

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

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

Diversamente che nel caso dei gruppi d'impresa, i distretti sono diffusi ed in alcuni casi sono particolarmente dinamici anche nel Mezzogiorno: oltre a quelli già citati si segnalano i distretti campani e pugliesi nel comparto del tessile, abbigliamento e calzature. Per quanto le nuove tecnologie permettano, in linea di princi-

pio, di ampliare i confini del distretto fino a svuotarlo di significato, i tre quarti circa delle aziende collocate in distretti industriali esaurisce le proprie relazioni con aziende collocate nello stesso ambito provinciale e dunque trova ancora sul territorio la configurazione più efficiente dei rapporti intersettoriali. La pressione competitiva dei mercati globali non si andrà, peraltro, alleggerendo nel prossimo futuro e sarà dunque necessario sfruttare fino in fondo i margini offerti dalla organizzazione distrettuale in termini di condivisione di esperienze, specificità dei luoghi e delle produzioni, stabilità e fiducia dei rapporti concentrando in ambito locale le attività in cui questi elementi sono preponderanti. Ciò è possibile anche evitando di ingabbiare i distretti in griglie eccessivamente rigide e poco adatte alla multiforme realtà delle piccole e medie imprese e privilegiando, più che l'aspetto settoriale, le specializzazioni di filiera.

LA MANOVRA DI BILANCIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trasformare la Cassa depositi e prestiti in Spa?

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

Ricordiamone gli effetti più incisivi:

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

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

3) non potrà più godere dell'esenzione fiscale;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questa indicazione appare poco credibile:

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

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

Le misure permanenti.

Le misure di correzione del deficit tendenziale a carattere permanente dovrebbero aggirarsi intorno al valore di 5,5

miliardi di euro (in realtà, per una riduzione strutturale dell'indebitamento pari allo 0,5 per cento del Pil la somma dovrebbe essere di almeno 6,75 miliardi; 5,5 miliardi corrispondono viceversa allo 0,4 per cento del Pil):

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

un miliardo e mezzo da una stretta sulle pensioni;

1,75 miliardi da risparmi sulla spesa sanitaria;

250 milioni da tagli ai sussidi alle aziende.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Queste imprese, che riuscivano a permanere sul mercato grazie alla fornitura di beni e servizi resi ad amministrazioni locali ed alle Regioni, si trovano ora escluse da convenzioni che hanno l'effetto di privilegiare poche grandi imprese in danno di una struttura produttiva, come

quella italiana, costituita da numerose aziende di dimensioni medio-piccole, ottenendo il risultato opposto rispetto a quello dichiarato di agevolare la trasparenza e la concorrenza.

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

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

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

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

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

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

5) introdurre e diffondere sistemi telematici di negoziazione.

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

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

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

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

Le modifiche più significative introdotte dal centrodestra sono le seguenti:

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

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

c) ma anche sotto quella soglia, è stata imposta una stretta alle trattative private obbligando le amministrazioni pubbliche a farvi ricorso solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento

di una documentata indagine di mercato e dandone comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il testo era il seguente: «al fine di assicurare un giusto equilibrio delle finanze pubbliche ed evitare che la pressione fiscale soffochi l'economia e im-

ponga un onere eccessivo alle generazioni future, è necessario proseguire con vigore il cammino delle riforme dei settori dell'istruzione, del lavoro e delle pensioni».

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

In pratica (almeno secondo le ipotesi avanzate da Maroni), si prevede l'estensione a tutti del metodo di calcolo contributivo (anche alle Casse dei professionisti) ed interventi su statali (base di calcolo la media delle retribuzioni degli ultimi 10 anni e non quella dell'ultimo mese e la media dell'ultimo quinquennio), autonomi (riduzione del differenziale (3,50 per cento) tra aliquota contributiva e aliquota di computo, anche per dipendenti privati (0,30 per cento) e statali (0,65 per cento)), un giro di vite sui falsi invalidi, ed anche la temporanea riduzione da 4 a 2 delle finestre di uscita per l'accesso alle pensioni di anzianità (0,7 miliardi di risparmio). Si ipotizza anche un contributo di solidarietà da parte dei pensionati più ricchi.

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

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

Relazione della Commissione presieduta dal Sottosegretario Brambilla (10).

I tagli alle spese sanitarie.

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

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

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

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

Con ogni probabilità altri interventi di risparmio riguarderanno i farmaci.

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

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

Da osservare che:

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

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

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

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

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

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

Meno contributi alle imprese.

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

Le autonomie locali allo stremo.

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

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

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

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

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

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

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

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

alle regioni e bloccati nelle casse dello Stato.

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

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

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

Ancora tagli alle autonomie.

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

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

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

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

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

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

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

Le misure una tantum – Condono infinito.

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

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

La cartolarizzazione dei crediti dello Stato;

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

Acquista credito l'ipotesi di un altro condono fiscale nel corso del 2004, mirato specialmente alle società, in concomitanza

con la riforma delle imposte sulle imprese, di cui si tornerà a discutere in autunno in vista della nascita dell'Ires, l'imposta che dovrebbe prendere il posto dell'Irpeg e innovare in più punti il trattamento tributario delle persone giuridiche.

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

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

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

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

Una percentuale significativa degli attuali inquilini, in quanto economicamente

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

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

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

E LO SVILUPPO ?

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

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

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

IL CAPITALE UMANO E CULTURALE

La scuola.

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

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

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

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

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

Tagli per il personale docente.

Tagli per il personale ATA.

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

Abolizione del sostegno economico all'autoaggiornamento.

Riduzione del fondo dell'offerta formativa.

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

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

Blocco dei mutui per l'edilizia scolastica.

Nessuno stanziamento specifico previsto per le nuove tecnologie didattiche.

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

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

L'università.

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

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

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

La ricerca.

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

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

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

Oggi in Italia abbiamo due ministri che si occupano di Ricerca Scientifica. Uno promette e l'altro taglia. Il Ministro Moratti ribadisce l'impegno di Lisbona e anzi ha firmato un mese fa il Piano di Azione della Commissione Europea che individua un itinerario credibile per raggiungere l'obiettivo. Non solo, il Governo ha approvato lo scorso anno in sede CIPE le Linee Guida che prevedevano un aumento dell'investimento pubblico in ricerca dell'attuale 0,6 per cento allo 0,75 per cento nel 2004. Ma le decisioni concrete vanno nella direzione opposta. Dopo due anni, il Ministro Tremonti ha ridotto allo stremo il sistema della ricerca nazionale: l'Italia esce da importanti progetti europei per carenza di finanziamenti; progetti di ricerca industriale benché approvati non vengono finanziati.

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

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

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

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

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

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

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

È proseguita con la Finanziaria per l'anno 2003, la politica dei tagli avviata con la finanziaria 2002. Ridotti tutti gli investimenti per la ricerca sia nell'ambito

degli incentivi alle imprese che in quello del finanziamento degli enti di ricerca. La crisi della FIAT e dell'indotto, oltre che di tutti i settori di piccole e medie imprese esportatrici, dovrebbe viceversa consigliare un impegno molto serio nella direzione di una nuova stagione di investimenti in questo ambito essenziale per il futuro economico e produttivo del Paese.

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

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

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

Beni culturali.

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

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

I beni culturali, un patrimonio abbandonato.

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

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

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

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

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

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

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

Il Governo a più di due anni dal suo insediamento, non ha provveduto a con-

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

LE INFRASTRUTTURE

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

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

Legge obiettivo: i dati sulle risorse (11).

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

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

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

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

(11) Tabella a cura di Fabrizio Vigni.

Legge obiettivo: i dati sulle opere.

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

21 opere prioritarie (Dpef 2002);

91 opere promesse (Dpef 2003).

Cantieri aperti ad oggi: uno.

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

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

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

Il « Piano Tremonti ».

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

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

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

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

Due gli assi del Piano di azione europeo proposto:

a) la scelta delle priorità degli investimenti infrastrutturali;

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

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

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

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

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

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

Prime valutazioni.

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

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

Il problema principale di Tremonti è invece quello di aggirare i vincoli di bilancio stabiliti dalla partecipazione all'euro (dopo la bocciatura della sua proposta di adottare la cosiddetta « Golden rule » per gli investimenti in infrastrutture come singolo principio nazionale). Il « Piano Tremonti » si limita a tentare di reperire le risorse per finanziare opere infra-

strutturali tradizionali senza, peraltro, che ne sia stata dimostrata, per alcune, l'effettiva utilità sociale.

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

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

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

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

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

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

Infrastrutture Spa e la finanza di progetto.

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

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

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

Occorre considerare che:

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

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

2. In un'operazione di PF, l'intervento viene realizzato su iniziativa di un gruppo di promotori, che costituiscono una società ad hoc: questo consente la separazione giuridico-economica dell'investimento dai promotori. L'investimento viene valutato da banche e azionisti essenzialmente per la sua capacità di generare ricavi; il servizio del debito e la remunerazione del capitale sono assicurati dai flussi di cassa attesi dal progetto, a fronte di garanzie essenzialmente di na-

tura contrattuale, piuttosto che reale. Per tutte le principali categorie di rischi (basti pensare al rischio di ritardo nel completamento dell'opera o al rischio di insufficiente domanda di mercato per il bene o servizio fornito) in una operazione di project finance ben strutturata esistono adeguate compensazioni stabilite da accordi contrattuali.

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

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

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

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

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

Approvvigionamento e prezzo dell'energia.

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