

ONOREVOLI COLLEGHI !

1. Introduzione

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

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

Stabilità, riforme, sviluppo, equità. Con l'indicazione di questi quattro obiettivi di fondo inizia il DPEF del 2002. Sono evidenziate per dare maggior enfasi a quelle che possiamo considerare le parole chiave del Documento che ci apprestiamo ad esaminare. Nel corso della relazione cer-

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

1.2 La politica economica del Governo e il quadro europeo.

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

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

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

Il Documento di programmazione economica tenta di incorporare al suo interno il « patto per l'Italia », con l'ambizioso obiettivo di trasferire l'intesa con le parti sociali dalle tematiche del mercato del lavoro e della prima attuazione della riforma fiscale alla politica economica ge-

nerale del Governo. Il tentativo di evidenziare un ampio consenso sociale alle politiche governative, nel momento dell'approvazione del documento di impostazione strategica della politica economica del prossimo triennio, è particolarmente significativo e vale la pena dedicare all'argomento qualche attenzione.

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

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

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

Anche le audizioni delle organizzazioni imprenditoriali hanno riservato, sotto l'aspetto che stiamo esaminando, sorprese interessanti. Viene sottolineato che: le valutazioni utilizzate per delineare il quadro di riferimento macroeconomico non tengono conto degli effetti della crisi finanziaria che sta coinvolgendo il sistema americano, con inevitabili ripercussioni sulle previsioni di crescita per il nostro paese; è eccessivamente ottimistico attribuire alle dinamiche dell'ultimo trimestre del 2002 una forte azione di trascinamento sull'andamento dell'economia italiana nel 2003; non vengono indicate la dimensione e la qualità dei risparmi di spesa necessari per la realizzazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica; c'è un fattore di incertezza che è costituito dalla tenuta delle previsioni formulate, che in passato si sono rivelate inattendibili perché basate su entrate *una tantum*; manca una strategia di riforma della finanza regionale e

locale, alla luce delle innovazioni contenute nel nuovo titolo V della Costituzione, e si accentua il rischio del trasferimento di fiscalità centrale a livello locale; la aspettativa di riduzione del carico fiscale sulle imprese viene rinviata, e in particolare appare marginale l'intervento sulla base imponibile IRAP. Risulta evidente che il problema del rapporto tra consenso sociale e politica economica del Governo non è stato affatto risolto e pesa come una delle contraddizioni di fondo dei prossimi anni.

1.4 Le condizioni della finanza pubblica ereditate dalla precedente legislatura.

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

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

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

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

Tabelle (Valori in % di PIL)

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

La crescita.

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

Il deficit.

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

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

Il risparmio lordo.

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

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

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

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

Il debito.

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

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

La pressione fiscale.

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

L'aumento delle entrate è stato favorito innanzitutto dal recupero di base imponibile attraverso il perseguimento di efficaci norme per ridurre le aree di evasione/elusione fiscale, che hanno dato ottimi risultati. Potrei ricordare, ad esempio, le misure adottate in tema di riscossione con l'entrata a regime del modello Unico, l'attivazione degli studi di settore, il ricorso

agli strumenti telematici per l'acquisizione e la verifica degli importi dovuti dal contribuente (in Italia il 68 per cento delle dichiarazioni sono *on line* contro il 27 per cento del Canada, il 20 per cento degli Stati Uniti) e controlli incrociati tra Amministrazione finanziaria ed enti di previdenza. Si può affermare che nella legislatura precedente l'amministrazione finanziaria ha compiuto un notevole salto di qualità.

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

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

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

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

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

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

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

2. Da un anno all'altro.

2.1 Il confronto con il DPEF 2001.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In particolare, ci si sarebbe attesi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Un giudizio sui « 100 giorni ».

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

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

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

tire la finanza pubblica e il patto di stabilità interna.

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

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

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

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

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

3. *Il DPEF 2003-2006.*3.1 *Il quadro di riferimento macroeconomico tra auspicio e previsione.*

Lo scenario dell'evoluzione della finanza pubblica delineato nel DPEF, no-

nostante le correzioni in senso peggiorativo delle precedenti stime ufficiali, rimane ingiustificatamente ottimista, come dimostra il quadro macroeconomico programmatico 2003-2006.

DPEF 2003-2006**QUADRO MACRO ECONOMICO PROGRAMMATICO**

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

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

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

Nonostante il persistente ottimismo del Governo, il ridimensionamento delle pro-

spective di crescita per il 2002 era stato largamente previsto dai principali istituti nazionali di ricerca economica (Prometeia, Ref.Irs, Cer, Isae, Centro studi Confindustria).

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

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

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

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

(fonte CNEL)

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

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

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

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

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

Inoltre, la previsione del Governo, pure apparentemente ottimista, deve essere letta alla luce dell'andamento del commer-

cio mondiale, per il quale è prevista una crescita costantemente superiore a quella delle nostre esportazioni. Come conseguenza ci si deve attendere un ridimensionamento della quota di mercato complessiva detenuta dal nostro Paese.

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

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

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

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

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

3.2 La finanza pubblica tra legislazione vigente e quadro programmatico.

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

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

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda il rapporto disavanzo/indebitamento netto, il DPEF mette in evidenza uno « sforamento » di 12-13 miliardi di euro rispetto ai 7 miliardi

previsti, solo metà del quale — secondo i principali istituti di ricerca — può essere attribuito al peggioramento della congiuntura mondiale.

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

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

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

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

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

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

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

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

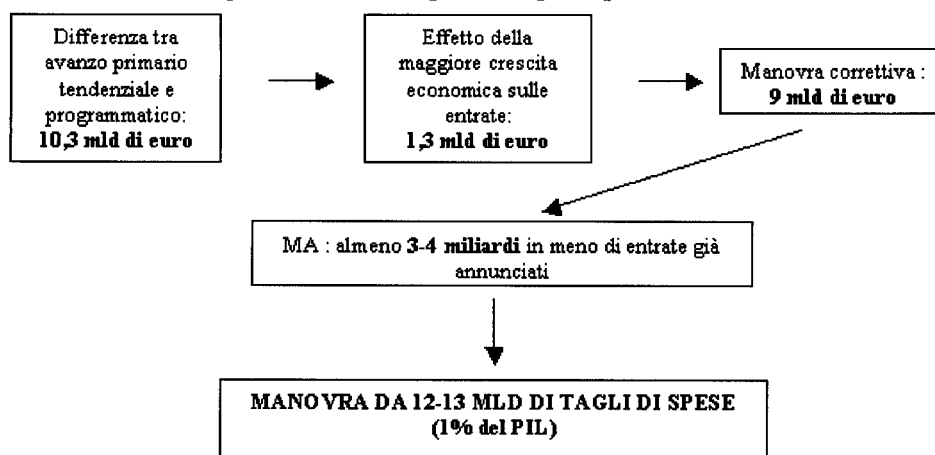
In definitiva, le ipotesi di sviluppo prospettate nel DPEF devono essere collegate

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

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

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

Il quadro di finanza pubblica per il prossimo anno



Purtroppo il quadro programmatico delle amministrazioni pubbliche presentato nel DPEF è scarso di informazioni. I dati riportati sui saldi principali (avanzo primario, indebitamento netto e saldo corrente) non sono sufficienti per una com-

piuta valutazione della manovra di finanza pubblica per il prossimo anno. E sorgono alcune domande non formali.

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