha peggiorato ulteriormente le cifre: i residui passivi sarebbero pari a 63,3 milioni di euro con un peggioramento rispetto al rendiconto del 2002 di 9,7 milioni di euro.

In sintesi: l'Italia è un paese che stanziava poco e che spesso non paga i propri debiti.

Ma non basta. Se andiamo a verificare come siano composti questi residui emerge un quadro fosco dello stato di salute del nostro Paese e della politica economica dell'attuale esecutivo.

Rimanendo ai dati del rendiconto 2002, dell'incremento di 5,5 miliardi di euro del 2003 sul 2002 gran parte è dovuto a mancati pagamenti di impegni di spesa in conto capitale, che crescono da soli di più di 7 miliardi di euro.

Se, infine, osserviamo le cifre dell'assestamento 2003, che come abbiamo visto peggiorano di molto i dati del rendiconto 2002, notiamo che la situazione è peggiorata ulteriormente. Su 63,3 milioni di euro di residui passivi ben 34,133 milioni (pari a circa il 54 per cento) sono dovute a spese in conto capitale.

L'Italia, quindi, non solo non paga i propri debiti, ma preferisce non pagare i debiti che determinano sviluppo, rispetto agli altri.

Gran parte dei residui, inoltre, sono dovuti a mancati pagamenti degli stanziamenti a favore delle amministrazioni pubbliche e questo vale sia per la parte corrente, che per i residui in conto capitale. Di conseguenza, gli enti locali spesso non sono più in grado di far fronte ai propri debiti e sono costretti a finanziarsi sul mercato accendendo onerosi mutui presso il sistema bancario, oppure, a loro volta, a pagare con ritardo i fornitori.

Le inadempienze dello Stato, in tale maniera, vengono trasmesse agli enti locali e da questi ai cittadini e alle imprese, ultimo anello di una lunga catena. Si tratta dell'ennesimo trucco contabile: per il sistema economico nel suo complesso il risultato è molto più inefficiente e costoso, perché le pubbliche amministrazioni fini-

sco a dover pagare di più per gli interessi pagati alle banche o per interessi di mora dovuti alle imprese. È evidente, inoltre, che questa situazione rappresenta la cifra della mancata attuazione del federalismo fiscale.

Inoltre, gli enti locali sono spesso costretti, a loro volta, a non pagare appaltatori e fornitori e questa situazione risulta essere particolarmente grave per le Aziende sanitarie, le quali hanno accumulato ritardi nei pagamenti medi di 324 giorni a livello nazionale. Le associazioni

imprenditoriali denunciano una situazione oramai drammatica ed insostenibile e che moltissimi fallimenti di imprese medio-piccole dipendono essenzialmente dagli inadempimenti di enti pubblici e Stato.

Ma questo risultato è la logica e naturale conseguenza delle politiche economiche e di bilancio adottate: le tensioni ed i disequilibri accumulati si devono scaricare in qualche modo e, come sempre avviene, si scaricano sugli anelli più deboli.

MARIOTTI, *Relatore di minoranza.*

ONOREVOLI COLLEGHI !

1. *La politica economica da una legislatura all'altra.*

A distanza di tre anni dal suo insediamento è ormai chiaro che il Governo di centrodestra non ha centrato gli obiettivi programmatici dichiarati nelle promesse elettorali e, cosa ancora più grave, con l'ultima manovra finanziaria, dimostra di aver ormai del tutto abbandonato ogni velleità di incidere sullo sviluppo del Paese attraverso un'attenta ed oculata gestione della politica economica.

Tutta la politica riformatrice di questo governo si è così contratta in una misera riforma fiscale che ha interessato solo una minoranza di cittadini – e tralasciamo in questa sede di approfondire i vari commenti degli istituti economici che indicano come, tra l'altro, tale primo modulo non coinvolga i soggetti veramente a rischio sociale, i cosiddetti incapienti; in una riforma previdenziale per il futuro che entrerà in vigore solo a partire dal 2008 – e che, comunque, nel frattempo causerà un ulteriore peggioramento dei conti pubblici in virtù del sistema di incentivi predisposto dal 2004 al 2008 per quanti rinverranno il pensionamento, oltre a determinare un ulteriore peggioramento del clima sociale del Paese; in una legge obiettivo per sbloccare la realizzazione di grandi progetti di infrastrutture che tuttavia non ha fatto i conti con il vero problema: la mancanza di risorse; nella firma di un Patto per l'Italia con cui assumeva precisi impegni con le parti sociali puntualmente disatteso: ad esempio nella cifra da destinare al primo modulo della riforma Irpef che doveva essere pari ad almeno 5,5 miliardi di euro e che invece è stata pari

a 4.065 milioni di euro (in termini di competenza) e 3.490 milioni di euro (in termini di cassa), ma soprattutto nella favola relativa alla riforma della base imponibile IRAP.

Nel 2001 venuti meno i tradizionali strumenti della svalutazione, della fluttuazione dei tassi di interesse e delle politiche del debito, l'Italia era chiamata a rendere più competitivo il suo sistema economico mediante riforme di carattere strutturale, che purtroppo non hanno trovato posto in nessuna delle manovre finanziarie di questo Governo. Al contrario, l'esecutivo ha dimostrato che tra le proprie priorità politiche non c'era posto per queste tematiche dato che il Parlamento è stato bloccato per mesi sulla discussione di leggi *ad personam* che hanno indebolito il grado di coesione della società, dissipato i principi basilari di etica pubblica e creato conflitti tra le istituzioni del Paese.

Così operando sono stati bruciati i progressi conseguiti nella passata legislatura a partire dal riequilibrio dei conti pubblici, all'aumento dell'occupazione, soprattutto femminile, alla moderazione salariale, all'abbattimento dell'inflazione, alla discesa dei tassi d'interesse: fattori di sviluppo che hanno consentito al nostro Paese di partecipare alla terza fase dell'Unione monetaria sin dal suo avvio.

In pratica, alla fine di un ciclo di risanamento, che nel 2000 ha portato l'Italia a livelli di crescita vicini al 3 per cento del Pil, ci ritroviamo, oggi, a non avere più né il risanamento dei conti né lo sviluppo. Il segnale prevalente, a mio avviso, è che si è interrotto un ciclo di riforme, avviate dai governi di centrosinistra, e non si profila un nuovo ciclo. Infatti, è ormai evidente che il cuore del risanamento finanziario risiede nella pro-

secuzione del percorso virtuoso avviato dal centrosinistra, attuando le riforme.

Come è potuto succedere tutto ciò? È questa la domanda a cui, oggi, la classe politica di centrodestra deve fornire una risposta, non a noi, ma al Paese.

Tuttavia oggi è urgente capire dove va l'economia e quanto influiscono alcune politiche avviate dal Governo e le aspettative suscitate nel Paese. Bisogna chiederci quanto la manovra per il 2004 sia utile per rispondere all'emergenza economica che ci vede incapaci di fruire della congiuntura favorevole che si sta prospettando. In altre parole, se rispetto ai fini dichiarati della politica economica, questa politica di bilancio sia sufficiente per contribuire a rilanciare i consumi, a ridare fiducia al sistema economico e per questa via scongiurare la recessione e rilanciare lo sviluppo. La nostra impressione è che questa legge finanziaria sia largamente inadeguata a corrispondere alle mutate condizioni dell'economia mondiale ed a porre le premesse per una crescita economica equilibrata del nostro Paese attraverso l'introduzione delle necessarie riforme strutturali.

La prova che il Governo abbia ormai abbandonato ogni ambizione di incidere sul cambiamento dell'Italia risulta, in ogni caso, palese confrontando il documento programmatico 2004-2007 ed i precedenti.

La misura di tale abbandono è data dal progressivo assottigliarsi delle aspettative di crescita e accelerazione dello sviluppo riposte dal Governo nelle sue politiche economiche: se andrà bene nel 2003 il Pil crescerà solo dello 0,5 per cento. Il dato deve essere valutato alla luce del fatto che l'attuale Governo ha puntato tutto su un « nuovo miracolo italiano » che, all'indomani della vittoria elettorale portava a promettere un tasso di crescita reale pari al 3,2 per cento, fra i più alti registrati in Italia. A tre anni di distanza registriamo i tassi di crescita più bassi in assoluto. Inoltre, a nostro avviso le previsioni di crescita del Pil dello 0,5 per cento e dell'1,9 per cento rispettivamente per il 2003 e 2004, sono ancora troppo ottimistiche. Molto probabilmente la crescita del

2003 si attesterà su un misero 0,3 per cento, mentre per il 2004 appare del tutto illusoria la possibilità di avere una crescita pari alle previsioni governative.

Guardando alla storia delle previsioni programmatiche del Governo troviamo conferma delle nostre parole.

Infatti nel DPEF 2002-2006, ci si proponeva una maggiore crescita reale, rispetto alle previsioni tendenziali, di un punto all'anno per tutto il periodo considerato. Nel DPEF successivo il differenziale di crescita stimato era già diventato di appena 0,2 punti per il 2003 e 0,6-0,7 punti per ciascuno dei tre anni successivi. Infine, nel DPEF 2004-2007, presentato nel luglio scorso, si sono previsti per le azioni di politica economica del Governo effetti ancora più modesti: 0,2 punti all'anno per il 2004 e il 2005, 0,3 punti percentuali per il 2006, che diventano 0,5 solo nel 2007. In particolare, l'ultimo DPEF ha fornito l'indicatore più evidente della criticità dei conti: la dichiarata difficoltà di rispettare anche il parametro europeo di contenimento del disavanzo strutturale (pari allo 0,5 per cento all'anno).

Con la Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007, presentata il 30 settembre scorso, il Governo ha corretto ancora sia il quadro macroeconomico che quello di finanza pubblica per il 2003: la crescita del PIL in termini reali è stata ridimensionata allo 0,5 per cento (0,8 per cento del DPEF), mentre è stato confermato al 2,9 per cento il tasso d'inflazione. Corrispondentemente, con l'evolversi delle previsioni programmatiche, sono stati sistematicamente ridimensionati tutti gli obiettivi di finanza pubblica.

L'ultimo documento programmatico del Governo palesa quindi il definitivo tramonto di due obiettivi già dati per acquisiti in questa legislatura, che — dopo ripetuti slittamenti in avanti — sono ormai usciti anche dal quadro previsionale del Governo: il risanamento dei conti pubblici e lo sviluppo competitivo dell'Italia.

1.1 I conti di metà legislatura.

Abbiamo visto quanto poco credibile sia il quadro di riferimento, in particolare

per la previsione irrealistica di crescita del PIL, che sembra ispirata alla retorica del nuovo miracolo italiano lanciata nel corso della campagna elettorale.

La nostra analisi tuttavia va ben oltre, in quanto, poiché siamo esattamente alla metà del mandato elettorale, tutti i documenti economico finanziari dell'anno in corso sono di particolare rilevanza politica, per la valutazione dell'azione di governo già svolta e per la formazione del giudizio sull'azione futura.

In questo senso, la lettura « a consuntivo » degli esiti delle politiche economiche e finanziarie fin qui sperimentate costituisce anche la base di riferimento per la corretta valutazione dell'effettivo profilo riformatore della manovra di bilancio per il 2004.

Di certo, ad oggi il « miracolo dello sviluppo » promesso all'opinione pubblica ancora non si vede. Tuttavia, è importante chiedersi fino a che punto sia responsabile, di questo, il negativo andamento della congiuntura internazionale e quanta parte abbiano, invece, le rappresentazioni di « estetica contabile » del Governo che, dalla lettura dei documenti di bilancio — Assestamento 2003 e Rendiconto 2002 — risulta l'attore protagonista nel fallimento degli obiettivi di bilancio.

La responsabilità principale del Governo risiede nell'aver continuato a formulare previsioni ingiustificatamente ottimistiche, nonostante lo scenario di bassa crescita largamente previsto da tutti gli osservatori economici nazionali e internazionali, con l'obiettivo di occultare la manifesta incapacità di incidere sul ciclo economico, di invertire la tendenza, di contrastare il rallentamento dell'economia. Le conseguenze di tale atteggiamento sono state catastrofiche per la credibilità del Governo che ha dovuto palesare all'improvviso un peggioramento dei conti pubblici nazionali e la correzione al ribasso di tutti gli obiettivi economici.

In quest'ottica, l'assestamento 2003 ha evidenziato che le entrate ordinarie per il 2003 sono crollate di 17,9 miliardi e solo gli incassi dei vari condoni hanno ridotto il buco a 9,6 miliardi. Il dato è allarmante

in quanto l'effettiva entità del buco pari a circa 18 miliardi rappresenta un valore superiore a quello della manovra finanziaria per il 2004, pari a circa 16 miliardi. Risaltano in particolare gli ammanchi dell'IRPEG (per circa 5 miliardi di euro, corrispondenti a una riduzione del 15 per cento), a dimostrazione del sostanziale fallimento della « Tremonti-bis », dell'Irpef per 4,6 miliardi e del lotto e delle lotterie per 2,5 miliardi.

A fronte di questo quadro di perdurante stagnazione, la scelta di continuare ad applicare la stessa ricetta economica — forti dosi di *una tantum* in attesa della ripresa — appare ormai ad una parte crescente delle classi dirigenti del paese, ma anche a più vasti settori dell'opinione pubblica, una colpevole irresponsabilità.

Tuttavia, l'assestamento evidenzia un problema ancora più allarmante: il Governo non provvede a verificare, per il 2003, la sufficienza o meno delle risorse relative a diritti soggettivi sostenendo che quanto stanziato con il bilancio di previsione costituisce un tetto di spesa e che, una volta esaurite le risorse, occorre aspettare un'altra legge sostanziale per provvedere. Il problema è emerso in tutta la sua gravità al Senato, dove a seguito delle insistenze dell'opposizione, il Governo ha fornito delle tabelle in cui si evinceva che, a causa del cosiddetto decreto taglia-spese, nel 2003, si sono verificati dei mancati adeguamenti alla spesa necessaria per rispettare i diritti soggettivi dei cittadini, per un importo pari a 4,6 miliardi di euro. Si tratta della spesa per il pagamento delle pensioni di invalidità civile, del pensionamento dei lavoratori esposti all'amianto, degli assegni di maternità, degli aiuti ai portatori di handicap e poi del funzionamento della giustizia e del gratuito patrocinio.

Come il Governo ha posto rimedio a tale enormità è ormai sotto gli occhi di tutti: con un'ennesima operazione di mascheramento del *deficit*. Infatti la spesa eccedente 2003 verrà regolarizzata nella legge finanziaria 2004 attraverso le « regolazioni debitorie », una voce che, come è noto, incide sul fabbisogno ma non incide

sull'indebitamento, e così si maschera il dato dell'indebitamento. Il risultato sarà che noi avremo il peggioramento della parte più delicata della nostra finanza, cioè del volume globale del debito.

Se l'assestamento mette a nudo problemi macroscopici, il conto consuntivo del 2002 mette ulteriormente a fuoco la qualità delle politiche della maggioranza. Innanzitutto, rispetto al 2001 il saldo netto da finanziare è aumentato del 34,1 per cento. In secondo luogo, il disavanzo di gestione si è fermato al 2,3 per cento ed il debito è sceso al 106 per cento del PIL.

L'avanzo primario si è ridotto al 3,4 per cento del PIL. Quest'ultimo è il risultato peggiore degli ultimi otto anni e ci espone ad una caduta di credibilità nei confronti dell'Europa, con la quale ci siamo impegnati a tenerlo più alto, almeno al 5,5 per cento del PIL.

Tuttavia il dato peggiore è che questi dati sono il frutto di una serie di manovre economico-finanziarie che hanno indebolito le politiche di sviluppo e di coesione sociale e che sono state pagate in primo luogo dalle imprese e dal Mezzogiorno.

Inoltre sono il risultato di una serie di provvedimenti *una tantum*, come il cambio dei titoli della Banca d'Italia, del valore di due punti di debito, e di una notevole flessione di disponibilità di liquidità del Tesoro presso la Banca d'Italia. La Corte dei Conti sostiene che, senza le *una tantum* e senza i tagli transitori della spesa, operati col decreto taglia-deficit di fine anno, non ci sarebbero stati miglioramenti tra il 2001 e il 2002.

In pratica, senza le operazioni della finanza creativa e senza i duri colpi assestati al mondo delle imprese e al Sud non sarebbe stato dunque possibile rientrare nei livelli di *deficit* e di debito raggiunti e, alla luce di tali dati e dei risultati in essi contenuti è possibile condurre un'analisi critica delle scelte compiute dal Governo in materia di politica economica.

Il consuntivo dimostra che la gestione del 2002 non ha stimolato la crescita, anzi ha accentuato la caduta dell'economia. Abbiamo continuato a perdere quote di

mercato rispetto ai competitori europei e gli investimenti hanno toccato il punto più basso dell'ultimo decennio.

L'aumento dell'inflazione di un punto in più dell'Unione economica e monetaria certifica il nostro spiazzamento competitivo.

L'insuccesso più macroscopico riguarda l'avvio delle grandi opere, con una caduta degli investimenti a cui si cerca di rimediare ricorrendo all'iniziativa di Infrastrutture S.p.A., alla privatizzazione dell'ANAS ed ora della Cassa depositi e prestiti, in modo da ricondurne l'attività al di fuori della pubblica amministrazione e del suo indebitamento. Gli sforzi sono innegabili, ma i cantieri non decollano ed il Piano decennale delle infrastrutture strategiche resta senza base finanziaria.

Allo stesso modo la bassa crescita e la mancanza di risorse determinano il rinvio dell'attuazione delle riforme della scuola, della rivoluzione del fisco e della devoluzione amministrativa.

Nella gestione del 2002 sono quindi più i problemi rimasti aperti che quelli avviati a soluzione.

2. I problemi dell'economia italiana.

2.1 La competitività.

a) Le imprese italiane perdono competitività e non investono in nuove tecnologie.

L'ultimo Rapporto Istat sull'Italia fotografa una situazione molto preoccupante: le nostre imprese perdono sempre più competitività, non investono nelle nuove tecnologie e, nel triennio 1998-2000 solo il 38,1 per cento delle imprese industriali e il 21,2 per cento di quelle dei servizi hanno introdotto innovazioni tecnologiche.

La strategia di Lisbona al contrario ha indicato come pilastro della UE lo sviluppo di politiche per promuovere « la creazione, l'assorbimento, la diffusione e l'utilizzazione della conoscenza ». La strategia si fonda su tre capisaldi: creazione di un'area europea della ricerca e dell'inno-

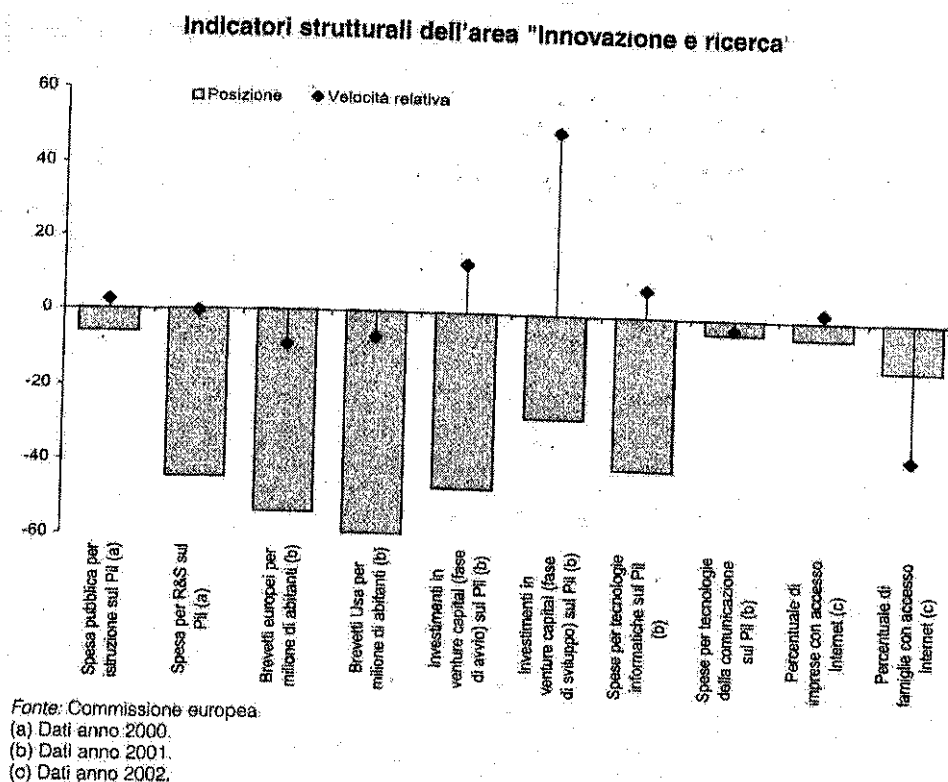
vazione (incentivando la mobilità dei ricercatori, monitorando le politiche della ricerca negli stati membri e introducendo il brevetto europeo); incrementare la formazione del capitale umano; incentivare la creazione di nuove imprese e i processi di innovazione.

Gli indicatori che la Commissione europea ha utilizzato per misurare i risultati di tale strategia nei paesi membri

delineano per l'Italia una situazione, a dir poco, infelice dato che la maggior parte degli indicatori sono inferiori di oltre 25 punti percentuali alla media Ue e solo quattro sono comparabili con la media Ue.

La Figura 1 offre un quadro sintetico della posizione italiana, rispetto alla media Ue, relativamente ai principali indicatori di innovazione e ricerca.

Figura 1



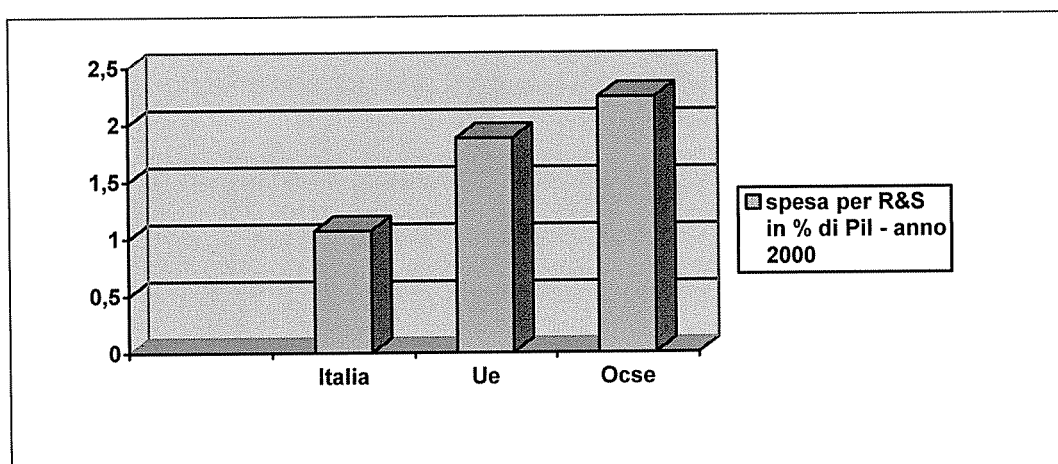
In particolare la spesa per ricerca e sviluppo è molto inferiore alla media Ue (figura 2) attestandosi su valori pari all'1,07 per cento sul Pil (-45 per cento) contro una media Ue dell'1,88 per cento e una media Ocse del 2,24 per cento. La permanenza di una tale strutturale e grave debolezza nelle attività di ricerca, è solo parzialmente determinata da un carente

investimento di risorse pubbliche (0,20 per cento contro lo 0,26 per cento della media Ue), al contrario essa è il diretto riflesso di un livello estremamente basso della spesa per ricerca e sviluppo finanziata direttamente dalle imprese (0,54 per cento contro una media Ue di 1,21 per cento). Tale debolezza diventa ancora più grande se si considera l'indicatore che misura quanta

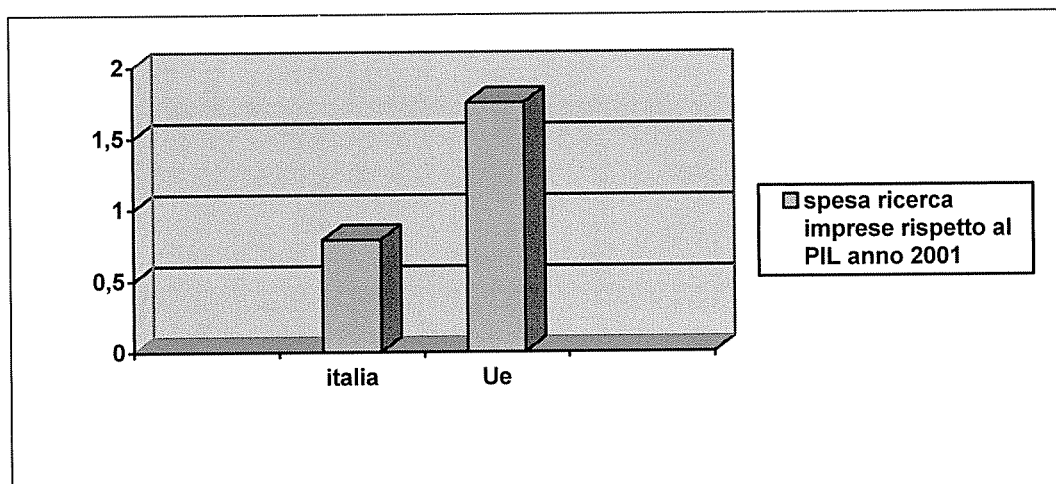
parte della ricchezza creata dalle imprese venga reinvestita dalle stesse in una prospettiva di crescita di medio-lungo periodo (figura 3). In questo caso l'Italia si attesta ad uno 0,79 per cento contro una media Ue dell'1,75 per cento.

Peggio dell'Italia stanno solo la Spagna, la Grecia e il Portogallo, mentre tutti gli altri stati membri sono assai vicini o al di sopra della media Ue.

In termini di *trend*, si può osservare che l'indicatore della spesa in R&S sul Pil non è variato molto nel corso degli anni recenti ma diventerà cruciale sostenere un suo costante incremento nel corso di questo decennio se l'Italia vuole centrare l'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona nel 2002: raggiungere il 3 per cento di spesa in R&S sul Pil nell'intera Ue entro il 2010.

Figura 2

Fonte: Rapporto annuale Istat 2002

Figura 3

Fonte: Rapporto ISTAT 2002

In un recente studio condotto da un gruppo di economisti della Banca d'Italia emerge che nel 1997 l'accumulazione di capitale digitale nell'industria italiana era in ritardo di 7-8 anni rispetto all'industria americana.

Per spiegare le motivazioni del *gap*, nel volume si utilizza un'indagine *ad hoc* svolta su un campione di 1.500 imprese manifatturiere con oltre 50 addetti, per misurare il grado di diffusione di alcune tecnologie digitali e i connessi mutamenti organizzativi.

Due sono i fattori chiave che emergono con chiarezza: la dimensione dell'impresa è determinante per l'adozione di nuove

tecnologie (più grande è l'impresa maggiori sono le possibilità di innovazione tecnologica); il grado di istruzione della manodopera impiegata è, ugualmente, fondamentale per la crescita tecnologica dell'impresa stessa. A riguardo si veda la Tabella 1 che illustra tale dinamica.

La propensione innovativa delle imprese risente anche della localizzazione delle unità produttive. Il sud Italia è il fanalino di coda con un 25 per cento di imprese che innovano contro il 41 per cento del Nord-est e il 36,5 per cento del Centro.

Tale ritardo è inoltre confermato in tutte le classi dimensionali.

Tabella 1

	PC per addetto	Spese per ITC per addetto (euro)	Capitale umano (anni medi di istruzione degli addetti)
Dimensione (numero di addetti)			
50-99	0,30	451,6	10,15
100-249	0,32	559,4	10,41
250-499	0,35	550,8	10,52
>500	0,49	1.094,8	11,03
Totale	0,35	608,63	10,47

Fonte: La nuova economia: i fatti dietro il mito, Bologna, Il Mulino, 2003 (a cura di S. Rossi)

I dati disponibili sull'attività innovativa delle imprese (ISTAT, limitati comunque alle imprese con 20 addetti e oltre) consentono un confronto tra il triennio 1998-2000 ed il triennio 1994-1996. Il risultato è che la percentuale di imprese innovative

è diminuita nei due periodi considerati dal 48 per cento al 47,6 per cento.

Dal punto di vista dimensionale è diminuita la propensione innovativa delle piccole imprese mentre è aumentata quella delle medie e grandi, invece a livello

territoriale, l'incidenza dell'innovazione è aumentata nel Mezzogiorno, mentre è diminuita nel resto del paese.

In Italia, inoltre, vi sono condizioni esterne all'impresa che ostacolano il processo di trasformazione del sistema produttivo nostrano che si configura come un modello di specializzazione industriale a bassa intensità scientifica e tecnologica.

Innanzitutto nella fase di *start up*, ma soprattutto in quella successiva di espansione ed affermazione dell'impresa sul mercato manca la disponibilità di fonti di finanziamento diversificate. La fonte dei finanziamenti iniziali è prevalentemente personale, con scarsa influenza di prestiti bancari e contributi pubblici e scarsissima presenza del *venture capital*. La diffusione dell'autofinanziamento è imponente a prescindere dalla classe di addetti anche se al crescere dell'impresa aumenta in modo notevole la diversificazione delle modalità di finanziamento.

Le alternative all'autofinanziamento variano molto anche a livello territoriale.

Il Mezzogiorno ricorre molto meno al credito bancario di quanto avvenga nel Nord in particolare per le imprese fino a due addetti. Nel Nord-est, al contrario, il ricorso al credito bancario è molto diffuso in particolare tra le imprese di piccole dimensioni.

Nel Mezzogiorno fondamentale appare invece il ricorso ai contributi pubblici e alle agevolazioni fiscali. L'incidenza risulta più che doppia rispetto alla media nazionale (un sesto delle imprese nel sud utilizza i contributi pubblici mentre circa una impresa su otto ricorre alle agevolazioni fiscali) anche in virtù di normative speciali che vincola l'accesso a tali contributi e agevolazioni alla posizione geografica (aree obiettivo 1).

A riguardo risulta invece fondamentale sviluppare nel più breve tempo possibile una *policy* che attraverso la diffusione delle tecnologie digitali sfrutti pienamente le potenzialità inespresse nel Sud. In questo caso servono politiche orientate ad accrescere l'efficienza e la funzionalità dei mercati locali e delle strutture produttive.

Naturalmente sono funzionali all'obiettivo una P.A. efficiente che sia in grado di fornire al Sud i servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati e una dotazione infrastrutturale adeguata.

L'anomalia tutta italiana risiede però nella mancanza di meccanismi capaci di finanziare le fasi successive di crescita dell'impresa con il risultato che si rinuncia alla crescita dimensionale e si innesca quel circolo vizioso che indica proprio nella mancata crescita dimensionale uno degli ostacoli principali all'innovazione tecnologica.

Le piccole imprese italiane sono nella quasi totalità dei casi a conduzione familiare e questo fa sì che la crescita dimensionale sia strettamente connessa alle disponibilità economiche che la famiglia proprietaria è in grado di mobilitare e raccogliere.

L'obiettivo di politica economica dovrebbe puntare in questo caso a favorire l'apertura delle imprese familiari ai capitali esterni, rimuovendo gli ostacoli allo sviluppo di soggetti maggiormente predisposti al finanziamento delle attività innovative come i *ventures capitalists*.

L'attuale polemica sulla piccola impresa è comunque sterile: questo è il sistema che abbiamo e che ha notevoli valori. Il problema non è di contestarlo o di esaltarlo, ciò che conta è come farlo evolvere.

Su un mondo già turbato dai cambiamenti che deriveranno da BASILEA 2 è sbagliato calare un'altra forte preoccupazione come quella relativa alla *thin capitalisation*: la proposta di Tremonti su questo punto va respinta.

Le linee evolutive possono avere riferimento a:

massime agevolazioni fiscali nei confronti di tutti gli atti di finanza straordinaria (fusioni, incorporazioni, acquisti di aziende);

incentivazione alla patrimonializzazione delle imprese, resa ancora più necessaria da BASILEA 2.

I dati sin qui esaminati trovano conferma lampante nell'andamento negativo

che hanno avuto le nostre vendite all'estero nel 2003: le esportazioni verso gli Stati Uniti si sono contratte del 13 per cento; quelle verso la Cina hanno rallentato sensibilmente; quelle nell'area euro sono diminuite del 3,1 per cento. L'Italia che a metà dello scorso decennio era il sesto paese nell'interscambio mondiale, attualmente occupa l'ottava posizione, superata dalla Cina e dal Canada.

Tali deludenti risultati sono soprattutto il frutto della carenza di investimenti in tecnologie e ricerca nell'impresa italiana. Infatti la composizione della produzione risulta ancora fortemente sbilanciata verso comparti poco innovativi e, mentre negli altri principali paesi europei si è avuto un progressivo abbandono delle produzioni tradizionali a favore di quelle più innovative, in Italia l'offerta nei settori ad alta tecnologia si è contratta, anche se lievemente.

Nel comparto manifatturiero la produttività totale dei fattori ha segnato tra il 1995 e il 2001, in media, una diminuzione di 0,2 punti percentuali ogni anno. Al più intenso apporto del capitale e del lavoro non è corrisposto un avanzamento nel progresso tecnologico e nell'efficienza organizzativa.

A queste serie problematiche il Governo, come vedremo in seguito, ha risposto con una serie di misure insufficienti sotto il profilo delle risorse stanziare, sotto il profilo della durata dei benefici e sotto il profilo della credibilità degli interventi di sostegno alle imprese. Infatti, se le misure contenute nella manovra 2004 appaiono del tutto insufficienti a recuperare il *gap* con i paesi più avanzati, d'altro canto è fuori dubbio che la riforma dell'Irpeg/Ires che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2004 rappresenta una punizione per quel mondo produttivo che aveva guardato con speranza questo esecutivo e che aveva contribuito a decretarne la vittoria elettorale nel 2001.

2.2 *L'impovertimento delle famiglie.*

Nel primo semestre dell'anno 2003 i consumi delle famiglie si sono contratti,

rispetto al medesimo periodo 2002, di un ulteriore 0,7 per cento. Il dato sconta in particolare il crollo di acquisti di beni durevoli e la stazionarietà degli acquisti di servizi.

Sulla spesa delle famiglie hanno inciso il persistere della modesta dinamica del reddito e di una fase del pessimismo dei consumatori che, nelle rilevazioni dell'ISAE risulta attestarsi sui livelli minimi dalla recessione del 1993, riflettendo soprattutto il deterioramento dei giudizi circa l'evoluzione del quadro economico generale.

All'origine di tale deterioramento ci sono comunque fatti oggettivi, in quanto le retribuzioni sono cresciute meno di quanto abbia fatto nel 2003 l'inflazione che si è attestata su livelli prossimi al 3 per cento. In termini reali le retribuzioni lorde sono diminuite dello 0,5 per cento sulla base dei prezzi al consumo.

Per valutare meglio di come si sia eroso il potere di acquisto delle famiglie italiane si illustra di seguito la dinamica dei prezzi al consumo dei primi nove mesi del 2003 rispetto all'analogo periodo 2002.

Tra le componenti dell'indice generale dei prezzi al consumo, risultano in netta accelerazione, rispetto al 2002, i prezzi dei beni e servizi a prezzo regolamentato ossia i medicinali (4,1 per cento), i tabacchi (8,1 per cento), gli affitti (2,8 per cento), l'energia (4,3 per cento) e le tariffe (2,8 per cento), mentre tra le voci a prezzo non regolamentato si colloca ancora a livelli elevati il settore dei servizi (3,6 per cento) con il protrarsi della dinamica sostenuta dei prezzi dei ristoranti (4,6 per cento), dei servizi assicurativi (5,8 per cento) e delle commissioni sui servizi bancari (9,1 per cento).

Inutile ricordare che il mantenimento di una elevata dinamica dei prezzi dei servizi in Italia, a fronte di un rallentamento osservato negli altri maggiori paesi dell'area, è all'origine dell'ulteriore ampliamento del divario d'inflazione del nostro paese nei confronti del complesso dell'area (0,9 punti percentuali nel terzo trimestre, contro lo 0,3 nella media del

2002) con la conseguente perdita di competitività dei prodotti italiani.

Questa situazione, lungi dall'essere risolta, dato che tali tendenze inflazionistiche sono in atto dal 2002, è stata ignorata dal Governo di centrodestra che come unico rimedio prevede palliativi inefficaci oltre che tardivi, come vedremo in seguito.

L'aumento dei prezzi, che grava effettivamente sulle singole famiglie, è comunque un fenomeno che si manifesta in modo differenziato e che risente oltre che del reddito disponibile di tutta una serie di variabili individuali e sociali.

Tuttavia dei fattori che contribuiscono all'erosione del potere di acquisto reale — composizione della spesa stessa in termini di quote assegnate a ciascuna tipologia di prodotto; differenze della dinamica di prezzo per varietà di prodotto; differenze di prezzo per tipologia di esercizio commerciale — solo il primo può essere misurato con precisione sulla base delle informazioni esistenti, provenienti dall'indagine sui consumi delle famiglie dell'Istat.

Un primo tentativo di valutare perlomeno la direzione dell'effetto attribuibile ai movimenti dei prezzi delle varietà di prodotto è stato compiuto sulla base di ipotesi fortemente semplificatrici dal punto di vista dell'identificazione delle varietà stesse sempre dall'Istat.

All'interno di un insieme di quotazioni sono stati ordinati in senso crescente, formando una componente di prezzi « bassi » (quelli inferiori alla mediana) e una di prezzi « alti » (superiori alla mediana). Ne

risulta che quelli appartenenti alla prima componente hanno manifestato nel 2002 un andamento inflazionistico significativamente più accentuato di quelli inclusi nella seconda; il differenziale tra i due tassi di variazione è pari a circa mezzo punto percentuale. Ove si volesse accettare l'ipotesi, al momento non verificabile tramite evidenze empiriche, che le fasce di popolazione a basso reddito tendano ad acquistare le varietà di prodotti meno costose, si potrebbe dedurre che sono le famiglie meno abbienti a subire, per quel che riguarda il solo effetto « varietà », un tasso di inflazione più elevato di quello delle famiglie più ricche.

Accanto alle dinamiche inflazionistiche e alla crescita o meno delle retribuzioni un tema di importanza strategica è quello relativo alla distribuzione del reddito in quanto incide direttamente sulle potenzialità di crescita del Paese. Infatti in presenza di gravi squilibri distributivi si produce un blocco della crescita. Tuttavia, ad oggi, non ci sono serie politiche sociali che affrontino la tematica ed anche capire come viene distribuito oggi il reddito in Italia risulta molto difficile. Infatti a livello di dati macro il riferimento ultimo è l'anno 1998 (Tavola 1), mentre se vogliamo dati più aggiornati l'unica fonte è un'indagine condotta dalla Banca d'Italia che tuttavia riguarda dati micro, ossia si basa su un campione di 8.001 famiglie per un totale di 22.268 individui, elaborati poi con metodi statistici. In questo caso l'anno di riferimento è il 2000 (Tavole 2 e 3).

Tavola 1**Famiglie per numero di percettori e classe di reddito netto annuo - Anno 1998**
(composizione percentuale)

FAMIGLIE CLASSI DI REDDITO	Percettori di reddito			
	1	2	3 e più	Totale
Famiglie	46,5	39,9	13,6	100,0
(in eurolire)				
CLASSI DI REDDITO				
Fino a 10329	45,0	12,4	3,8 (a)	26,4
10330- 15494	33,2	19,6	5,6	24,0
15495- 20658	14,2	22,2	11,4	17,0
20659- 25823	3,3	18,4	17,5	11,3
Oltre 25823	4,3	27,3	61,8	21,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Bassa affidabilità: da 20 a 49 osservazioni campionarie.

Fonte: Annuario Statistico italiano 2002, Istat

Dalla Tavola 1 si evince che nel 1998 il 26,4 per cento delle famiglie italiane dichiarava di percepire un reddito netto totale annuo inferiore a 10.329 eurolire, mentre il 21,3 per cento dichiarava un reddito superiore a 25.823 eurolire. L'86,4 per cento delle famiglie aveva uno o due componenti percettori di reddito e appena il 13,6 per cento dichiarava di avere tre percettori o più.

Tra le famiglie con un solo componente che percepiva reddito, il 45 per cento dichiara un'entrata inferiore a 10.329 euro lire; la percentuale scende a 12,4 per cento nelle famiglie con due percettori. Nelle famiglie con 3 o più percettori circa il 62 per cento dichiara un reddito superiore a 25.823 eurolire.

Tavola 2**Redditi medi e quote di famiglie per decimi di reddito- Anno 2000***

Decimi di reddito	Valore di ripartizione (euro)	Quota di famiglie (valori percentuali)	Reddito medio (euro)
fino al 1° decile	14.270	27,5	9.478
dal 1° al 2° decile	19.222	15,6	16.735
dal 2° al 3° decile	23.323	12,3	21.224
dal 3° al 4° decile	28.170	10,1	25.688
dal 4° al 5° decile	32.702	8,7	30.278
dal 5° al 6° decile	37.908	7,4	35.222
dal 6° al 7° decile	44.106	6,4	40.562
dal 7° al 8° decile	53.681	5,4	48.100
dal 8° al 9° decile	74.746	4,2	62.162
oltre il 9° decile	-	2,4	111.072

Tavola 3

Redditi medi e quote di reddito per decimi di famiglie- Anno 2000*

Decimi di famiglie	Valore di ripartizione (euro)	Quota di reddito (valori percentuali)	Reddito medio (euro)
fino al 1° decile	8.676	2,1	5.603
dal 1° al 2° decile	12.246	4,0	10.536
dal 2° al 3° decile	15.056	5,2	13.565
dal 3° al 4° decile	18.198	6,4	16.635
dal 4° al 5° decile	21.396	7,6	19.808
dal 5° al 6° decile	25.474	8,9	23.316
dal 6° al 7° decile	30.281	10,7	27.812
dal 7° al 8° decile	36.658	12,8	33.314
dal 8° al 9° decile	46728	15,7	40.972
oltre il 9° decile	-	26,6	69.368

*Fonte: *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2000*, Supplemento al Bollettino Statistico, n. 6, 18 gennaio 2002, Banca D'Italia

Nelle tavole 2 e 3, relative alla concentrazione dei redditi si rileva che il 10 per cento di famiglie a più basso reddito percepisce soltanto il 2,1 per cento del totale dei redditi prodotti, mentre il 10 per cento di famiglie con redditi più elevati percepisce il 26,6 per cento del totale.

In relazione alle quote di famiglie per decimi di reddito si rileva che il 27,5 per cento si colloca entro il primo decile, mentre all'opposto solo il 2,4 per cento si colloca oltre il nono decile.

2.3 Il Mezzogiorno tra rischio ed opportunità.

Fino al 2002 il Mezzogiorno ha registrato un netto miglioramento nella situazione economica delle proprie aree territoriali. Il risultato è stato frutto di scelte economiche e sociali, effettuate nella passata legislatura, che hanno ideato alcuni strumenti operativi per lo sviluppo del Sud, risultati poi vincenti per quei territori. L'obiettivo a cui tendevano le misure introdotte era l'aumento del tasso di oc-

cupazione e di produttività dei territori meridionali. La ricetta ha dato ottimi risultati e, tra tutti gli strumenti operativi messi a disposizione, particolarmente efficaci si sono rivelati il credito di imposta per le assunzioni e quello per gli investimenti.

A riguardo, gli obiettivi del Consiglio europeo di Lisbona, che prevedono di accrescere il tasso di occupazione in Europa ad una percentuale che si avvicini al 70 per cento entro il 2010, rischiano di non essere centrati se il Mezzogiorno non innalza il proprio tasso di occupazione dal 44 per cento attuale almeno al 55 per cento.

È innegabile che il Mezzogiorno ha avviato un difficile percorso di convergenza con gli altri territori nazionali, ma è altrettanto innegabile che su tale percorso stia incontrando delle difficoltà che rischiano di bloccare il processo: infatti intere filiere produttive e vasti territori risultano in pericolo di crisi a causa sia della diminuzione degli investimenti pubblici sia delle difficoltà interne ed internazionali.

Inoltre non dimentichiamo che il processo di allargamento dell'Unione metterà il Mezzogiorno di fronte alla competizione con nuovi territori in ritardo di sviluppo in grado di sottrargli risorse provenienti dall'Europa.

In questa prospettiva risulta palese che non si può perdere più tempo per riavviare la crescita del Mezzogiorno affiancando alla programmazione comunitaria un impegno forte della Governo attraverso una spesa per investimenti che non sia inferiore al 50 per cento della spesa totale.

Al di là delle strette maglie della Finanziaria, vorremmo vedere per il Sud un programma di effettivo rilancio. Alla perdita di fiducia nelle possibilità di successo delle aree territoriali del Sud bisogna contrapporre un'attenta autocritica che individui i limiti e le potenzialità di tali territori.

Siamo ad un punto di svolta. Dobbiamo scegliere tra il declino o il rilancio di una parte del nostro territorio: non abbiamo alternative.

In tale contesto pensare all'Italia non come un unico assetto territoriale ma come un insieme di scenari territoriali diversi tra loro e che necessitano dunque di politiche mirate e differenziate è d'obbligo. Per ripartire, per superare e far superare anche a chi non appartiene a quei territori, lo stereotipo del Mezzogiorno come area depressa o sottoutilizzata. Questo non corrisponde alla realtà e realizza, a livello ideologico e culturale, una contrapposizione Nord – Sud in cui il primo si sente defraudato delle proprie ricchezze ed il secondo rassegnato ad essere assistito. Tutto questo è dannoso per il sistema-Italia.

Il Mezzogiorno pensato in questo modo risulterà un territorio ricco di peculiarità, di risorse, di problemi e di contraddizioni, ma inserito nel contesto nazionale e non più un astratto problema a sé, avulso da qualsiasi contesto.

Sarà così più agevole e condiviso il percorso di individuazione delle politiche necessarie a questa parte di territorio italiano e, nello stesso tempo, tutti com-

prenderanno meglio la *ratio* delle scelte effettuate.

Oggi è fondamentale scegliere un'alta qualità della Pubblica amministrazione, eliminando le distorsioni del *welfare* che rendono scarsa la dotazione di beni pubblici nel Sud e regolando il mercato del lavoro in maniera più sensibile alle differenze locali. Per fare tutto ciò occorre una grande volontà riformatrice e l'instaurarsi di un clima di collaborazione e fiducia con le parti sociali, ma soprattutto, con gli stessi cittadini.

2.4 Il freno alla crescita del debito pubblico.

L'elevato livello del debito pubblico si iscrive a pieno titolo tra le cause principali di ristagno dell'economia italiana. Infatti esso è stato in media pari al 117 per cento del Pil nel periodo 1993-2002, rispetto al 90 per cento del decennio precedente. Rispetto al prodotto il debito pubblico italiano è il più alto fra tutti i paesi Ocse, ad esclusione del Giappone e si discosta notevolmente dalla media europea (62 per cento del Pil).

Il debito comprime la crescita demotivando e deprimendo la propensione ad investire: le promesse al mondo produttivo di diminuzione della pressione fiscale sono apparse sempre più irrealistiche; le scarse risorse di bilancio hanno chiaramente dimostrato che non si possono mantenere e rafforzare infrastrutture ormai inadeguate; infine mancano le risorse per ridurre il costo del lavoro delle imprese.

In relazione alle infrastrutture è stato valutato che la spesa lorda rispetto al Pil è stata dell'1,5 per cento, sui livelli più bassi dall'Unità di Italia. Al netto degli ammortamenti l'investimento complessivo è stato pressoché nullo.

In pratica il divario esistente con i concorrenti europei su fisco, infrastrutture e oneri sociali, già oggi esistente è destinato ad aumentare se non si mette subito mano allo stato precario delle pubbliche

finanze riducendo il peso del debito e recuperando per quella strada margini di manovra operativa.

3. La manovra.

3.1. Il quadro macroeconomico. Gli elementi di rischio nelle previsioni del Governo.

Le aride cifre presentate dal Governo con la nota di aggiornamento al Dpef e la relazione previsionale programmatica per il 2004 sono molto più efficaci di qualsiasi denuncia dell'opposizione per rappresentare la situazione economica italiana che, nonostante i venti di ripresa che si prospettano, continua a non essere rassicurante.

Infatti rispetto al Dpef presentato a luglio il Governo prevede per l'anno corrente che il Pil crescerà solo dello 0,5 per cento. Da parte nostra siamo convinti che anche questa revisione non dia esattamente conto della realtà e che per il 2003, se tutto va bene, si avrà solo un misero 0,3 per cento di crescita rispetto al prodotto. In ogni caso la nuova previsione del Governo basta da sola a generare nuovi allarmi anche sulle previsioni del 2004 dove l'ipotizzata crescita vicino al 2 per cento appare sempre più un obiettivo fuori portata con la conseguenza che, proprio la minor crescita, si riversi con esiti disastrosi sui conti pubblici.

Infatti se per il 2003, una crescita ipotizzata allo 0,5 per cento del Pil fa già scricchiolare i conti pubblici palesando che il Governo non ce la fa a rispettare gli impegni dati già per acquisiti di risanamento definitivo delle finanze pubbliche (attraverso l'azzeramento del *deficit* già da tempo ridotto ad un più vago *close to balance* e la discesa del debito sotto la soglia del 100 per cento del Pil), per il 2004 l'eventuale scostamento dalle previsioni di crescita ipotizzate potrebbe avere esiti dirimpenti.

Accanto alla crescita notevoli preoccupazioni derivano dalla caduta libera dell'avanzo primario, saldo che ci eravamo

impegnati con l'Europa a mantenere prossimo ad un valore del 5 per cento. Il saldo è un indicatore essenziale per valutare lo stato di salute dei nostri conti, in quanto rappresenta l'avanzo dello Stato al netto di quel fardello della spesa per interessi che è il vero problema del nostro bilancio pubblico. In altre parole, l'avanzo primario è la nostra riserva di ricchezza nazionale ed indica, se mantiene alti livelli, una buona gestione corrente. La discesa del saldo a valori inferiori al 3 per cento indica quindi il fallimento della gestione Tremonti. Fallimento che risalta in tutta la sua gravità se si confronta il dato attuale con quello lasciato in eredità dal centro-sinistra che ammontava al 6,7 per cento. Sotto la gestione Tremonti tale saldo è sceso al 2,8 per cento; nel 2004 scenderà ancora al 2,4 per cento.

Infine, ulteriori preoccupazioni scaturiscono dal divario sempre più consistente che si sta realizzando tra il fabbisogno e l'indebitamento. I due saldi registrano un divario crescente in quanto se nel 2002 tale divario era stato limitato a 0,4 punti percentuali, nel 2003 esso cresce di 1 punto percentuale (indebitamento -2,5 per cento, fabbisogno -3,5 per cento) e nel 2004 si amplia ulteriormente arrivando ad una distanza di 1,5 punti percentuali di Pil (indebitamento -2,2 per cento, fabbisogno -3,7 per cento).

Infine, per il terzo anno consecutivo una parte rilevante della correzione è affidata ad aumenti temporanei delle entrate: le entrate *una tantum* attese nel 2004 sono infatti valutabili in oltre l'1 per cento del prodotto.

Al di là di valutazioni sulle singole misure *una tantum* di cui parleremo in seguito, in questa sede ciò che ci preme segnalare è la possibilità che attraverso esse non si raggiunga il gettito atteso e, cosa non meno importante, che con il reiterato ricorso a dette *una tantum* in questi tre anni, si determini una perdita di gettito negli anni futuri in relazione alla tassazione ordinaria e una non meno grave incertezza del contribuente circa la coerenza delle norme vigenti.

3.2 *Le riforme possono attendere.*

Il conseguimento degli obiettivi di risanamento e sviluppo, nonché il proseguimento della politica di riduzione del carico fiscale richiederebbero interventi strutturali sulla spesa corrente. Riforme che portino a soluzione i nodi strutturali della finanza pubblica, che rafforzino l'infrastrutturazione materiale ed immateriale del Paese, che stimolino l'innovazione, che innalzino i livelli di produttività e competitività dell'Italia sono le condizioni essenziali per il ritorno dello sviluppo.

Al contrario, la prima sensazione che scaturisce dalla lettura dei documenti di bilancio è l'estrema difficoltà di percepirne i contenuti: dalla lettura incrociata di legge finanziaria e maxidecreto viene fuori un quadro in cui c'è un po' di tutto, ma nessuna misura potenzialmente risolutiva né sul versante della riqualificazione della spesa sociale, né sul versante di un ritrovato rigore nella gestione dei conti pubblici, né per un ritorno dello sviluppo.

Da un Governo responsabile ci saremmo aspettati una manovra finanziaria che, con l'occhio rivolto alla ripresa economica mondiale, avviasse riforme utili a ridurre in modo consistente il debito pubblico e finanziasse concretamente politiche di rilancio dell'economia. Infatti questo potrebbe essere l'ultimo anno in cui l'attuale maggioranza può «stringere la cinta» per far quadrare i conti, in quanto il 2004 sarà un anno elettorale in vista del quale «l'assalto alla diligenza» della finanziaria si prevede senz'altro duro.

Secondo noi solo in questo modo l'Italia può tentare di agganciare la ripresa con rinnovata credibilità dato che oramai i *partners* dell'Unione europea e gli stessi mercati ci guardano con legittima preoccupazione data la montagna del debito pubblico.

In realtà la sensazione piuttosto netta che abbiamo è che ormai si sia perso il controllo della finanza pubblica.

3.3. *La «manovra creativa».*

A fronte di tale situazione il Governo ha approvato una manovra per il 2004

«una e trina» composta dal disegno di legge finanziaria, dal maxidecreto e da un emendamento alla delega previdenziale.

Tale manovra è caratterizzata da aspetti ambigui per quanto concerne la legge finanziaria e il maxidecreto e da incertezze di tenuta e realizzabilità per quanto riguarda la previdenza.

Infatti, per la finanziaria 2004, si prevede un'inedita «copertura incrociata», che attinge al gettito del maxidecreto secondo un gioco di specchi teso ad aggirare, ad un tempo, i vincoli procedurali di esame dei provvedimenti di bilancio ed i vincoli sostanziali di copertura, come sanciti dall'articolo 81 della Costituzione.

Gli schemi di copertura dei due provvedimenti evidenziano come la copertura della Finanziaria dipenda quasi integralmente dal gettito stimato del maxidecreto: infatti le misure contenute nel disegno di legge finanziaria comportano un peggioramento del disavanzo di 2,6 miliardi, mentre quelle previste dal maxidecreto comportano un miglioramento del saldo di 13,6 miliardi. Ne discende che su 8,5 miliardi di euro di maggiori oneri correnti derivanti dalla Finanziaria, i mezzi di copertura assicurati dallo stesso provvedimento corrispondono ad appena 1,2 miliardi di euro. La parte restante è assicurata da una porzione del gettito del Maxidecreto, complessivamente stimato in 14,6 miliardi di euro.

In altri termini, la manovra per il 2004 grava integralmente sul maxidecreto, che assume dunque una rilevanza politica ed economica ben superiore alla legge finanziaria, senza peraltro assicurare il necessario dibattito parlamentare vista l'urgenza della conversione in legge entro il 1° dicembre.

In secondo luogo, la manovra contiene un eccessivo numero di misure di finanza straordinaria che, peraltro, risulta di gran lunga superiore a quella annunciata nel DPEF: circa l'88 per cento del totale (contro il 67 per cento)!

Le misure *una tantum*, più o meno apertamente qualificate come tali, corrispondono infatti a circa 14 miliardi di euro — 13 miliardi di maggiori entrate e 1

miliardo di minori spese — a loro volta riconducibili quasi integralmente al maxi-decreto.

In particolare:

circa 8,1 miliardi di miliardi di euro deriverebbero dal condono edilizio (3,1 miliardi di euro) e da dismissioni di immobili (5 miliardi di euro), nell'ambito della più estesa e devastante operazione di aggressione del territorio e di demolizione del patrimonio dello Stato mai realizzata con un unico intervento legislativo (cfr. oltre);

circa 4 miliardi di euro deriverebbero dal gettito del nuovo concordato fiscale preventivo (3,5 miliardi di euro) e dalla riapertura dei termini del condono tombale (500 milioni di euro);

infine, una parte cospicua del gettito è rappresentata dai risparmi per lo Stato, in termini di interessi, che conseguirebbero alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, valutati in ben 2,5 miliardi di euro. Questa componente, mai espressamente menzionata tra le *una tantum* dal Governo, né peraltro diversamente qualificata, nasconde di fatto un'altra delle « trovate » contabili di Tremonti. La trasformazione in S.p.a. della Cassa depositi e prestiti determina infatti semplicemente la « scomparsa » dal conto corrente di tesoreria delle giacenze oggi intestate alla Cassa e sulle quali lo Stato paga interessi che non sarebbero più ad esso imputabili. Ancora una volta, l'illusionismo finanziario « produce » un gettito — in questo caso un minor onere — sostanzialmente inesistente.

3.4 I costi delle *una tantum*.

Questo continuo ricorso alle *una tantum* rivela la scarsa lungimiranza del Governo che per aumentare il gettito nel 2004, pregiudica le entrate e uscite future, peggiorando il debito pubblico. Infatti le *una tantum* prescelte presentano caratteristiche specifiche tali da non aiutare nemmeno per via indiretta il bilancio pubblico futuro.

Il condono edilizio dà luogo, infatti a pochi recuperi di base imponibile per l'Ici e a scarse tasse minori come quella sui rifiuti, perché la sanatoria non riguarda unicamente interi edifici e laddove riguarda questi abusi si applica soprattutto alle regioni più povere del Sud; in tali situazioni la sanatoria implica anche maggiori costi futuri del settore pubblico per la produzione di servizi, solo in parte coperti da oneri aggiuntivi a carico dei beneficiari. Inoltre, nel caso di calamità naturale, condanna lo Stato a compensare i molti costruttori abusivi in zone a rischio, come rilevato recentemente dal direttore generale della Protezione civile.

Il medesimo discorso vale per la proroga dei condoni tributari e per il concordato preventivo perché in entrambi i casi il contribuente non solo è tassato con aliquote agevolate, ma si giova anche di un potere accertativo limitato da parte del fisco.

Infine nel caso delle operazioni di *sale-and-lease-back* (vendita a terzi che poi riaffittano ai proprietari originari) su immobili utilizzati da enti pubblici, oltre ad irrigidire per decenni i bilanci futuri con la spesa per affitti, non darebbero luogo a significative variazioni del conto dei flussi della Pubblica amministrazioni proprio in virtù del costo d'uso dell'edificio precedentemente posseduto.

Non parliamo poi dei tagli della spesa effettuati in maniera indiscriminata (come quelli attuati secondo le procedure introdotte dal decreto blocca-spese del 2002) che possono realizzare risparmi oggi solo al costo di maggiori spese nel futuro, quando incidono sui rapporti contrattuali tra amministrazione e fornitori.

Non mancano, infine, nuove voci ad arricchire il catalogo delle « ipoteche sul futuro »: la cartolarizzazione dei finanziamenti futuri per la ricerca (400 milioni) è un bell'esempio.

Tutto ciò significa miglioramenti della finanza pubblica nei prossimi 12 mesi e peggioramenti nel lungo periodo. Esattamente l'opposto di quanto sarebbe oggi necessario.

3.5. *Le norme di spesa.*

Per quanto riguarda, invece, gli interventi qualificati come espansivi, corrispondenti a sgravi fiscali e maggiori spese, l'effetto combinato di Finanziaria e maxi-decreto sembra indicare la loro incidenza in circa 5,2 miliardi di euro (2,1 miliardi di sgravi fiscali e 3,1 miliardi di maggiori spese).

Tuttavia, a ben guardare, sotto tale etichetta si raggruppano interventi di natura e qualità molto diverse. Basti considerare che più di 1/3 delle maggiori spese del 2004 è assorbito dagli oneri per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, che si collocano impropriamente nella manovra della finanziaria solo in quanto non considerati nelle proiezioni a legislazioni vigente.

Gli altri interventi, pur rivolti ad esigenze condivisibili (sgravi per il settore agricolo, assegno per il secondo figlio, tecno-Tremonti) si caratterizzano per la portata e la durata limitate del sostegno finanziario.

Una logica di provvisorietà la si riscontra quindi anche nella sostanziale rinuncia a intervenire in modo mirato sulle misure di spesa per lo sviluppo.

Emblematico è il caso degli interventi sulla spesa sociale. È ormai noto che il nostro sistema di spesa sociale manchi di un insieme di ammortizzatori sociali che copra l'intero mercato del lavoro. Per ovviare a questa carenza con il Patto per l'Italia dello scorso anno il Governo ha sottoscritto l'impegno di rafforzare l'indennità di disoccupazione con uno stanziamento di 700 milioni (una cifra largamente insufficiente a riportarci in linea con i principali paesi europei, ma pur sempre un primo passo). L'impegno, fino ad ora è comunque rimasto lettera morta, anzi gran parte dello stanziamento è stato usato per altri fini.

Nella manovra finanziaria 2004 non si trova più traccia degli ammortizzatori, mentre circa 500 milioni di euro sono destinati a finanziare un « *bonus* ai secondi nati » di mille euro. Un provvedimento che eroga un sussidio indiscrimi-

nato anche a chi non ne ha bisogno e per un ammontare del tutto insufficiente a incentivare la natalità.

Al tempo stesso, i Comuni che con i loro servizi possono efficacemente ridurre le spese di sostentamento dei figli, subiscono i tagli ai trasferimenti alla finanza decentrata, mentre viene riproposto il congelamento dell'autonomia tributaria locale, impedendo a Regioni e Comuni di intervenire sulle addizionali.

Di altrettanto dubbia efficacia sembrano alcune misure etichettate « per lo sviluppo » sparse qua e là tra decreto e legge finanziaria, come i contributi per l'acquisto di *decoder* o *personal computer* e l'istituzione di un Mit italiano.

L'impressione è che, invece di concentrare le risorse su pochi, ma risolutivi interventi, si sia scelto di mettere una in campo tutta una serie di interventi che tuttavia si rivelano solo di portata simbolica.

In questo quadro, ciò che appare più evidente è la grave imperizia con cui è stata condotta fino ad oggi tutta la partita della finanza pubblica, interamente concentrata sul breve periodo — con le *una tantum* — con effetti negativi in attesa di una ripresa economica mondiale che trainasse anche la ripresa dell'economia italiana.

Le misure *una tantum* hanno, di fatto, stravolto la certezza delle regole in particolare, in materia tributaria o di incentivi per l'occupazione, non favorendo certo gli investimenti privati e lo sviluppo.

Provvedimenti come la riapertura dei termini del condono tributario sono devastanti per la credibilità delle istituzioni. Infatti tra i fattori che determinano investimenti e crescita economica, più che la pressione tributaria, vi sono la qualità delle istituzioni, il rispetto delle leggi, il senso civico. Come ripetono da più parti gli economisti, la ripresa economica è anche un problema di fiducia: passa attraverso l'informazione, la partecipazione e la creazione di doveri/diritti condivisi ed esercitati dai cittadini in un quadro di sostanziale uguaglianza. La manovra finanziaria che ogni anno il Parlamento

approva rappresenta uno dei documenti più importanti ai fini della realizzazione dell'equità sociale in quanto è lo strumento che indica senza possibilità di errore in quali settori e verso quali categorie il Governo intende allocare le risorse. Una manovra finanziaria che continua a proporre condoni di tutti i tipi, la svendita dei beni dello Stato, misure penalizzanti dell'autonomia territoriale, di fare cassa sulla pelle dei lavoratori esposti all'amianto e tagli alla spesa sociale pone chiaramente un problema di fiducia.

Il costo dell'« azzardo » tentato dal Governo (e dei suoi continui rilanci) sarà salato: oltre a realizzare squilibri di bilancio gravissimi, alla fine, avrà distrutto qualsiasi fiducia del cittadino circa l'equità e l'efficienza delle istituzioni nella gestione della *res publica*.

4. La Finanziaria 2004: le principali criticità.

Nell'ambito della finanziaria abbiamo individuato almeno sei aree di criticità in cui l'azione del Governo risulta debole per scarsità di risorse impiegate e per una netta mancanza di una visione strategica che nel futuro non darà i frutti sperati. Si tratta di problematiche già rilevate ed esaurientemente illustrate dall'opposizione al Senato di cui si ripropongono i contenuti.

4.1. Il « pacchetto sociale ».

Nella generale mancanza di credibili politiche per lo sviluppo idonee a sostenere i consumi delle famiglie e il potere d'acquisto dei salari, l'inconsistenza degli interventi in materia previdenziale e sociale contenuti nella legge finanziaria per il 2004 assume un rilievo del tutto particolare.

Se per un verso alcune ambiziose « campagne sociali » del Governo sono cadute nell'oblio senza aver prodotto gli esiti annunciati, per altro verso con la manovra finanziaria 2004 il Governo tenta un ri-

lancio del profilo sociale, ma con misure già in partenza di tono minore e di modesto contenuto finanziario.

Tra i casi più vistosi di precoce abbandono di un fronte riformatore si segnalano, innanzitutto, l'innalzamento di tutte le pensioni fino al milione di lire mensili e l'incremento dei trattamenti di disoccupazione.

Nel caso delle pensioni al di sotto del milione di lire, a fronte di una platea di potenziali beneficiari pari a 7,6 milioni di persone, gli effetti della misura contenuta nella Finanziaria 2002 hanno di fatto raggiunto 1,4 milioni di pensionati, cioè appena il 18 per cento dei destinatari.

Si tratta di un risultato tanto più negativo per la credibilità dell'azione pubblica, in quanto esprime il tradimento di un'aspettativa prima fortemente alimentata, poi ridimensionata e infine del tutto trascurata; un'aspettativa, per di più, nutrita dalla categoria più debole: i pensionati al minimo.

In ogni caso, anche a prescindere dal suo esito fallimentare, la campagna del governo per « tutte le pensioni a un milione » costituiva più un'efficace formula comunicativa che la seria prospettiva di un consistente incremento dei trattamenti pensionistici. Un ben più significativo incremento percentuale dei trattamenti al minimo era stato infatti realizzato dai governi dell'Ulivo nella precedente legislatura. Inoltre, l'accesso all'aumento — anche ove realizzato pienamente — avrebbe determinato una ridotta possibilità di cumulo per altri trattamenti, con ulteriore limitazione della vera portata del beneficio.

La questione della povertà e marginalizzazione sociale dei pensionati al minimo non solo è rimasta senza alcuna risposta, ma si è da allora addirittura estesa, per effetto della forte spinta inflazionistica e dei rincari che hanno colpito pesantemente i settori della spesa più sensibili per i pensionati: i generi alimentari e le tariffe. Come è evidente, dunque, anche il milione al mese promesso e negato alla maggior parte dei pensionati al minimo, sarebbe oggi insufficiente. Basti considerare che

l'Istat ha indicato in 800 euro (oltre un milione e mezzo) la soglia di povertà per una famiglia di due persone.

Ciò nondimeno, la manovra finanziaria per il 2004 non reca alcuna nuova risorsa per il finanziamento delle pensioni minime, ma semmai annuncia — con il maxidecreto — una « stretta » sui trattamenti d'invalidità, con finalità di risparmio e di equità che sarebbero pienamente condivisibili se solo vi fosse un credibile investimento in politiche sociali e d'assistenza sanitaria.

Un altro fronte sociale « dismesso » dal Governo è rappresentato dalla riforma degli ammortizzatori sociali.

Attraverso la sottoscrizione con le parti sociali del Patto per l'Italia, avvenuta nel luglio 2002, il Governo si era impegnato a disporre, già nella Finanziaria 2003, un incremento dell'indennità di disoccupazione, in vista di una generale riforma degli strumenti di sostegno e integrazione al reddito. Il Patto prevedeva, in particolare, che a tal fine fossero intanto destinati 700 milioni di euro all'anno, da reperire nell'ambito della manovra finanziaria per il 2003.

In realtà, eludendo lo spirito e la lettera del Patto per l'Italia, la Finanziaria 2003 non recò alcun immediato intervento sugli ammortizzatori sociali e quegli importi furono iscritti solo nel Fondo speciale di parte corrente (Tabella A), destinato al finanziamento di leggi di spesa future. Nessuna iniziativa legislativa in materia ha nel frattempo raggiunto l'approvazione (lo stralcio del disegno di legge delega in materia di lavoro è tuttora pendente al Senato) e quell'impegno, nonché le risorse ad esso destinate, sono scomparsi dall'agenda del Governo.

La Finanziaria 2004, infatti, si limita a replicare l'appostazione in Tabella A delle medesime risorse, con la differenza che tra le finalizzazioni compare ora non soltanto l'incremento dei trattamenti di disoccupazione, ma anche il finanziamento dell'assegno per il secondo figlio, introdotto dal maxidecreto, con una consistente erosione del *plafond* disponibile.

Come è evidente, la riforma degli ammortizzatori sociali può ancora attendere.

Infine, rimanendo nell'ambito delle disposizioni della Finanziaria 2004, un tassello rilevante del cosiddetto « pacchetto sociale » è costituito dal reddito di ultima istanza.

Si tratta di una riedizione, sotto nuovo nome, di un istituto introdotto dai governi dell'Ulivo nel corso dell'ultima legislatura: il reddito minimo di inserimento.

In particolare, il decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, aveva introdotto con successo tale strumento, in via sperimentale e limitatamente ad alcune aree del territorio, secondo un modello d'intervento graduale e pienamente rispettoso delle competenze degli enti territoriali in materia di assistenza, nel frattempo riaffermate dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001).

Con tutt'altro spirito, il Governo si inserisce nella stessa materia, con una nuova disciplina che prescinde totalmente dall'esperienza già maturata, secondo un modello del tutto vago di concorrenza « al finanziamento delle regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali ».

L'aspetto più problematico, anche sotto il profilo dei rapporti con le regioni, è costituito dal finanziamento di tale strumento. Non è infatti prevista una dotazione *ad hoc*, ma solo un accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali, peraltro « nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministro del lavoro ». Il rischio è che il nuovo strumento sottragga al Fondo risorse, non compensate dal rifinanziamento parallelamente previsto, e che tale operazione si traduca indirettamente in un maggiore onere per le finanze regionali.

Peraltro, il rifinanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali è realizzato con un intervento tutt'altro che strutturale: il temporaneo prelievo di un « contributo di solidarietà », pari al 3 per cento,

a carico delle cosiddette « pensioni d'oro » (cioè i trattamenti pensionistici di importo superiore ai 205 mila euro annui).

Infine, le modalità di attuazione — tutt'altro che semplici, per quanto si è prospettato — della nuova disciplina sono rimesse ad uno o più decreti del Ministro lavoro, senza alcuna previsione né di un termine temporale certo, né di alcuna forma di partecipazione o consultazione delle Regioni e degli enti locali, in spregio ai principi costituzionali di concorrenza e sussidiarietà.

4.2 *Le politiche per la scuola, l'università e la ricerca.*

Con riferimento alle politiche per la scuola, l'università e la ricerca, la manovra finanziaria per il 2004 si connota per la genericità e demagogia di alcune nuove misure — peraltro di modesto contenuto finanziario — e per la sostanziale carenza di risorse e misure strutturali indispensabili per la funzionalità generale del sistema.

In materia di organizzazione scolastica, la Finanziaria reca un insieme di misure almeno in parte qualificabili come meramente organizzatorie (e come tali non strettamente rientranti tra i contenuti tipici della Finanziaria).

Alcune di esse dovranno essere valutate nel merito per verificarne la funzionalità e la razionalità sul piano gestionale. È il caso delle norme di modifica della disciplina degli esoneri e dei semi-esoneri dall'insegnamento per i collaboratori dei dirigenti scolastici, finalizzate a ridurre i predetti istituti.

Ragionevole appare invece la previsione di corsi di specializzazione, oltre che abilitanti, per convertire docenti in esubero in docenti di sostegno. Tuttavia, non sono destinate a questo scopo risorse nuove, in quanto si attinge alle risorse genericamente finalizzate alla formazione. La stessa norma dispone inoltre il trasferimento, anche d'ufficio, su posti di sostegno, dei docenti in esubero che siano in possesso del titolo di specializzazione per il sostegno agli alunni disabili. In questo

caso, il rischio è che tale disposizione si risolva in un illegittimo arbitrio dell'amministrazione nella gestione del personale didattico.

Un altro aspetto che desta preoccupazione è quello relativo al finanziamento della messa in sicurezza degli edifici scolastici.

La Finanziaria per il 2003 aveva disposto che tali interventi fossero inseriti tra le opere strategiche e dunque finanziati sul Fondo ad esse dedicato (articolo 13, c. 1 della legge n. 166 del 2002). Il decreto-legge n. 15 del 2003 ha quindi autorizzato per il 2003 la destinazione di 20 milioni di euro, a valere sullo stesso Fondo, al Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Oggi, l'attuale testo della Finanziaria rifinanzia per il 2004 il Piano straordinario, prevedendo che ad esso sia destinato il 10 per cento del Fondo per le opere strategiche. Ma a ben guardare taglia drasticamente le risorse destinate alla sicurezza degli edifici scolastici, riducendole a meno della metà di quelle già previste per il 2003. Infatti, il Fondo per le opere strategiche, già finanziato per 109,4 milioni di euro annui, con questa Finanziaria risulta ridotto a 91,4 milioni di euro.

In definitiva, la quota spettante alla messa in sicurezza degli edifici scolastici risulta essere di appena 9,1 milioni di euro per il 2004, contro i 20 milioni del 2003 (già allora giudicati del tutto insufficienti).

Un'altra disposizione a contenuto finanziario è quella che stabilisce nell'ammontare di 90 milioni di euro, per l'anno 2004, la quota da destinare all'avvio della riforma dei cicli scolastici prevista dalla legge « Moratti » (legge n.53 del 2003). In questo caso occorre rilevare, per un verso, l'esiguità delle risorse assegnate; per altro verso, non si può non constatare la lentezza e l'incertezza con la quale avanza la riforma Moratti. In particolare, rimarrebbero fuori dall'intervento legislativo alcuni obiettivi fondamentali e qualificanti della riforma. Tra essi: la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico; la valo-

rizzazione professionale del personale docente; la formazione iniziale e continua del personale.

Un'ulteriore dimostrazione delle difficoltà e incertezze con cui procede l'attuazione della riforma Moratti è infine laddove prevede che — in attesa dell'attuazione della riforma dei cicli scolastici — si intende confermata l'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche per gli alunni iscritti alla prima classe delle scuole secondarie superiori statali.

Si tratta di un vistoso arresto della riforma anche sul tema dell'obbligo scolastico, prima abbassato di un anno dalla legge Moratti — con tutte le implicazioni per il carico di nuove tasse scolastiche sulle famiglie — ed ora « congelato » alla situazione preesistente, in attesa evidentemente che il Governo si chiarisca le idee sulla necessità ed opportunità di attuare le sue stesse politiche scolastiche.

Quanto al sostegno alle famiglie che scelgono di avvalersi delle scuole paritarie, la Finanziaria 2004 interviene sulla disciplina introdotta nell'ultima Finanziaria, che aveva previsto a tal fine la destinazione di 30 milioni di euro all'anno per il triennio 2003-2005.

A distanza di un anno, la nuova norma introduce ora un limite di reddito per l'accesso al contributo, rinviando ad un decreto del Ministro la determinazione dei criteri di assegnazione. In tal modo, si rende finalmente evidente la demagogia e inconsistenza delle politiche del Governo in questa materia. Infatti, non solo non si è ancora riconosciuto neanche un centesimo alle famiglie che scelgono le scuole paritarie, ma la nuova disposizione lascia temere che nessuna famiglia potrebbe in concreto accedere al contributo, considerato il completo arbitrio del Ministro nella determinazione dei criteri di accesso.

Di carattere del tutto demagogico appaiono, ancora, le supposte misure di incentivo rivolte a studenti e insegnanti. Per questi ultimi la Finanziaria prevede una risibile agevolazione per « l'acquisto di *personal computer* da usare nella didattica », estesa anche ai docenti universitari. La supposta agevolazione consisterebbe in

riduzioni di costo e rateizzazioni, a condizione che si utilizzino preliminarmente le indagini di mercato di CONSIP (!).

Questa disposizione è allo stesso tempo immorale e inapplicabile. È immorale perché si ammette che debba essere il docente ad acquistare di tasca sua le apparecchiature da usare nella didattica. È inapplicabile perché rimane del tutto misterioso come possa avvenire l'acquisto tramite CONSIP considerato che, come è noto, si tratta di un organismo che non può effettuare acquisti per i privati, ma solo per le pubbliche amministrazioni.

Infine, tra le agevolazioni per gli studenti figura l'istituzione di un Fondo per il finanziamento degli studi, a favore di studenti capaci e meritevoli, destinato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari concessi da aziende e istituti di credito. Il Fondo — alla cui dotazione iniziale sono destinati appena 10 milioni di euro per l'anno 2004 — dovrebbe essere anche finalizzato alla corresponsione di contributi in conto interessi per il rimborso di prestiti fiduciari concessi agli studenti privi di mezzi e a quelli residenti nelle aree sottoutilizzate.

Come è evidente, si tratta del tentativo di riproporre, in forma per la verità molto modesta, l'idea dell'ingresso dei privati (aziende, banche) nell'istruzione scolastica. Considerato che niente impedisce oggi ai privati di istituire borse di studio e forme di agevolazione per i meritevoli, non si capisce in che modo tale modello possa funzionare per il sostegno agli studenti privi di mezzi o residenti in aree svantaggiate. Il sospetto è che si vogliano semplicemente abbandonare o almeno fortemente ridimensionare, anche a livello di istruzione scolastica, alcuni imprescindibili obblighi di assistenza e sostegno pubblici che peraltro qualificano il livello di civiltà e democrazia di un Paese moderno.

Per quanto riguarda l'università e la ricerca pubblica, la Finanziaria 2004 si connota soprattutto per la riduzione delle risorse e il generale ridimensionamento degli istituti pubblici, a favore di nuovi organismi dalle funzioni e competenze del tutto sovrapponibili a quelli esistenti, in-

trodotti parallelamente attraverso il maxi-decreto con improvvido uso della decretazione d'urgenza.

Entro il perimetro della legge finanziaria e della legge di bilancio, si rilevano infatti solo cospicui interventi di definanziamento, concentrati soprattutto sugli stanziamenti in conto capitale. In particolare, l'unità previsionale di base dedicata alla ricerca applicata presenta una riduzione di 229,7 milioni di euro, mentre il Fondo unico degli investimenti per l'università e la ricerca risulta ridotto per 110,2 milioni di euro.

In questo quadro, l'aspetto più critico per il sistema universitario e della ricerca pubblica rimane tuttavia la conferma del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, che continua ad impedire l'ingresso strutturale di nuovi ricercatori nelle strutture della ricerca pubblica. Le stesse difficoltà permangono a livello dell'insegnamento universitario, dove il mancato ricambio generazionale ha ormai di fatto estromesso dalla docenza almeno due generazioni di ricercatori.

È evidente come, in questa situazione di generale disinvestimento nelle giovani generazioni, anche la misura di incentivo al « rientro dei cervelli », contenuta nel maxidecreto, non possa produrre alcun effetto apprezzabile. Non si capisce infatti quanti ricercatori italiani all'estero possano giovare di uno sconto fiscale sull'IRPEF in caso di rientro in Italia, se il sistema della ricerca pubblica (e quindi oltre il 60 per cento della ricerca nazionale) è del tutto bloccato e le opportunità per produrre reddito semplicemente non ci sono.

4.3 *Il Mezzogiorno.*

Dalla Finanziaria 2004 sarebbe stato lecito attendersi nuove politiche per il rilancio del Mezzogiorno, dopo il brusco arresto di una fase espansiva durata alcuni anni, con risultati di crescita addirittura superiori a quelli del Centro Nord.

Lo sviluppo che dal 1997-98 procedeva ad un ritmo di crescita sostenuto — per alcuni aspetti, addirittura inedito — sta

oggi bruscamente ripiegando, con una ritirata che potrebbe lasciarsi dietro nuove e più estese aree di depressione economica e sociale.

Questo impulso era stato impresso in primo luogo dalle misure d'incentivo dei Governi dell'Ulivo e in particolare dagli incentivi all'espansione dimensionale riconosciuti alle imprese nella forma di crediti d'imposta per i nuovi assunti a tempo indeterminato (legge n. 388 del 2000). Tale stimolo è risultato più forte nel Mezzogiorno, dove gli incentivi erano maggiorati del 50 per cento rispetto al resto del Paese. Il successivo svuotamento di questo modello di sostegno allo sviluppo da parte del Governo Berlusconi, operato attraverso interventi normativi prima di blocco e poi di continuo ridimensionamento degli incentivi, ha di fatto « spento » uno dei principali motori di crescita occupazionale del Mezzogiorno, senza che peraltro si fosse provveduto ad « accenderne » di nuovi. La manovra finanziaria sarebbe stata la sede per farlo. Così non è stato, sotto diversi profili.

In primo luogo, il disegno di legge finanziaria per il 2004 non reca alcuna nuova disposizione in materia di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse. Manca dunque, per intero, uno dei temi cruciali per la credibilità ed efficacia delle politiche economiche e finanziarie del governo. Nessun obiettivo economico o di finanza pubblica nazionale può infatti prescindere dal grado di dinamismo e reattività dell'economia meridionale. Non a caso, è stata quest'ultima a trainare lo sviluppo e la crescita occupazionale degli anni 1998-2001.

Ogni valutazione deve dunque limitarsi al finanziamento degli strumenti già esistenti.

Nel DPEF 2004-2007 si prevedevano risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate, tali da mantenere costante il rapporto con il PIL.

La Finanziaria smentisce questo impegno, non dedicando alle aree sottoutilizzate alcun ulteriore finanziamento rispetto a quelli previsti.

Quanto al Fondo per le aree sottoutilizzate istituito con la Finanziaria 2003 (articolo 61, legge n. 289 del 2002), esso è stato rifinanziato per circa 8 miliardi di euro per il triennio 2004-2006, di cui tuttavia solo 100 milioni sono destinati al 2004 e ben 6,3 miliardi sono allocati per il 2006.

Nel complesso, rispetto alla Finanziaria 2003, gli stanziamenti appaiono ridotti: se è più elevato lo stanziamento sull'ultimo anno del triennio, minori sono invece le risorse disponibili per l'anno in corso: dai circa 11 miliardi di euro della Finanziaria 2003 si passa ai 5,6 miliardi della Finanziaria 2004, con un abbattimento del 50 per cento!

Questo definanziamento non è peraltro compensato neanche dall'aumento della dotazione del Fondo di rotazione per il cofinanziamento dei fondi strutturali, passato da 3,8 a 4,5 miliardi di euro.

D'altra parte, non è solo la riduzione degli stanziamenti dell'anno in corso a suscitare perplessità sull'adeguatezza delle scelte per le aree sottoutilizzate, ma anche il rischio che la mancanza di finanziamenti aggiuntivi comprometta il funzionamento di leggi di rilievo per il Mezzogiorno, quali la legge n. 488 del 1992, proprio in una fase di possibile ripresa della crescita. Come nel passato, infatti, una parte significativa degli stanziamenti del Fondo finisce per corrispondere a precedenti autorizzazioni di spesa e quindi a risorse in gran parte già impegnate.

In definitiva, nonostante la completa assenza del Mezzogiorno dall'orizzonte d'intervento della manovra per il 2004 e della perdurante marginalizzazione delle istanze di sviluppo delle aree depresse, la questione meridionale si candida comunque a rimanere una priorità assoluta per l'agenda politica ed economica del Paese.

In particolare occorre per un verso arrestare il progressivo smantellamento dei più efficaci strumenti di sviluppo sperimentati con successo negli ultimi anni, e per altro verso promuovere un nuovo approccio che tenga conto anche del rinnovato quadro di competenze legislative delineato dalla riforma del Titolo V della

Costituzione. In altri termini, occorrerebbe rilanciare un nuovo « Patto » per il Mezzogiorno, che coinvolga tutti i livelli politici, le amministrazioni pubbliche e la società civile, in una comune azione di responsabilizzazione e valorizzazione della società e delle istituzioni meridionali.

4.4. *Gli enti locali e la finanza statale.*

Confermando una tendenza ormai consolidata in questa legislatura, la legge finanziaria per il 2004 continua a colpire le autonomie territoriali, umiliandone il ruolo e le prerogative costituzionali.

In un quadro di perdurante inattuazione del federalismo fiscale, i crescenti vincoli e le limitazioni finanziarie imposti dalla finanza statale stanno determinando il collasso economico del sistema-paese, oltre che un'allarmante « occlusione » della valvola di comunicazione tra i vari livelli di governo del territorio.

In particolare, i problemi che la manovra di bilancio per il 2004 lascia aperti, aggravandoli, sono in primo luogo i seguenti:

a) i trasferimenti erariali agli enti locali per l'anno 2004 subiscono, rispetto al 2003, una decurtazione di 653 milioni di euro, cui deve sommarsi il taglio già previsto dalle precedenti leggi finanziarie per ulteriori 115 milioni di euro ed il mancato adeguamento annuale a favore degli enti sottodotati, stimabile in 182 milioni di euro. In definitiva, le minori risorse ammontano ad almeno 950 milioni di euro. Un'analoga tendenza si registra a livello delle unioni di comuni, giacché i trasferimenti per esse e per l'esercizio associato di funzioni risultano drasticamente diminuiti: dai 66 milioni di euro del 2003 ai circa 11 milioni di euro per il 2004!

b) il Patto di stabilità interno rimane disciplinato dall'articolo 29 della Finanziaria 2003 (legge n. 289 del 2002), il quale prevede che il disavanzo di ciascun ente rimanga quello già fissato come obiettivo per l'anno 2003, incrementato del tasso di inflazione programmato;

c) le risorse necessarie per far fronte ai fabbisogni del sistema sanitario nazio-

nale rimangono largamente sottostimate. Il tavolo di monitoraggio sui livelli essenziali di assistenza ha concluso nel luglio scorso la rilevazione sui costi dell'assistenza sanitaria per il 2001, evidenziando un disavanzo di 3,9 miliardi di euro. Non può pertanto ritenersi esaustivo il livello di finanziamento indicato nell'accordo dell'8 agosto 2001. In particolare, per il 2004 le regioni segnalano una sottostima di circa 5 miliardi di euro;

d) permane per il 2004 il blocco della leva fiscale regionale. Le difficoltà nel far fronte alla spesa sanitaria sono ulteriormente accentuate dall'impossibilità per le regioni di utilizzare le leve fiscali dell'IRAP e delle addizionali IRPEF, a causa della perdurante sospensione dell'efficacia delle delibere di istituzione o aumento di tali imposte, prevista dall'ultima legge finanziaria (articolo 3, legge n. 289 del 2002);

e) la mancata copertura degli oneri di assistenza sanitaria per gli immigrati regolarizzati in seguito alla legge « Bossi-Fini » sull'emersione e regolarizzazione dell'immigrazione extracomunitaria. Nonostante l'Accordo del luglio 2001 prevedesse l'impegno del Governo a garantire variazioni in aumento in corrispondenza di nuovi fabbisogni, non si è di fatto disposto alcuno specifico incremento di risorse, lasciando alle regioni il peso di tutti i maggiori oneri;

f) infine, la mancata previsione degli oneri aggiuntivi per i rinnovi contrattuali. La Finanziaria non fornisce infatti alcuna indicazione sulla compatibilità nel quadro programmatico di finanza pubblica degli oneri per i rinnovi dei contratti del personale delle regioni e degli enti locali. Non si dispone alcuna risorsa aggiuntiva per l'incremento delle retribuzioni del personale non statale, limitandosi ad indicare un limite massimo alla loro crescita e lasciando supporre che l'intero onere sia a carico delle relative amministrazioni. Come è evidente, si tratta di un'ulteriore e gravissima compressione dei margini finanziari delle regioni e degli enti locali, a loro volta stretti entro i vincoli del Patto di stabilità interno.

4.5 Le infrastrutture.

Dopo una prima parte di legislatura caratterizzata da una straordinaria enfasi sui programmi di investimento infrastrutturale — che avrebbero dovuto costituire il principale traino dell'economia nazionale, oltre che il tratto più qualificante di questo Governo — con la manovra per il 2004 il tema delle infrastrutture sembra improvvisamente uscire di scena.

Lo spazio e le risorse che la Finanziaria dedica alle infrastrutture appare infatti del tutto trascurabile, a fronte di investimenti ed opere già deliberati che stentano tuttora a decollare.

A questo proposito, basti osservare che ad agosto 2003 il quadro dei finanziamenti per le grandi opere vedeva, per un accantonamento complessivo di 4,3 miliardi di euro, un ammontare di risorse assegnate pari ad appena 2,4 miliardi di euro, cui corrispondeva una quantità di risorse effettivamente erogate pari a zero euro (!).

Le delibere CIPE in corso di definizione dovranno essere valutate per aggiornare eventualmente la situazione, ma resta il fatto che a metà della legislatura il « motore » degli investimenti non è neanche partito, come più volte lamentato dalle amministrazioni locali e dalle associazioni dei costruttori, e i fantasiosi meccanismi di finanziamento prospettati da Tremonti (da Infrastrutture Spa al Piano europeo per gli investimenti) restano evidentemente ancora al palo, come dimostra indirettamente anche il disegno di legge finanziaria per il 2004.

La legge finanziaria reca infatti « disposizioni in materia di finanziamento di opere pubbliche », con le quali si delinea un nuovo meccanismo di assegnazione delle risorse destinate alle opere rientranti nella cosiddetta « legge obiettivo » (L. n. 443 del 2001); con ciò stesso ammettendo che, ad oltre due anni dalla definizione legislativa di quegli interventi, il loro stadio di realizzazione è ancora molto arretrato. Addirittura, secondo quanto prescritto dalla nuova disposizione, saremmo ancora al livello della presentazione di « analisi costi-benefici » e « piani

dell'investimento », che indichino le risorse utilizzabili e i proventi dell'opera.

Anche sul fronte dei meccanismi di finanziamento delle opere infrastrutturali, la manovra per il 2004 sembra indicare un mutamento di rotta e un generale abbandono delle ambizioni originarie. Lo stesso articolo 48 del disegno di legge finanziaria prevede, infatti, che il finanziamento delle opere comprese nella « legge obiettivo » possa essere « concesso da Infrastrutture Spa, dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Banca europea per gli investimenti, ovvero da altri soggetti autorizzati al credito ».

Questa disposizione, apparentemente elementare, nasconde in realtà un ripensamento complessivo del ruolo e della funzione peculiare di Infrastrutture Spa, originariamente concepita proprio come volano degli investimenti infrastrutturali ed ora posta sullo stesso piano della Cassa depositi e prestiti, della BEI e addirittura di qualunque altro soggetto autorizzato al credito bancario.

Tutto ciò deve essere letto anche alla luce del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003, che di fatto concentra la maggior parte della manovra finanziaria per il 2004. L'articolo 5 del decreto dispone infatti la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni (vedi infra), delineando un nuovo modello di finanziamento degli investimenti locali che necessita evidentemente di un coordinamento con l'attività di Infrastrutture Spa.

Infine, un altro aspetto che desta preoccupazione è quello relativo al finanziamento della messa in sicurezza degli edifici scolastici.

La Finanziaria per il 2003 aveva disposto che tali interventi fossero inseriti tra le opere strategiche e dunque finanziati sul Fondo ad esse dedicato (articolo 13, c. 1 della legge n. 166 del 2002). Il decreto-legge n. 15 del 2003 ha quindi autorizzato per il 2003 la destinazione di 20 milioni di euro, a valere sullo stesso Fondo, al Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Oggi, l'attuale testo della Finanziaria rifinanzia per il 2004 il Piano straordina-

rio, prevedendo che ad esso sia destinato il 10 per cento del Fondo per le opere strategiche. Ma a ben guardare taglia drasticamente le risorse, riducendole a meno della metà di quelle già previste per il 2003. Infatti, il Fondo per le opere strategiche, già finanziato per 109,4 milioni di euro annui, con questa finanziaria risulta ridotto a 91,4 milioni di euro. Quindi, la quota spettante alla messa in sicurezza degli edifici scolastici risulta essere di appena 9,1 milioni di euro per il 2004, contro i 20 milioni del 2003 (già allora giudicati del tutto insufficienti).

In definitiva, venuta meno la cortina fumogena delle promesse elettorali, a metà legislatura si può ormai formulare un giudizio documentato sugli effettivi risultati delle politiche di questo Governo in materia di infrastrutture, anche al confronto con le politiche dei governi dell'Ulivo. Per farlo, basta un dato oggettivo rilevato dall'ANCE (Associazione nazionale costruttori edili): nel periodo 1996-2001 la crescita media annua degli investimenti infrastrutturali è stata del 12,6 per cento; nel 2003, tale crescita risulta negativa e pari a -3 per cento. Per il 2004, a questo punto, non c'è molto da sperare.

4.6 La sfida della competitività e dell'innovazione.

L'insieme delle misure in materia di sostegno al *made in Italy*, detassazione degli investimenti in ricerca (la cosiddetta « Tecno-Tremonti ») e « rientro dei cervelli », distribuite tra maxidecreto e legge finanziaria, compongono e delimitano la risposta del Governo alle sfide della competitività e dell'innovazione.

L'approccio è angusto, sia per natura che per estensione degli strumenti prescelti.

Se in alcuni casi, come per la « tecno-Tremonti », l'intervento potrebbe andare nel giusto verso — peraltro già da tempo indicato dall'Ulivo, con i propri emendamenti alla « Tremonti-bis » — oggi esso risulta tardivo e di portata del tutto insufficiente: la detassazione per un solo anno degli investimenti in ricerca non può

in nessun modo costituire un serio incentivo per le imprese che necessitano di sostegno all'innovazione attraverso una credibile programmazione di investimenti in ricerca, mentre si traduce in un indebito sconto fiscale *una tantum* per le imprese che già investono in tal senso.

Del tutto insufficiente, nel merito e nel metodo, è invece il cosiddetto incentivo al « rientro dei cervelli ».

Con una disposizione manifestamente demagogica e mal strutturata — solo in parte migliorata in sede emendativa — il Governo ha previsto una riduzione delle imposte sui redditi, per un periodo di tre anni, a beneficio di ricercatori « non occasionalmente residenti all'estero » che vengano a svolgere la loro attività in Italia, come lavoratori dipendenti o autonomi. Le imprese che assumono tali ricercatori (o loro medesimi, se autonomi) avrebbero inoltre una corrispondente esenzione dall'IRAP.

A parte la cattiva formulazione della norma, solo marginalmente corretta dall'introduzione di una più articolata definizione della figura di ricercatore ammesso al beneficio, è l'approccio complessivo al problema che appare sbagliato. Il motivo per cui i nostri ricercatori non rientrano in Italia non è certo di natura fiscale. Manca infatti per essi ogni concreta possibilità di assorbimento sia da parte del sistema della ricerca pubblica, sia da parte delle imprese private italiane, agli ultimi posti in Europa per investimenti in ricerca e sviluppo.

La manovra finanziaria per il 2004 non solo non introduce alcun correttivo a tale situazione, ma addirittura la aggrava pesantemente con la reiterazione del blocco delle assunzioni per le Università e per gli Istituti di ricerca pubblici, ormai sistematicamente deprivati — oltre che di risorse finanziarie — anche dell'unica risorsa davvero imprescindibile per la competitività della ricerca italiana: il contributo delle generazioni più giovani al capitale umano complessivo.

Infine, a compensare la completa assenza di credibili interventi di sostegno alle imprese, il Governo presenta un « pac-

chetto » di misure in materia di *made in Italy* che ben rappresentano la politica degli « incentivi di carta » che caratterizza la manovra per 2004.

Nuove banche dati e centrali operative, sportelli unici doganali, tutele penali della denominazione d'origine dei prodotti, uffici di consulenza per la tutela dei marchi, nuovi comitati anti-contraffazione, ecc. non possono certo bastare a dare una risposta convincente alla gravissima crisi di competitività che sta investendo il nostro sistema produttivo.

Alle difficoltà insorte per effetto del *changeover* lira-euro, che ha eliminato la possibilità di ricorso alla leva del cambio per il sostegno alle nostre esportazioni, si è sovrapposta la vastissima serie di condoni e sanatorie fiscali attraverso i quali il Governo ha drenato al Paese — ai cittadini e al sistema produttivo — 13 miliardi di euro nel solo 2003, cui si devono aggiungere ulteriori 3,5 miliardi di euro attesi dal condono edilizio e dalla proroga del condono fiscale.

Si tratta di una quantità enorme di risorse, direttamente sottratte agli investimenti delle imprese in innovazione dei processi e dei prodotti, quanto mai indispensabili per reggere l'impatto con i nuovi mercati globali, ma sottratte anche alle imprese commerciali e di distribuzione, con un drammatico effetto combinato sulla dinamica dei prezzi al consumo. Infine, si drenano direttamente risorse anche ai cittadini, deprimendo i consumi delle famiglie e alimentando la spirale recessiva.

5. *Le modifiche della Commissione bilancio della Camera: ancora un'altra una tantum per i conti del 2004.*

Nella notte del 4 dicembre la Commissione bilancio ha licenziato il testo della legge finanziaria per l'esame dell'Assemblea dopo un esame convulso durato appena tre giorni che non ha permesso alle forze politiche rappresentate nel Parlamento di approfondire in maniera esauriente e, quindi, dare soluzioni adeguate ai

problemi che erano rimasti irrisolti nel passaggio del Senato.

In particolare la Camera era chiamata a chiarire gli aspetti relativi alle seguenti tematiche:

finanza locale e taglio dei trasferimenti agli enti locali;

quadro di risorse effettivamente utilizzabili dal Mezzogiorno per il 2004;

potenziamento delle risorse per l'innovazione e la competitività in particolare per quel che riguarda il blocco delle assunzioni nei settori interessati.

Dei suddetti problemi solo il primo è stato affrontato, peraltro in modo insufficiente, poiché a fronte di una richiesta delle autonomie locali di ulteriori 800 milioni di euro, il Governo ha chiuso la partita stanziando solo 250 milioni di euro aggiuntivi di cui 20 milioni di euro per l'anno 2004 quale contributo alle unioni di comuni, 180 milioni di euro a valere sui trasferimenti erariali per l'anno 2004 quale incremento annuale delle risorse derivanti dal tasso di inflazione programmato. Tali risorse sono distribuite, per il 50 per cento agli enti c.d. sottodotati e per il restante 50 per cento alla generalità dei comuni. Infine per l'anno 2004 è concesso ai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti un contributo pari a 50 milioni di euro, per le medesime finalità dei contributi attribuiti a valere sul fondo nazionale ordinario per gli investimenti.

Inoltre, nella nottata, il Governo ha scoperto le proprie carte approvando un emendamento che estende al 2002 i condoni tributari previsti nella precedente legge finanziaria. L'emendamento, privo di qualsiasi relazione tecnica che ne quantifichi il gettito, introduce una ulteriore misura *una tantum* nella manovra 2004. In tal modo il rapporto tra misure *una tantum* e misure strutturali, già non conforme a quanto stabilito nell'ultimo Dpef, viene ulteriormente aggravato.

Inoltre considerando che tale proroga avrà incidenza sui conti del 2004 risulta spontaneo domandarsi se già da ora il

Governo sia consapevole che le previsioni di finanza pubblica modificate appena due mesi fa non siano più valide.

L'estensione dell'ambito temporale di applicazione delle sanatorie fiscali, conferma, sostanzialmente, le modalità e i termini previsti dalla disciplina vigente e detta norme di coordinamento con il concordato preventivo. Sarà dunque definibile anche il periodo di imposta 2002, per il quale sono state presentate le dichiarazioni entro il 31 ottobre 2003. Il versamento dovrà essere effettuato entro il nuovo termine del 16 marzo 2004. L'apertura dei condoni è a tutto campo: si potranno applicare le norme di integrazione degli imponibili, integrazione automatica e condono tombale di cui agli articoli 7, 8 e 9 della legge n. 289 del 2002; le norme in materia di definizione agevolata dei ritardati od omessi versamenti (articolo 9-bis) ai pagamenti delle imposte e ritenute (ivi compresi i ruoli) con scadenza fino al 1° gennaio 2004.

L'ampliamento delle sanatorie riguarderà anche la definizione agevolata ai fini delle imposte di registro, ipotecaria, catastale, sulle successioni e donazioni e dell'INVIM (articolo 11) agli atti formati e alle denunce e alle dichiarazioni presentate entro il 30 settembre 2003 (in luogo del 30 novembre 2002); la facoltà di regolarizzazione delle scritture contabili (articolo 14) e di iscrivere variazioni degli importi nell'inventario, nel rendiconto ovvero nel bilancio chiuso al 31 dicembre 2003, la definizione delle liti potenziali (articolo 15) e la definizione delle liti pendenti (articolo 16).

Viene fissato al 1° gennaio 2004 (in luogo del 1° gennaio 2003) il termine entro il quale, ai fini dell'accesso alla definizione agevolata, gli avvisi di accertamento e gli inviti al contraddittorio non siano stati resi definitivi, e relativamente ai processi verbali di constatazione non sia stato notificato avviso di ricevimento o invito al contraddittorio.

Si stabilisce inoltre che, ai fini dell'accesso al concordato preventivo, i soggetti interessati che abbiano dichiarato per il 2001 ricavi o compensi inferiori a quelli

risultanti dagli studi di settore o parametri, possono, in luogo del pagamento delle imposte per l'adeguamento agli stessi, avvalersi di una delle sanatorie per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2002 di cui agli articoli 7, 8 e 9 della legge n. 289/02.

Infine è stato aumentato il tetto di spesa su cui ottenere gli sgravi sulle ristrutturazioni edilizie. Lo sconto dell'Irpef rimane confermato nella versione del Senato, che lo aveva innalzato dal 36 per cento al 41 per cento, ma il tetto massimo di spesa sale da 48.000 euro a 60.000 euro.

Due problematiche sono state rinviate alla discussione dell'Assemblea: il modello Consip e la normativa relativa ai servizi pubblici locali.

Sulla Consip il problema è ormai evidente: dal modello ideato dal centrosinistra, in cui l'obbligatorietà era riservata esclusivamente alle amministrazioni centrali si è passati, con la legge finanziaria dello scorso anno, ad una centralizzazione del sistema obbligando anche le amministrazioni periferiche e gli enti locali a ricorrere alla Consip per qualsiasi acquisto, anche di modesta entità.

L'effetto ottenuto è andato nella direzione opposta a quella sperata, in quanto si sono notevolmente ridotti i risparmi di spesa e gli stessi enti locali da tempo denunciano che si sono annullati i vantaggi competitivi che il sistema Consip aveva prodotto nel modello del centrosinistra.

Il Governo ha già parzialmente riconosciuto il proprio errore riportando ai livelli precedenti il tetto di spesa entro cui le amministrazioni possono non ricorrere alla Consip. In realtà la modifica non è sufficiente a garantire gli obiettivi per cui è stata ideata la Consip, essenzialmente risparmi di spesa, e dunque l'Assemblea provvederà ad effettuare ulteriori modifiche.

L'Assemblea di Montecitorio dovrà infine risolvere lo spinoso problema dei servizi pubblici locali che sconta l'incertezza del quadro normativo di riferimento a seguito delle continue modifiche che vengono operate di anno in anno.

6. *Le nostre idee per l'economia e la società italiana.*

L'Ulivo ha presentato una serie di emendamenti che, pur non costituendo propriamente una finanziaria alternativa, evidenziano un disegno strategico compiuto. Non vogliamo però sottrarci al confronto sulla questione di fondo, che ci è stata posta anche negli incontri del Centro sinistra con le parti sociali: quale linea di politica economica, oltre l'elenco delle buone intenzioni, in un periodo di crescita insufficiente e di difficoltà irrisolte sul fronte della finanza pubblica? Il dibattito è aperto, e non può certo essere risolto in una relazione di minoranza alla legge finanziaria di questo Governo. Tuttavia è possibile lanciare qualche suggestione per la riflessione successiva.

6.1 *Due strategie di politica di bilancio.*

Vorrei richiamare anzitutto una considerazione particolarmente efficace svolta dalla Corte dei Conti nella relazione orale prodotta per il giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2002. In essa viene analizzata la politica economica e di bilancio degli ultimi anni, in termini che preferisco citare testualmente: «Lo schema di *fiscal policy* proposto negli ultimi anni sembra aver riposato da un lato sull'idea che una riduzione significativa della pressione fiscale sia in grado di autofinanziarsi attraverso lo stimolo che le minori distorsioni della tassazione provocano all'economia; dall'altro su una strategia di misure volte a migliorare l'efficienza della gestione del patrimonio pubblico o alla creazione di canali paralleli, fuori dei confini del fabbisogno e dell'indebitamento, per il finanziamento degli investimenti pubblici. Sembrano dunque essersi contrapposte due diverse modalità di conduzione della politica di bilancio: la prima caratterizzata da una sorta di aggiustamento intorno ai progressi realizzati nel periodo precedente, con limitate correzioni della pressione fiscale in quanto consentite dalla riduzione della spesa per interessi e da misure concertate di razio-

nalizzazione della spesa; la seconda, caratterizzata dall'annuncio di tagli robusti del carico fiscale, da misure di dismissione patrimoniale affidate a operazioni di cartolarizzazione e dalla creazione di canali paralleli per il finanziamento degli investimenti pubblici ».

Nelle parole della Corte si delinea una strategia della gradualità, che rifugge dagli annunci roboanti puntando a costruire una solida e sana base di partenza per politiche pubbliche capaci di incidere sullo sviluppo senza creare problemi ai conti pubblici. Gradualità e certezza contrapposte alle aspettative ed alle scommesse. Naturalmente sono riconducibili a questa spregiudicata gestione dei conti pubblici l'inadeguatezza delle coperture, l'imprecisa quantificazione degli oneri dei provvedimenti, l'utilizzo delle entrate *una tantum* di cui abbiamo già ampiamente parlato. Tutto in questi anni è stato basato sulle attese di una crescita economica che appare ancora lontana, con le conseguenze negative sperimentate, anziché partire dalle condizioni reali e definire le strategie possibili.

6.2 *L'orizzonte europeo.*

La seconda questione che vorrei considerare è quella dell'orizzonte europeo. Come l'Europa può essere occasione ed opportunità per una ripresa economica duratura. L'argomento è particolarmente attuale in questi giorni, immediatamente a ridosso delle decisioni del consiglio ECOFIN, che ha registrato la sospensione di fatto del Patto di stabilità per la Francia e la Germania. Ragioni politiche ed economiche confermano il giudizio negativo che è stato largamente formulato nei confronti della decisione, che rischia di costituire una sospensione del patto di stabilità europeo con conseguenze negative sulla stabilità delle economie, in primo luogo di quella italiana. Tuttavia ribadire il rispetto dei vincoli europei, per ragioni di principio e per evitare che si diffonda una interpretazione furbesca dei patti e degli impegni assunti, non può impedire di aprire una discussione in ordine a come

rifocalizzare il Patto di stabilità sul versante della crescita. Naturalmente occorre calibrare con grande attenzione le diverse ipotesi che il dibattito economico ha messo in campo, e non intendo approfondire l'argomento. Mi basta richiamare la necessità che questo dibattito si organizzi intorno al tema degli investimenti in infrastrutture e in ricerca e sviluppo, e attribuisca alla Commissione europea più pregnanti poteri decisionali ed applicativi, per evitare che questa strada sia l'inizio di una « rinazionalizzazione » della politica economica europea. Una politica economica europea come orizzonte di una forte politica degli investimenti e dell'innovazione capace di contribuire alla crescita ed allo sviluppo.

6.3 *Una politica della domanda e dell'offerta.*

Il terzo tema è quello relativo alla necessità di caratterizzare la manovra di politica economica con un intelligente equilibrio tra politiche della domanda e politiche di valorizzazione dell'offerta. Sotto questo aspetto i provvedimenti che stiamo discutendo appaiono privi di caratterizzazione, più una sommatoria di decisioni particolari che una strategia di intervento coordinata.

Dal punto di vista della strategia dell'offerta, il giudizio è fortemente negativo, ed è stato ribadito nelle audizioni delle Commissioni Bilancio delle Camere dai rappresentanti delle categorie produttive. Non basta la tecno-Tremonti per garantire una svolta nel campo della incentivazione della ricerca e dell'innovazione; e in ogni caso una norma operativa per un solo anno non costituisce un quadro di riferimento certo entro cui programmare decisioni aziendali strategiche. Allo stesso modo non sono sufficienti esercitazioni confuse sul « *made in Italy* » per sviluppare politiche capaci di dare nuova competitività ai settori tradizionali, anche se la questione della tutela delle produzioni italiane, dei marchi e della lotta alle contraffazioni è una esigenza che condividiamo. Non si può basare una strategia

di valorizzazione delle produzioni tipiche e forti del paese soltanto sugli strumenti doganali.

Le cose non vanno meglio sul fronte della domanda. Come abbiamo già dimostrato, gli effetti dell'assegno al secondo figlio e dell'introduzione del reddito di ultima istanza non determinano ricadute significative sull'incremento della capacità di consumo delle componenti più deboli della società. Altri interventi significativi non ci sono. La manovra di politica economica 2003 non affronta il problema che sta diventando attuale, oggetto di sempre maggiore attenzione nel dibattito del paese: l'esigenza di una nuova politica di redistribuzione dei redditi, che riconosca l'impoverimento che sta caratterizzando la società italiana e cerchi di contribuire ad invertire la tendenza. Un impoverimento che coinvolge in modo diffuso le classi medie, e che rischia di diventare un fenomeno preoccupante. Naturalmente quando poniamo tale questione abbiamo la consapevolezza che essa attiene anche ad una dimensione etica, all'idea che abbiamo di una società solidale e giusta a cui vuole tendere la nostra azione politica, che è elemento identificativo della nostra azione politica. Ma non rinunciamo a collocare il tema in una dimensione economica, come una delle condizioni per dare basi alla crescita. Anche i dati europei di questi giorni, che continuano ad indicare nella debolezza dei consumi una delle cause delle difficoltà dell'economia del vecchio continente, ci spingono in questa direzione.

6.4 *Gli emendamenti del centrosinistra.*

Già nella relazione di minoranza al « decretone » avevamo declinato queste impostazioni generali in una serie di concrete proposte di intervento, in una strategia emendativa che aveva al suo centro cinque grandi aree di attenzione. Le richiamiamo conclusivamente, riassumendo il senso dell'azione del Centro sinistra all'interno della manovra di politica economica e di finanza pubblica.

1) Un grande sforzo per lo sviluppo e l'innovazione del sistema Italia. Abbiamo

proposto il rifinanziamento degli strumenti di incentivazione della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico; una iniziativa straordinaria per immettere nuove leve di giovani ricercatori, per il potenziamento delle Università e delle istituzioni scientifiche a partire da quelle di eccellenza; la definizione di una politica industriale attenta alle esigenze dell'innovazione della piccola e media impresa valorizzando la dimensione distrettuale.

2) Una nuova e moderna equità come condizione di giustizia e di sviluppo. Abbiamo proposto un intervento organico per gli anziani non autosufficienti, anche nell'ottica di una politica della famiglia; maggiorazione delle pensioni per i disabili; una politica della casa che riproponga l'attenzione nei confronti delle crescenti esigenze di edilizia popolare e rafforzi l'intervento di sostegno economico agli affitti; riforma degli ammortizzatori sociali come strumento indispensabile per accompagnare le trasformazioni strutturali del mercato del lavoro. L'estensione del reddito minimo di inserimento, come forma moderna di accompagnamento economico verso l'attività lavorativa, pur con i necessari adeguamenti derivanti dalla sperimentazione.

3) La riscoperta di una politica dei prezzi per battere l'inflazione e per favorire la ripresa dei consumi. A partire dalla restituzione del drenaggio fiscale e da una più realistica definizione dell'inflazione programmata, individuazione di meccanismi per un « monitoraggio di filiera » della formazione dei prezzi; individuazione delle « aree sensibili » caratterizzate da forti aumenti dei prezzi, e assunzione di specifiche iniziative di analisi e di accordi; risorse per la chiusura dei contratti pubblici.

4) Una politica per il Mezzogiorno, grande risorsa del paese. Accanto all'assegnazione di maggiori risorse da destinare al Fondo per le aree sottoutilizzate, abbiamo proposto il rifinanziamento degli strumenti che erano stati introdotti dalle

politiche del Centro sinistra (crediti di imposta, legge 488 del 1992 di incentivazione industriale, prestiti d'onore e agevolazioni per l'imprenditoria giovanile); particolare attenzione alla valorizzazione di tutte le iniziative capaci di promuovere l'autosviluppo.

5) Centralità delle Regioni e degli Enti locali per il futuro dell'Italia. Abbiamo proposto una diversa impostazione del patto di stabilità ed una garanzia sul mantenimento del livello dei trasferimenti; il ripristino della possibilità di utilizzo delle addizionali, in attesa del federalismo fiscale; l'adeguamento delle risorse a disposizione della sanità, dopo il fallimento dei tentativi di mettere ordine nella materia che stanno facendo esplodere il *deficit* della sanità pubblica in Italia; in generale siamo convinti che occorra una strategia di collaborazione e concertazione tra lo Stato e il sistema delle autonomie, su cui si basa in misura sempre maggiore l'organizzazione dei servizi di *welfare*.

Sappiamo bene che non basta esporre delle idee, e che anche le nostre proposte devono fare i conti con la « prova delle risorse ». Una politica equilibrata dei conti pubblici, che il Centro sinistra ha posto alla base negli anni passati della sua azione di risanamento della finanza dello Stato, ci consentirebbe oggi condizioni di maggior favore. Tuttavia il problema del finanziamento di numerose iniziative di

sviluppo e di giustizia sociale richiede risorse finanziarie adeguate. Proprio per questa ragione abbiamo posto particolare attenzione alla individuazione di « coperture » adeguate e credibili, attivabili concretamente. Le ipotesi di aumento delle aliquote per il rientro dei capitali dall'estero, di ripristino dell'imposta di successione sui grandi patrimoni, di individuazione concreta di priorità nell'utilizzo delle risorse, di una politica fiscale che mantiene la progressività e combatte l'evasione danno gambe e concretezza alle nostre idee.

Conclusioni.

Le analisi, le critiche e le proposte che hanno tracciato il canovaccio di questa relazione sono le ragioni per cui ribadiamo la nostra contrarietà alla legge finanziaria ed alla strategia di politica economica del Governo. Lo facciamo consapevoli di dare voce, in questo modo, anche a preoccupazioni ed a perplessità che serpeggiano dentro la maggioranza e nel suo retroterra culturale e sociale. La mancata chiarezza sui conti pubblici, il riproporsi dei condoni come strumento ordinario di fiscalità, l'affanno del Paese incerto sul suo futuro sono la nostra responsabilità. A cui vogliamo fare fronte.

MORGANDO, *Relatore di minoranza.*

€ 0,72



14PDL0052320