

# **Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006**

*Nota illustrativa dell'Ufficio legislativo  
del gruppo Margherita DL-L'Ulivo del Senato*

## **1. Un DPEF debole e difensivo: il tramonto delle promesse elettorali tra "riforme-manifesto" e illusionismi finanziari**

*1.1 Nota – Il DPEF: caratteristiche e modalità di valutazione del documento di programmazione*

## **2. I valori-obiettivo indicati nel DPEF 2003-2006. Sogni e fabbisogni nelle politiche economiche del governo**

**2.2 Il DPEF e l'aritmetica: i conti che non tornano**

## **3. Le politiche di settore del DPEF**

**3.1 La riforma fiscale**

**3.2 La riforma del mercato del lavoro**

**3.3 La riforma previdenziale**

**3.4 Le infrastrutture**

**3.5 Il Mezzogiorno**

## **4. Le politiche sociali: vecchie formule e nuove marginalità**

**4.1 La scuola, l'università, la ricerca**

**4.2 La sanità**

## **5. Le politiche per le riforme istituzionali. Il tradimento del federalismo e le nuove tentazioni centraliste**

## **1. Un DPEF debole e difensivo: il tramonto delle promesse elettorali tra "riforme-manifesto" e illusionismi finanziari**

La presentazione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) è un momento strategico per ogni governo, in quanto è la sede della prima e formale presentazione alle Camere delle politiche economiche e degli interventi di riforma che l'Esecutivo intende realizzare, nell'ambito del successivo esercizio finanziario, attraverso la legge finanziaria e i provvedimenti ad essa collegati.

Come tale, il DPEF dovrebbe avere anche la funzione di consentire lo svolgimento di un concreto confronto, nel Parlamento e nel Paese, sulle strategie di fondo del governo in materia di politiche economiche, interventi sociali e riforme istituzionali.

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

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.

Anche nelle sezioni dedicate alle politiche di settore non si ritrova alcun nuovo e concreto elemento di valutazione. Si ripropongono infatti i contenuti di massima dei collegati - in materia di fisco, lavoro, previdenza, infrastrutture – già presentati alle Camere e tuttora pendenti.

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 di 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" (DL 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 accertato 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 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 imprecise 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.

### **1.1 Nota - Il DPEF: caratteristiche e modalità di valutazione del documento di programmazione**

La presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria è un passaggio previsto dalla legge di contabilità nazionale (art. 3 della legge n. 468 del 1978) come fase di avvio della "sessione di bilancio".

Nel DPEF vengono definite le grandezze economiche che, una volta approvate dal Parlamento, costituiranno i limiti quantitativi cui il Governo dovrà attenersi nella formulazione dei documenti di bilancio e della legge finanziaria per l'anno successivo, e che lo stesso Parlamento non potrà superare ove intenda apportarvi modifiche.

Nel DPEF sono illustrati gli andamenti del bilancio dello Stato, gli obiettivi da raggiungere e l'eventuale conseguente manovra finanziaria da adottare, in un quadro di riferimento pluriennale e in coerenza con i vincoli posti dal Patto di stabilità. In particolare sono indicati:

- gli obiettivi macroeconomici (in particolare, lo sviluppo del reddito e dell'occupazione);
- gli obiettivi di finanza pubblica (in termini fabbisogno complessivo, di rapporto deficit/PIL, di rapporto debito/PIL, ecc.) e l'entità dell'eventuale manovra correttiva;
- l'articolazione, i contenuti e la quantificazione degli interventi da adottare nell'ambito della manovra di bilancio;
- l'indicazione del numero e della finalità dei provvedimenti collegati alla manovra.

L'esame del DPEF si svolge preliminarmente nella Commissione bilancio, che acquisisce i pareri delle altre Commissioni permanenti. Compiute le audizioni giudicate utili all'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi, la Commissione bilancio presenta una relazione all'Assemblea. Le opposizioni possono presentare una relazione di minoranza.

L'esame parlamentare si conclude con l'approvazione di due risoluzioni, una per ciascun ramo del Parlamento, votate dalle Camere entro 30 giorni dalla presentazione del DPEF.

Le risoluzioni dei due rami del Parlamento non devono essere necessariamente identiche, ma devono definire indirizzi comuni in relazione agli elementi fondamentali, quali i limiti del saldo netto da finanziare, in termini di competenza per il bilancio dello Stato, e del fabbisogno di cassa per il settore statale.

Accanto al valore assoluto dei saldi finali, le risoluzioni, a grandi linee, indicano anche su quali entrate intervenire e in quali settori ottenere risparmi di spesa.

## 2 I valori-obiettivo indicati nel DPEF 2003-2006. Sogni e fabbisogni nelle politiche economiche del governo

Lo scenario dell'evoluzione della finanza pubblica delineato nel DPEF, nonostante le correzioni in senso peggiorativo delle precedenti stime ufficiali, rimane ingiustificatamente ottimista, come dimostra il quadro macroeconomico programmatico 2002-2006.

DPEF 2002-2006  
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%), soprattutto se confrontati con la modesta crescita che ha caratterizzato l'economia italiana nell'ultimo decennio (1,5% medio annuo).

Le stime del Fondo monetario internazionale sottolineano in particolare come la crescita economica italiana non supererà l'1,2-1,3% di aumento del

PIL nel 2002 (contro il 2,3% dell'obiettivo programmatico originario), attestandosi al livello dei più modesti risultati di sviluppo messi a segno dall'economia nazionale da dieci anni a questa parte

Nonostante il persistente ottimismo del governo, il ridimensionamento delle prospettive 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%, Prometeia preconizzava l'1,3%, il Ref-Irs addirittura ipotizzava una crescita dell'1%, il FMI annunciava l'1,4% e l'ISAE l'1,5%.

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 %)**

	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
<b>DPEF 2002-2006</b>	1,3	2,9	2,9	3,0

(fonte CNEL)

Una variabile-chiave 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% a una stima del 2,2% per

l'incremento dell'inflazione su base annua, contro le indicazioni tendenziali dell'ISTAT che si attestano attorno al 2,3%.

È evidente che fissare valori programmatici irrealistici significa, in tal caso, contenere i salari al di sotto dell'inflazione effettiva nel biennio. Peraltro, un contenimento di salari e stipendi 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%.

Il DPEF per il 2003 prevede, in definitiva, per un verso una dinamica dei consumi in ascesa e una politica fiscale fortemente espansiva, e per l'altro verso un contenimento dell'inflazione e dei tassi d'interesse: una previsione che si qualifica come 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, vincolati dal FMI a seguire rigorose politiche di austerità.

Il DPEF prospetta infatti un incremento delle **esportazioni** pari all'8,6%, 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 commercio 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 macroscopica accelerazione del tasso di crescita dell'**occupazione**, che secondo gli obiettivi programmatici dovrebbe raggiungere, già nel 2003, il valore del 56,6%, per arrivare nel 2006 al 60%.

Parallelamente si registrerebbe una intensificazione del processo di contrazione del tasso di **disoccupazione**, che passerebbe dall'8,5% del 2003 al 6,8% 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".

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 il cui solo annuncio è già costato l'apertura di un forte contenzioso sociale nel Paese, a fronte di un potenziale beneficio all'espansione occupazionale del tutto marginale, riguardando solo le imprese che hanno un numero di addetti compreso tra 10 e 14 (circa il 5 per cento del totale).

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 l'obiettivo programmatico dello 0,5%, mentre il **debito pubblico** non riesce a scostarsi molto dal 110% del PIL (109,3%), 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% 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 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 dell'intero sistema degli acquisti.

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 compromettere la riduzione del deficit di bilancio in termini strutturali, mentre per quanto concerne la fase congiunturale è evidentemente necessaria una correzione di una certa consistenza. In particolare, l'entità dell'intervento correttivo necessario per garantire il rispetto degli impegni europei dovrebbe essere pari a circa l'1,5% del PIL (Giarda, Onofri), per una manovra dell'ordine di circa 18 miliardi di euro.

Gli obiettivi programmatici delineati nel DPEF lasciano invece supporre - senza peraltro indicare espressamente alcuna cifra - una **manovra correttiva** per il 2003 pari 10,3 miliardi di euro, corrispondenti ad appena lo 0,8% del PIL, mentre le successive precisazioni del governo hanno modificato l'entità della correzione in **12 miliardi di euro** (circa l'1% 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% (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%). 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 e incisive 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 concrete e 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 e, in particolare, per lo sviluppo delle aree depresse. 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.

## **2.2 Il DPEF e l'aritmetica: i conti che non tornano**

Oltre che un avventuroso esercizio di ottimismo al limite della credibilità, il DPEF costituisce una sfida all'aritmetica, che nessuno sforzo di volontà può bastare a vincere.

Anche assumendo per buone le stime tendenziali e programmatiche del governo, infatti, i conti del DPEF non tornano.

L'unico contenuto quantitativo valutabile del documento è il confronto tra il quadro tendenziale (che presenta l'andamento che i dati economici avrebbero in assenza di interventi correttivi del governo) e il quadro

programmatico (che illustra i dati relativi all'economia nazionale, come modificati dalla futura azione politica economica del governo).

Per il quadriennio 2002-2006 il DPEF indica una variazione tendenziale del **rapporto debito/PIL** di appena lo 0,6% (il debito passerebbe cioè dal 109,3% al 108,7% del PIL), mentre il quadro programmatico prevede un calo del debito ben più consistente, pari al 14,1% (corrispondente a una variazione dal 108,5% al 94,4% del PIL).

Si deve dunque dedurre che:

- per il solo 2002 si prevede una correzione pari allo 0,8% del PIL, corrispondente a circa 10,3 miliardi di euro. In assenza di altre indicazioni, si deve supporre che tale correzione derivi da una robusta operazione di privatizzazioni, da compiersi nei prossimi sei mesi (in tal caso, con un'accelerazione del tutto irrealistica);
- per l'intero quadriennio 2002-2006, la politica economica del governo dovrebbe ridurre consentire di ridurre il debito pubblico del 13,5% del PIL.

Questi dati, tuttavia, non trovano riscontro nelle altre grandezze economiche del DPEF.

Infatti, ammettendo i tassi d'interesse invariati (laddove la tendenza sembra invece al rialzo), la diminuzione del debito pubblico nel periodo considerato dovrebbe corrispondere alla somma dei proventi delle privatizzazioni (pari allo 0,8% del PIL) più la crescita del reddito riconducibile alle manovre economiche del governo (pari al 2,2%) più il corrispondente incremento dell'avanzo primario nello stesso periodo, cioè l'avanzo di bilancio al netto della spese per interessi (pari al 4,6% del PIL).

Come è evidente, tale somma segnalerebbe una diminuzione del debito pubblico di appena il 7,6% del PIL, poco più della metà della riduzione programmata (13,5%). Questa discrasia nei conti del governo risulterebbe peraltro accresciuta da un incremento, tutt'altro che improbabile, dei tassi d'interessi.

In definitiva, **il DPEF lascia del tutto ingiustificata la scomparsa dal debito pubblico di circa 75 miliardi di euro** (150 mila miliardi di vecchie lire) nel quadriennio 2002-2006.

D'altra parte, i conti non tornano neanche in materia di **spesa pubblica**.

Se per il quadriennio 2002-2006, come annunciato nel DPEF, si intende aumentare l'avanzo primario del 4,6% del PIL, facendo contestualmente diminuire la pressione fiscale di 4,8 punti percentuali (dal 42,3% al 39,8% del PIL), ciò significa che **secondo il governo la spesa pubblica corrente è destinata a ridursi di un importo pari al 9,4% del PIL, corrispondente a circa 30 miliardi di euro all'anno!**

È evidente che un taglio alla spesa di queste macroscopiche dimensioni non può derivare dall'unico strumento a tal fine indicato nel documento, cioè il risparmio nell'acquisto di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni, da realizzarsi attraverso il ricorso all' *e-commerce* ...

Infine, in sede di audizione alle Camere, anche l'**Isae** ha rilevato un'incongruenza sulla stima della manovra fornita dal governo.

Per ricondurre il deficit allo 0,8% del PIL nel 2003, **l'annunciato intervento correttivo di 12 miliardi di euro non sembrerebbe sufficiente. Secondo l'Isae, tale stima è plausibile solo nell'ipotesi di una sanatoria tributaria e previdenziale** ben più ampia di quella prevista nel cosiddetto "decreto omnibus" tuttora all'esame del Parlamento; una sanatoria che il governo al momento smentisce, senza tuttavia dimostrare il fondamento delle sue stime di bilancio.

### 3. Le politiche di settore del DPEF

#### 3.1 La riforma del sistema fiscale

Alla riforma del sistema fiscale, come delineata dal governo nel collegato alla manovra 2002 attualmente all'esame del Senato, il DPEF attribuisce una posizione centrale nel quadro di finanza pubblica 2003-2006.

Tuttavia, il DPEF non chiarisce nessuno dei punti - pure cruciali per la valutazione dei profili di equità della riforma - rimasti ambigui o indeterminati del collegato fiscale.

L'impianto generale della riforma fiscale proposta dal governo si presenta articolato in un sistema di deleghe legislative, centrato sulla scelta dell'adozione di un codice per l'ordinamento del sistema fiscale.

Tale sistema appare di caratterizzato da alcuni vistosi limiti formali e sostanziali:

- **l'indeterminazione del numero e della tipologia delle deleghe conferite.** Si fa infatti riferimento all'adozione di "uno o più decreti legislativi recanti la riforma del sistema fiscale" (art. 1), senza peraltro indicare se l'eventuale molteplicità di provvedimenti debba essere riferita alla disciplina delle diverse imposte ovvero alle fasi di attuazione di una riforma per ora enunciata solo in termini programmatici;
- la **disomogeneità dei criteri e principi di delega**, in alcuni casi estremamente generici anche su aspetti cruciali della riforma (la determinazione della soglia di povertà, la struttura del sistema delle deduzioni, ecc.); in altri casi ingiustificatamente dettagliati (inclusione dei consulenti del lavoro tra i soggetti abilitati all'assistenza tecnica);
- **l'indeterminazione circa i tempi di realizzazione della riforma**, sia in relazione al rapporto temporale tra l'emanazione del codice e dei decreti legislativi ulteriori, sia in relazione al dichiarato contenuto gradualistico

della riforma. In particolare, il termine di due anni per l'esercizio delle deleghe non sembra possa essere considerato il termine per l'entrata in funzione a regime della riforma in tutti i suoi obiettivi-manifesto (riduzione a due delle aliquote dell'imposta sul reddito, abolizione dell'IRAP, ecc.); dunque, l'attuazione della riforma deve ritenersi temporalmente indeterminata;

– la previsione di un **meccanismo di consultazione parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi incomprensibilmente differenziato** in due procedure – l'una per il decreto di adozione del codice e l'altra per gli ulteriori decreti - diversamente garantistiche delle prerogative del Parlamento (art. 10);

– la **mancaza di una credibile forma di copertura finanziaria** non solo per l'attuazione a regime della riforma, ma anche per le fasi progressive di essa. A questo proposito, il testo rinvia alle successive leggi finanziarie la determinazione del grado di realizzazione annuo della riforma, in relazione alle risorse che si renderanno disponibili. Di fatto, non potendosi porre alcun vincolo al legislatore futuro, il contenuto della riforma è prevalentemente riconducibile a un insieme di norme-manifesto.

Per la riforma complessiva di Irpef, Irpeg e Irap il DPEF prevede uno stanziamento di 7,5 miliardi di euro per il 2003, senza tuttavia specificare se la corrispondente riduzione del carico fiscale avverrà mediante una rimodulazione delle aliquote o della base imponibile. Per l'Irpef, in particolare, non è fornita alcuna indicazione circa eventuali interventi sul sistema delle detrazioni/deduzioni, né sulle modalità di determinazione della soglia di povertà per l'esenzione totale.

Il DPEF si limita alle seguenti indicazioni:

per quanto riguarda l'IRPEF, l'attuazione della riforma dovrebbe partire dai redditi medio-bassi (fino a 25.000 euro), per un importo pari a 5,5 miliardi di euro;

per l'IRPEG si prevede una riduzione dell'aliquota attuale di due punti percentuali, per un importo pari a 3,8 miliardi di euro;

quanto all'IRAP, si inizia con una progressiva esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro per un importo pari a 500 milioni di euro. La riduzione è pari al appena al 2% del gettito IRAP e reca pertanto un alleggerimento del tutto marginale del costo del lavoro

Tali operazioni dovrebbero consentire di ridurre la pressione fiscale complessiva dal 42,3% di quest'anno al 39,8% del 2006. Il programma della Casa delle Libertà prevedeva tuttavia la riduzione della pressione fiscale al 38%.

Non è previsto, inoltre, alcun recupero del **drenaggio fiscale** (*fiscal drag*). Il meccanismo del recupero del *fiscal drag*, già previsto dai governi dell'Ulivo nel caso di tassi di inflazione superiori al 2%, è stato infatti bloccato dal governo del Polo, con un costo per le famiglie che potrebbe arrivare a circa 3.000 miliardi per il solo 2002 (v. tabella).

<b>Stima del drenaggio fiscale 2001-2002</b>				
	2000	2001	2002	Totale 2001-2002
A - Gettito IRPEF (incr. %)		6,4	7,18	
B - PIL (incr. % nominale)		4,5	4,63	
C - Differenza (A-B)		1,9	2,55	
D - Gettito IRPEF (mln euro)	113.707	121.006	129.704	
E - <b>Fiscal drag</b> (D*C/100)		2.160	3.086	5.246

Infine, nessuna misura è prevista nel DPEF per i cosiddetti **incapienti**, cioè i contribuenti con redditi così bassi da non poter godere dei benefici

riconosciuti nella forma di detrazioni di imposta. Sembra dunque che gli incapienti, che rappresentano il 14% delle famiglie italiane, restino comunque esclusi almeno dalla prima fase di attuazione della riforma fiscale.

### **3.2 La riforma del mercato del lavoro**

Assieme alla riforma del sistema fiscale, l'altro asse portante della forte espansione economica prevista dal governo è costituito dalla riforma del mercato del lavoro.

Il DPEF prevede infatti una macroscopica accelerazione del tasso di crescita dell'**occupazione**, che secondo gli obiettivi programmatici dovrebbe raggiungere, già nel 2003, il valore del 56,6%, per arrivare nel 2006 al 60%.

Quello che il DPEF omette di registrare è che l'attuale fase espansiva della base occupazionale è riferibile unicamente al un vasto processo di riforma del mercato del lavoro avviato dai governi di centrosinistra.

A segnare la svolta è stata la cosiddetta "**legge Treu**" (L. n. 196/97), che rimane tuttora il principale intervento di riforma degli strumenti contrattuali e di modernizzazione del mercato del lavoro realizzato negli ultimi anni, oltre che la più consistente immissione di flessibilità nel nostro ordinamento. È alla legge Treu, per esempio, che si deve l'introduzione nel nostro paese del lavoro interinale, già tempo diffuso in altri paesi dell'Unione Europea, e la riforma dei contratti di apprendistato e di tirocinio.

Oggi, con il governo di centrodestra, questo vasto processo di riforma - peraltro realizzato senza incrinare la pace sociale - rischia di arrestarsi, vanificando gli sforzi fin qui sostenuti.

Ciò accade nel momento in cui si stanno effettivamente producendo gli effetti attesi dello sforzo riformatore dell'Ulivo: la riduzione della disoccupazione e, soprattutto, la creazione di buona occupazione.

L'ultima rilevazione trimestrale ISTAT ha infatti finalmente registrato un incremento totale degli occupati dipendenti (+1,7%) e, per la prima volta dopo anni, un incremento dell'occupazione dipendente a tempo indeterminato (+2,3%).

In questo quadro, il DPEF si limita essenzialmente ad indicare due principali linee d'intervento del governo in materie di politiche del lavoro:

- l'introduzione di elementi strutturali di flessibilità nel mercato del lavoro;
- la riforma sistema ammortizzatori sociali.

Quanto al primo punto, 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.

Come largamente sostenuto dalla Margherita in ogni sede politica e istituzionale, si tratta di una misura destinata ad avere un impatto occupazionale del tutto marginale e che tuttavia può preludere a una progressiva destrutturazione del sistema di tutela tuttora vigente; un sistema che, al contrario, dovrebbe essere modernizzato ed esteso ai tutti i lavoratori che oggi non sono in condizione di goderne (tra questi, circa due milioni e mezzo di cosiddetti "atipici"). È in tal senso che è orientata la proposta dell'Ulivo di una nuova "Carta dei diritti del lavoro".

La proposta del governo, inoltre, appare di modesta efficacia, a fronte di un costo sociale comunque troppo elevato in relazione alla platea dei potenziali beneficiari della disciplina. Le aziende che potrebbero essere interessate alla misura "sperimentale" sarebbero verosimilmente solo quelle con un numero di addetti compreso tra 10 e 14, corrispondenti ad appena il 5% del totale), una parte delle quali potrebbe non avere alcun interesse ad una crescita

dimensionale, soprattutto in assenza di un quadro normativo chiaro e stabile e di una linea di politiche per lo sviluppo riconoscibile.

La riforma degli **ammortizzatori sociali** annunciata dal governo corrisponde invece ad un mero incremento dei sussidi di disoccupazione già oggi riconosciuti, per il cui finanziamento si rinvia a uno stanziamento in finanziaria pari a 700 milioni di euro in ragione d'anno.

I sussidi di disoccupazione, attualmente al 40% dell'ultima retribuzione, sarebbero elevati al 60% per i primi sei mesi, per poi scendere al 40% e al 30% nei due successivi trimestri.

Tuttavia, le risorse stanziare appaiono già chiaramente insufficienti a coprire i costi effettivi della riforma, in corrispondenza di crescenti tensioni occupazionali nei settori manifatturieri (come ha dimostrato il caso FIAT).

Il principale limite della riforma degli ammortizzatori sociali delineata dal governo rimane comunque di tipo strutturale: le misure proposte muovono nell'unica direzione della protezione dei lavoratori già garantiti, non offrendo alcuna protezione o sostegno al reddito in caso di disoccupazione ai lavoratori autonomi, ai non lavoratori e ai lavoratori cosiddetti "atipici".

Il DPEF lascia anche supporre il **reddito minimo di inserimento** sia un'esperienza ormai chiusa: la stessa ipotesi del governo di trasferirne gli oneri a carico delle regioni è l'anticamera del suo definitivo accantonamento.

Soprattutto, il DPEF non sembra idoneo a realizzare l'atteso completamento del processo di modernizzazione del mercato del lavoro per il quale, a distanza di cinque anni dalla prima immissione di flessibilità contrattuale nel nostro ordinamento (attraverso la legge n. 196/97), si renderebbe oggi necessario un ulteriore sforzo riformatore.

In particolare, non si ravvisa nel documento una coerente linea di riforma degli strumenti contrattuali formativi e flessibili oggi a disposizione, quali apprendistato, contratto di formazione e lavoro, tirocinio, interinale, part-

time, tempo determinato, collaborazione coordinata e continuativa, che li renda meglio aderenti alle esigenze delle imprese e dei lavoratori, anche in relazione alle specifiche tipologie e dimensioni d'impresa.

### 3.3 La riforma previdenziale

Anche per la riforma del sistema previdenziale, il DPEF rinvia alla proposta di legge-delega presentata in Parlamento, omettendo ogni chiarimento circa i contenuti quantitativi degli interventi e il percorso di attuazione della riforma.

Le proposte del governo sulla previdenza prevedono, quale obiettivo qualificante, una riduzione dell'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro da 3 a 5 punti percentuali, per i nuovi assunti, "senza effetti negativi sulla determinazione dell'importo pensionistico dei lavoratori". Quest'ultima clausola, già problematica nell'economia interna del provvedimento, appare del tutto irrealistica nel quadro degli equilibri di spesa complessivi.

La stessa relazione tecnica trasmessa dal governo su richiesta del Parlamento, in sede di esame della legge-delega, ammette che, pure "al netto degli effetti fiscali derivanti dalla riduzione del costo del lavoro di cui beneficerebbero le imprese, l'onere per la finanza pubblica nel complesso si attesterebbe tra 0,3 e 0,6 punti percentuali di PIL".

Tra l'altro, si tratta di un onere che aumenta con il progressivo stratificarsi di generazioni: di entità modesta all'inizio, ma strutturalmente crescente nel tempo. **Una decontribuzione di 5 punti percentuali solo per il prossimo triennio comporterebbe una necessità di copertura pari a circa 3 mila miliardi di lire, e fino ad 8-10 mila miliardi di lire a regime**, che non trova nel DPEF un'esplicita corrispondenza.

Per questo come altri interventi di riforma, infatti, per il reperimento delle risorse necessarie il governo rinvia alla legge finanziaria, con una tecnica di norma-annuncio (o norma-manifesto) che di fatto si traduce in una sostanziale elusione dell'obbligo di copertura delle leggi stabilito dall'articolo 81 della Costituzione, oltre che in un indebito vincolo per il legislatore futuro.

Questa proposta non appare inoltre idonea ad incidere in modo efficiente e mirato sul mercato del lavoro, in quanto propone una riduzione del costo del lavoro limitata ai rapporti di subordinazione a tempo indeterminato e

indifferenziata per tipologia e dimensione d'impresa, con prevalente beneficio per la grande impresa.

### **3.4 Le infrastrutture e i trasporti**

L'azione del governo nel settore delle opere pubbliche è integralmente incentrata sul ricorso alla tecnica della finanza di progetto (*project financing*) e, quindi, sul coinvolgimento dei soggetti privati nella realizzazione e gestione delle infrastrutture pubbliche.

Il DPEF ricostruisce le vicende legislative che hanno caratterizzato la politica del governo in materia di **infrastrutture**.

In generale, il quadro normativo che disciplina la programmazione, il finanziamento, la realizzazione e la gestione delle infrastrutture pubbliche è dato dalla legge n. 443/2001 (la cosiddetta "legge obiettivo"), e sarà completato dal disegno di legge collegato alla finanziaria in materia di infrastrutture e trasporti.

In attuazione della legge obiettivo, il CIPE ha emanato la delibera 21 dicembre 2001, con la quale ha fornito un elenco (con l'indicazione delle relative priorità) degli interventi ai quali sarà applicata la normativa di attuazione della legge obiettivo, indicando la quantificazione delle risorse.

Inoltre, in attuazione della delega ricevuta, il governo ha emanato due schemi di decreti legislativi ora all'esame delle Camere per il parere (Atti nn. 114 e 120).

Infine, anche la legge n. 112/2002 (che ha convertito il decreto-legge n. 63/2002, il cosiddetto "salvadeficit") contiene disposizioni per il reperimento di risorse finanziarie per le infrastrutture, con la costituzione delle società Patrimonio dello Stato s.p.a. e Infrastrutture s.p.a.

In particolare, un ruolo centrale in questo contesto è rivestito dalla Infrastrutture s.p.a., che ha natura di società finanziaria e ha lo scopo di favorire, attraverso la concessione di finanziamenti e la prestazione di garanzie, la realizzazione di infrastrutture, opere pubbliche e investimenti.

Il DPEF individua gli interventi – già compresi nel 1° Programma delle infrastrutture da realizzare deliberato dal CIPE – che costituiscono per dimensione, per incisività sul territorio e per rilevanza su scala internazionale le opere chiave dell'operazione iniziata dal governo con quella delibera.

Gli investimenti complessivi previsti ammontano a 125.858 milioni di euro, dei quali il 45 per cento dovrebbe essere destinato al Mezzogiorno.

Tuttavia, la spesa prevista per il primo triennio corrisponde a meno di un quinto della spesa totale, cioè ad appena 24.204 milioni di euro, lasciando supporre che **gran parte delle opere programmate non vedranno la luce entro la scadenza legislatura e ben pochi cantieri potranno essere aperti entro il 2003.**

### **3.5 Il Mezzogiorno e le politiche per lo sviluppo delle aree depresse**

Nel ridurre la spesa di tutti i dicasteri, la prima legge finanziaria del governo Berlusconi aveva tagliato o differito a dopo il 2005 i fondi per le politiche di sviluppo e per le aree depresse già iscritti in bilancio per il 2002-2003 dall'ultima legge finanziaria del governo dell'Ulivo.

Si è trattato di tagli trasversali a tutte le politiche per lo sviluppo, che però sono risultati più pesanti nei loro effetti concreti per le aree del Mezzogiorno.

I tagli hanno infatti colpito direttamente la programmazione negoziale, i patti territoriali, i contratti d'area e di programma, gli incentivi ai prestiti

d'onore e all'imprenditoria giovanile, per un risparmio totale di circa 4 mila miliardi di lire per il solo 2002. Inoltre, è stata abolita una delle misure di agevolazione più efficaci e meglio utilizzate dagli imprenditori che investono nel Mezzogiorno: il credito d'imposta (di cui all'art. 8 della legge n. 388/2000), finanziato nella scorsa legislatura dai governi dell'Ulivo con uno stanziamento di 15 mila miliardi di lire per il triennio 2001-2003.

A fronte dell'abolizione del credito d'imposta e del drastico taglio dei finanziamenti, il governo si è limitato fino ad oggi a riproporre il sistema di incentivi alle imprese della legge Tremonti: uno strumento inefficace e costoso nelle fasi economiche recessive (quale l'attuale), che inoltre rischia di ridurre il vantaggio competitivo del Mezzogiorno e di indebolire la capacità di attrazione in quelle aree di nuovi capitali d'impresa (come dimostra il dato sull'allocazione territoriale degli incentivi erogati sulla base della prima legge Tremonti, che sarebbero andati per l'88% al Centro-Nord e solo per il 12% al Sud).

Il governo ha dovuto tuttavia correggere almeno parzialmente il tiro.

Appena prima della presentazione del DPEF, era stato infatti varato un provvedimento – comunque tardivo - per rifinanziare il prestito d'onore con 25,8 milioni di euro (circa 50 miliardi di lire): una misura, tuttavia, appena sufficiente per qualche centinaio di soggetti.

Il DPEF prevede ora "risorse pubbliche aggiuntive in conto capitale, nazionali e comunitarie, che abbiano natura addizionale rispetto ai flussi ordinari di spesa" che, secondo il governo, dovrebbero concorrere a realizzare un balzo nella produttività e negli investimenti.

A questo fine, il DPEF indica nel 45% il valore obiettivo della quota di spesa in conto capitale da destinare al Mezzogiorno. Tuttavia tale valore, comunque inferiore di un punto percentuale a quanto era stato previsto dai governi dell'Ulivo (il 46%), è riferito alla media del periodo 2002-2008,

mentre per il prossimo triennio il DPEF indica una spesa largamente inferiore a tale soglia, pari a circa 26 miliardi di euro.

Questi obiettivi rimangono comunque condizionati, come riconosciuto anche dal DPEF, al conseguimento quanto meno di un grado accettabile di stabilità nell'erogazione dei servizi primari quali acqua ed energia, per i quali tuttavia il documento non indica alcun specifico piano di investimento. In particolare, manca nel documento ogni riferimento alla crisi idrica che affligge cronicamente il Mezzogiorno e all'esigenza di prevedere un apposito piano di sostegno alle aziende agricole e agli allevatori danneggiati dalla siccità.

Quanto agli interventi specifici proposti per il Mezzogiorno, pur ricorrendo a formule apparentemente innovative quali il "marketing territoriale", il DPEF 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.

## **4. Le politiche sociali: vecchie formule e nuove marginalità**

### **4.1 La scuola, l'università, la ricerca**

In materia di istruzione scolastica, università e ricerca il DPEF è assieme laconico e generico.

Per quanto riguarda la scuola, il documento di programmazione non introduce alcuna correzione di tiro rispetto all'impostazione delle proposte già formulate dal governo.

In particolare, non vengono fornite risposte o ulteriori indicazioni sui punti già oggetto delle valutazioni critiche dell'Ulivo.

Tra questi:

- la **riduzione delle risorse economiche** complessivamente destinate al sistema scolastico;
- il prospettato **indebolimento del sistema pubblico nazionale di istruzione**, con il ridimensionamento delle aree di eccellenza e delle peculiarità positive del sistema italiano dei licei e delle scuole d'infanzia;
- la **riduzione dell'autonomia scolastica**, in controtendenza con il processo di decentramento avviato nell'ultimo decennio e, soprattutto, in contrasto con il nuovo dettato costituzionale che riconosce esplicitamente "l'autonomia delle istituzioni scolastiche";
- la **rottura dell'unità del sistema di istruzione e formazione**, come conseguenza dell'ammissione di opzioni scuola/lavoro troppo precoci, che potrebbero preludere ad un'estensione delle aree di esclusione sociale e, in generale, ad una perdita di competitività del sistema produttivo nazionale.

Senza intervenire direttamente in nessuno di questi temi, il DPEF si limita alla riproposizione dei contenuti di massima – meramente qualitativi - del disegno di legge-delega per la riforma del sistema scolastico.

L'unico obiettivo quantitativo concreto contenuto nel documento di programmazione riguarda invece l'incremento dei finanziamenti assegnati nel prossimo quadriennio alla **ricerca scientifica**, che passerebbero dall'attuale 0,6% all'1% del PIL.

Tuttavia anche questo, come molti altri "valori-obiettivo" enunciati nel DPEF è condizionato alla "compatibilità con gli equilibri di finanza pubblica", una formula che evidentemente riduce al minimo il grado di responsabilizzazione politica per i risultati obiettivi (o meglio per i mancati risultati) delle politiche di spesa messe in atto dal governo.

Inoltre, anche per la ricerca scientifica il documento fa riferimento a "meccanismi di co-finanziamento pubblico/privato" non ulteriormente specificati, che dovrebbero tradursi in un aumento degli investimenti complessivi.

## **4.2 La riforma sanitaria**

In materia di sanità, il contenuto più qualificante del DPEF è il ritorno a forme mutualistiche già sperimentate in passato, sia pure riviste e corrette. Per il governo, i risparmi in materia di sanità si dovrebbero sviluppare attraverso la riduzione del consumo pro-capite e l'immissione di nuove risorse "per evitare un peggioramento progressivo del livello di benessere sanitario raggiunto".

Secondo il DPEF le nuove (vecchie) mutue, dovrebbero essenzialmente proteggere dal rischio della non-autosufficienza degli anziani. Oggi nel

Nord Italia quasi il 10% della popolazione ha più di 75 anni, poco meno nel Sud, e la disabilità in questa fascia di popolazione raggiunge il 30%.

Con questa formula, il DPEF delinea una riforma centrata sull'introduzione di una sorta di assicurazione obbligatoria e, verosimilmente, su un'ennesima sterzata al mercato dei farmaci.

## 5. Le politiche per le riforme istituzionali. Il tradimento del federalismo e le nuove tentazioni centriste

Alle politiche di riforma istituzionale il DPEF dedica solo una parte di una sezione inspiegabilmente intitolata alle riforme "istituzionali-sociali".

Il tema delle riforme istituzionale è dunque incongruamente assimilato ai temi della sanità, dei beni culturali, della scuola, dell'università e della ricerca scientifica (!).

A ben guardare, questa operazione di "mimetizzazione" tematica appare verosimilmente orientata a mascherare l'assoluta mancanza di ogni concreta indicazione circa tempi, modi e forme di realizzazione del progetto federalista che pure era uno dei punti qualificanti del programma elettorale del Polo.

L'omissione non riguarda solo i necessari provvedimenti di attuazione del Titolo V della Costituzione, ma anche le stesse proposte di riforma costituzionale del governo in materia di *devolution*.

In generale, l'impianto complessivo del DPEF configura un doppio "tradimento" del federalismo, perpetrato attraverso:

- la mancata attuazione dell'attuale contenuto federalista della Costituzione;
- la **sostanziale smentita dello stesso programma federalista del Governo** e, in particolare, della *devolution* prospettata dalla proposta "Bossi" di riforma costituzionale.

Soprattutto, manca del tutto nel DPEF il tema che nell'attuale contesto istituzionale sarebbe stato più ovvio attendersi da un piano di programmazione economica pluriennale, un tema addirittura cruciale per un governo di sedicente vocazione federalista: il **federalismo fiscale**.

Infatti, alle maggiori competenze delle Regioni – già previsto dalla riforma del titolo V e ulteriormente rafforzato dalla proposta "Bossi" -

dovrebbe corrispondere una maggiore responsabilizzazione delle Regioni stesse nella tassazione e nella spesa. Il DPEF smentisce entrambe le aspettative attraverso, rispettivamente:

- il progetto di **riforma fiscale**,
- **l'accentramento della spesa** nel comparto dei beni e dei servizi.

Per quanto riguarda la razionalizzazione e il conseguente accentramento della spesa per beni e servizi, il DPEF prevede un rafforzamento del ruolo della CONSIP Spa, una società interamente posseduta dal Ministero dell'economia, che dovrebbe raccogliere e "centralizzare" la domanda di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, per ottenere prezzi più bassi sul mercato attraverso aste comuni.

È evidente che questo meccanismo non solo non incentiva la responsabilizzazione delle singole amministrazioni nella gestione, ma di fatto comprime l'autonomia e il potere di spesa ormai degli enti e delle amministrazioni locali ormai pienamente riconosciuto dal dettato costituzionale. Inoltre, l'aggregazione della domanda non può che determinare una limitazione dell'offerta ai soli fornitori che sono in grado di sostenere grandi ordinativi (pochissime imprese, per ciascun settore merceologico, per tutto il territorio nazionale).

In definitiva, in spregio alle esigenze di tutela e sviluppo della concorrenza, **la proposta del governo incentiverebbe la formazione di oligopoli nel settore della fornitura di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni.**

Per quanto riguarda la riforma del sistema fiscale, l'unico riferimento contenuto nel DPEF è alla delega già presentata in Parlamento, la cui impostazione appare addirittura di segno contrario al disegno federalista costituzionale.

Infatti, sebbene la delega riguardi il solo sistema fiscale statale, un programma di riforma della portata e dell'ampiezza di quello proposto dalla delega non può non incidere, sotto vari profili, sul sistema dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti locali, come delineati dall'articolo 119 della Costituzione.

In tal senso, i profili della riforma rilevanti per gli equilibri della finanza regionale appaiono soprattutto tre:

- gli effetti – sia quantitativi che qualitativi - della progressiva cancellazione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive);
- gli effetti sulla compartecipazione delle regioni all'IRPEF e all'IVA derivanti dal nuovo profilo delle aliquote e dalla conseguente riduzione del gettito atteso;
- la complessiva incidenza della riforma sulla distribuzione territoriale delle risorse e, in questo senso, la compatibilità con il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, concernente il cosiddetto federalismo fiscale.

Con riferimento ai primi due punti si deve rilevare una vistosa contraddizione: il testo della delega prevede per un verso che siano "garantiti in termini qualitativi e quantitativi" gli attuali meccanismi di finanza locale, per altro verso che la progressiva riduzione dell'IRAP sia "compensata da trasferimenti o compartecipazioni".

- Il DPEF non precisa, peraltro, se l'eventuale estensione della compartecipazione deve intendersi riferita a nuovi tributi oppure alle imposte già esistenti (le compartecipazioni delle regioni all'IRPEF e all'IVA).

In ogni caso, gli effetti redistributivi delle risorse sul territorio sarebbero notevoli, a tutto scapito delle Regioni economicamente più deboli, e imporrebbero forti correttivi perequativi per

Come è evidente, a mutare sostanzialmente per effetto della riforma sarebbero sia i profili quantitativi (la sola soppressione dell'IRAP ha un costo pari a 55 mila miliardi di lire, il 90 per cento dei quali attualmente utilizzati dalle Regioni per il finanziamento della spesa sanitaria) sia i profili qualitativi per effetto dell'alterazione del rapporto tra le diverse fonti di entrata degli enti locali (tributi propri e trasferimenti erariali).

La riforma fiscale del governo, confermata dal DPEF, segna dunque una inversione di tendenza rispetto al processo, avviato nella scorsa legislatura, di rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni. Soprattutto, essa segna una vistosa battuta d'arresto nel processo di attuazione della riforma costituzionale del Titolo V, come delineato dal nuovo testo dell'art. 119.

19 luglio 2002